

4. Os conselheiros Tutelares de Manaus e a Defesa e Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes Vítimas de violência doméstica

Adentrar no sistema dos Conselhos Tutelares de Manaus foi precedido de muita inquietação pelo fato de ser nosso primeiro contato direto com este universo. Por outro lado, o Conselho Tutelar já habitava em nosso imaginário, pois como bem nos lembra Castoriadis,

E para que uma significação social imaginária exista, são necessários significantes coletivamente disponíveis, mas sobretudo significados que não existem sob a forma sob o qual existem os significados individuais (como percebidos, pensados ou imaginados por tal sujeito). (2000, p.175)

Munidas de grande expectativa frente ao desafio do momento na tarefa acadêmica e, uma vez recebido parecer positivo ao nosso projeto pela Comissão de Ética na Pesquisa da PUC-Rio, iniciamos o trabalho de campo cujos resultados apresentamos no presente capítulo.

4.1 Contextualizando a área da pesquisa

Consideramos conveniente, antes de abordarmos os Conselhos Tutelares da cidade de Manaus, fazer uma breve contextualização da cidade onde os mesmos foram estudados.

Manaus é a capital do Estado do Amazonas, unidade da federação que ocupa uma área de 1.559.161,68Km² e reúne em seus 62 municípios uma população de 3.480.937 habitantes. Estima-se que cerca de 50% da população do Estado está em

Manaus e o perfil migratório do interior para a capital constitui-se de ex-agricultores, extrativistas e analfabetos. A implantação do Polo Industrial de Manaus, a partir dos anos de 1967, se deu com um grande fluxo de pessoas do sudeste e sul do país. Com os anos 90, aumenta o fluxo migratório de outros Estados como Pará e Maranhão para Manaus (Benchimol, 2001, apud Pinheiro, 2008)

Em 1848, a cidade contava com cerca de 3 mil habitantes e teve seu apogeu com a exploração do “látex”, tornando-se a cidade mais rica do país naquela época, conforme relata Márcio Souza em “Uma Breve História do Amazonas”. O desenvolvimento local aconteceu com traços culturais, políticos e econômicos herdados de portugueses, espanhóis e franceses e existia o transporte coletivo de bondes elétricos, telefonia, eletricidade e água encanada, além do movimento portuário com navios de diversas bandeiras.

Após a decadência do ciclo da borracha, Manaus só veio a ter um novo impulso de desenvolvimento com a criação da Zona Franca, quando ocorreu um novo vigor no comércio através de produtos importados e da implantação de um pólo industrial. A população passou de 200 mil habitantes na década de 60, para 900 mil nos anos 80 e 1,5 milhões em 2002. Passados os anos, a mão de obra empregada nas empresas da Zona Franca de Manaus reduz-se de 32,6 mil trabalhadores em 1998 para 17,8 mil em 1999 e 13 mil em 2005²⁹.

Mesmo assim, Manaus hoje é considerada o centro financeiro mais importante da Região Norte do Brasil. O ponto chave da economia local é o Pólo Industrial de Manaus – PIM, responsável em grande parte, por Manaus deter o 7º maior PIB do país.

Com base nos dados do IBGE (2010), Manaus é a sétima cidade mais rica do Brasil. A cidade possui a segunda maior região metropolitana do norte do país e a décima segunda do Brasil, com 2.006.870 habitantes. A capital conta com 1.802.525 habitantes, sendo a população urbana estimada em 1.793.416 habitantes e a rural em 9.109 habitantes. Manaus ocupa a posição de oitava cidade mais populosa brasileira.

²⁹ www.portalbrasil.net/estados_am.htm Acesso em: 29/10/2010

Geograficamente, a cidade está dividida em seis zonas – Centro Oeste, Centro Sul, Leste, Norte, Oeste e Sul, sendo as regiões mais próximas ao centro (região Sul, na margem do Rio Negro, início histórico) geralmente mais ricas e desenvolvidas. À medida que se distanciam, as regiões mais afastadas tendem a ser mais pobres e mais carentes de infraestrutura urbana e habitacional, exceto em algumas áreas das Zona Norte e Zona Leste.

Manaus apresenta uma densidade demográfica de 149,9 habitantes por km²; o crescimento populacional é 10% acima da média das capitais brasileiras - a mortalidade até cinco anos de idade é 21,26 a cada mil crianças; a taxa de fecundidade: 3,74 filhos por mulher; a taxa de alfabetização: 94,63%. É a terceira capital do país em número de alunos matriculados na rede pública de ensino (média de 478.627 alunos matriculados na rede estadual e municipal de ensino) (IBGE/2009). A capital do Amazonas ocupa o sexto lugar em demanda hospitalar (SUS) de lesões decorrentes de causas externas (VIVA, 2006)³⁰.

Quanto aos serviços básicos dispostos à população, os indicativos de acesso apontam que o número médio de pessoas por domicílio é de 4,3 pessoas e que 26,29% dos domicílios não têm abastecimento de água. Maior ainda é a porcentagem de domicílios sem coleta de lixo – 30.72%. O sistema de esgotamento sanitário não atende a 9,31% da população (Seplan-Am, 2007).

De acordo com o IBGE, o número de pessoas residentes na cidade de Manaus na faixa etária³¹ de 0 a 19 anos está demonstrada na tabela 1 abaixo

³⁰ <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/vivapres5.pdf> Acesso em 22/12/2010

³¹ Nas disposições preliminares do Estatuto da Criança e do Adolescente está esclarecido que para os efeitos dessa lei é considerada criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade (ECA, art.2).

Tabela 1- Distribuição da população na cidade de Manaus segundo a faixa etária, ano de 2009.

Faixa Etária	Número de habitantes
0 a 3 anos	135.199
4 anos	32.505
5 e 6 anos	66.937
7 a 9 anos	88.293
10 a 14 anos	146.023
15 a 17 anos	96.465
18 a 19 anos	67.620

Fonte: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=am> Data de acesso: 17/12/2010

O quantitativo de crianças e adolescentes da cidade de Manaus nos leva a pensar sobre as condições de vida dessa população, que pelas condições inerentes ao seu período de desenvolvimento apresentam maior vulnerabilidade frente aos vários tipos de violência. Há vários registros estatísticos na literatura a respeito da incidência de violências perpetradas sobre essas faixas etárias, e de acordo com o Relatório Mundial sobre Violência e Saúde (OMS, 2002), as vítimas de abuso e negligência na infância têm mais problemas de saúde, custos com assistência à saúde significativamente mais elevados e vão com mais frequência aos departamentos de emergência do que as que não têm um histórico de abuso.

O Estatuto veio para assegurar a todas as crianças um conjunto de direitos fundamentais e uma grande parte desses direitos depende de uma ação positiva do Poder Público para que sejam efetivados. Essa população precisa dispor com prioridade de uma eficiente rede de serviços, produtos de políticas sociais básicas (estruturais) e assistenciais (constitutivas, inclusórias), além da uma política de atendimento de direitos da criança e adolescentes que possa fazer frente aos casos de crianças desaparecidas, abandonadas, abusadas, exploradas no trabalho, em situação de rua, drogadictos, autores de ato infracional. Esses casos concretos de violação de direitos infantis apóiam-se no eixo da Defesa - do qual fazem parte os Conselhos Tutelares, articulado dentro do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, (Porto, 1999).

4.2

Os Conselhos Tutelares Da Cidade De Manaus: histórico, localização e estrutura

Na cidade de Manaus, o percurso histórico do ECA aos Conselhos Tutelares pode ser traçado a partir da Lei Municipal nº163 de 16/12/1992, que cria o Conselho Municipal e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA é instituído como órgão da Administração Municipal, vinculado ao Gabinete do Prefeito, de caráter consultivo, deliberativo e controlador da política de proteção da criança e do adolescente.

A Lei Municipal nº 359, de 20 de setembro de 1996, dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Nas Disposições Gerais da Seção I, TÍTULO II temos:

Art. 5º. Ficam instituídos os Conselhos Tutelares, órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, na proporção de, no mínimo, um para cada 200.000 habitantes.

Parágrafo único. A implantação paulatina dos Conselhos Tutelares deverá ser feita no prazo máximo de vinte e quatro meses a contar da implantação do primeiro, que se dará no prazo improrrogável de cento e vinte dias.

A Resolução nº75/2001 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, que trata dos parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências, afirma:

Art. 1º. Ficam estabelecidos os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares em todo o território nacional nos termos do art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, enquanto órgãos encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Parágrafo único. Entende-se por parâmetros os referenciais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, os limites institucionais a serem cumpridos por seus membros, bem como pelo Poder Executivo Municipal, em obediência às exigências legais.

Art. 2º. Conforme dispõe o art.132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é obrigação de todos os municípios, mediante lei e independente do número de

habitantes, criar, instalar e ter em funcionamento, no mínimo, um Conselho Tutelar enquanto órgão da administração municipal.

O Conselho Tutelar vincula-se à Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente que, através da Lei nº 1.242 de 08 de maio de 2008, capítulo II – se refere às disposições gerais, atribuições, competências, escolha dos conselheiros, convocação de suplentes, afastamento para exercício de mandato efetivo, dos direitos e do funcionamento dos Conselhos Tutelares em Manaus.

Com o Estatuto da Criança e do Adolescente subjaz uma ideologia de atendimento à criança e adolescente que vislumbra um futuro de adultos mais integrados aos princípios de respeito à vida em sociedade. Portanto, o Conselho Tutelar tem que ter na sua linha de ação a divulgação da doutrina de proteção integral e a consciência de seu espaço dentro da rede de garantia para a proteção dessa população. O sistema de Conselhos Tutelares no município, mais que uma questão legal, precisa ser a conscientização de uma linha de pensamento – pois é uma nova forma de conceber a criança e o adolescente, uma nova forma de compreensão do tipo de atendimento que possa ser mais adequado para essa clientela. Para Barros (apud Oliveira, 1997:17) essa nova consciência deve pautar as articulações entre os Conselhos Tutelares e os outros membros do sistema, mas não é isso que parece:

Percebemos, em vários municípios, como essa relação é conflituosa. O Conselho Tutelar não consegue caminhar junto com o Conselho de Direitos ou o Conselho de Direitos não consegue caminhar junto com o Conselho Tutelar. E o que se percebe com tudo isso é uma disputa, uma coisa muito conturbada, onde o Conselho de Direitos quer se assumir como dono do Conselho Tutelar e o Conselho Tutelar quer manter uma relação de independência que acaba resultando em isolamento. (Barros, 1997 apud Oliveira, 1997, p.18)

Passados quinze anos de sua criação, o CMDCA passa por um reordenamento através da Lei nº1.133, de 17 de julho de 2007, agora se vinculando à Secretaria Municipal de Direitos Humanos – SEMDIH que deve prover o suporte técnico-administrativo-financeiro necessário ao referido Conselho. Esta Lei traz em seu art.2º, inciso XI, a atribuição deste Conselho de regulamentar, organizar, coordenar e presidir o processo de escolha e de posse dos membros dos Conselhos Tutelares, nos termos do artigo 139 do ECA, assim como no inciso seguinte está a função de presidir os procedimentos de sindicância e processo administrativo disciplinar

envolvendo os Conselhos Tutelares da cidade de Manaus. Considerando que as relações se estabelecem dentro de um campo de poder, é delicada a posição concreta dos Conselhos Tutelares conciliada à idéia de órgão autônomo.

Sobre a realidade de Manaus, Leite³² declara que:

Com relação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, os conselheiros tutelares pesquisados dizem que a articulação entre os dois Conselhos não é boa, chegando a existir uma relação de conflito. Isto se deve, segundo os entrevistados por causa do desconforto, por conta de o CMDCA na Lei Municipal nº1.242 de 08.05.08, ter substituído a Lei 359 de 20.09.96, com a atribuição de julgar as denúncias contra os conselheiros tutelares. (p.65)

A Lei referida no caso acima³³ realmente explicita nas Seções XIII e XIV a questão da Sindicância, onde as denúncias ou notícias de irregulares contra conselheiros tutelares serão apuradas no CMDCA e do Processo Administrativo-disciplinar para apurar os fatos ilícitos e aplicar penalidades aos conselheiros tutelares.

Ainda de acordo com esta Lei, cabe ao CMDCA deliberar sobre o processo de escolha dos membros titulares e suplentes dos Conselhos Tutelares. Entretanto, aconteceu que na data de 31 de março de 2009, se encerrariam os mandatos dos conselheiros da época e em janeiro daquele ano assumiu a prefeitura um grupo político opositor ao anterior, fato que gerou alguns entraves de continuidade no funcionalismo municipal. Os reflexos da mudança de gestores municipais também se fizeram presentes na troca de gestão dos Conselhos Tutelares. Enquanto população, acompanhamos através dos jornais opiniões diversas sobre o processo eleitoral e critérios de seleção dos conselheiros tutelares.

Ocorre que em 17 de abril de 2009, o Decreto nº 0075 prorroga em caráter excepcional o mandato desses Conselheiros Tutelares, considerando entre outras razões que: o adiamento emergiu, de outros motivos, da necessidade de recomposição da plenária do CMDCA/Manaus para que fosse restabelecido o princípio da representação paritária e seu funcionamento, ante a existência de relevantes questões

³² *Conselhos Tutelares de Manaus: da perspectiva do ECA à realidade local*. Monografia de Especialização em Ética e Política. Universidade Católica do Pernambuco. 2008. p.65

³³ Lei Municipal nº1.242, de 08 de maio de 2008, art. 49-71.

a serem submetidas à decisão do colegiado em especial concernente ao processo de escolha dos integrantes dos Conselhos Tutelares na forma da legislação aplicável.

Em 2 de julho de 2009, são nomeados por decreto os novos conselheiros tutelares, eleitos mediante pleito realizado em 07/06/2009, para exercerem mandato de três anos, a partir de 1º/07/2009.

A composição de membros do Conselho Tutelar obedecia inicialmente ao Regimento Interno aprovado em Decreto nº 8.710, de 08 de novembro de 2006. Entretanto, este decreto foi revogado pelo Decreto nº 0255/2009 e em 07 de julho de 2009, a Lei nº 1.349 alterou o disposto no art. 36 da Lei nº 1.242, de 08.05.2008.

O referido artigo 36 continha três incisos³⁴ sobre o funcionamento do Conselho Tutelar e na Lei nº 1.349, que o altera, constam mais deliberações a respeito dos Conselhos Tutelares. Vejamos:

Art. 1º. O art.36 da lei nº1.242, de 08.05.2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

I – das 8 às 18 horas, de segunda a sexta feira;

II – a partir das 18 horas, aos sábados, domingos e feriados, em regime de plantão;

III – a escala de atendimento plantão, na forma de sobreaviso, será distribuída entre os conselheiros tutelares mensalmente, e encaminhada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

IV – estando de plantão, na forma de sobreaviso, o conselheiro tutelar terá seu nome divulgado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, para conhecimento da escala de acompanhamento.

Parágrafo Único. A escala de atendimento de que trata o inciso III deverá respeitar obrigatoriamente, o rodízio dos 5 (cinco) Conselheiros, sendo um a cada plantão”.

Art. 2º. Ficam criadas na Administração Pública Municipal, 45 (quarenta e cinco) funções de conselheiros tutelares, providas por meio de eleição por voto universal e facultativo, na forma da Lei Federal n. 8.069, de treze de julho de 1990.

Art. 3º. O exercício da função de conselheiro tutelar, instituída pela Lei Municipal n.1.242, de 08 de maio de 2008, constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.

³⁴ Art.36. O Conselho Tutelar funcionará atendendo, através de seus conselheiros, caso a caso:

I-das 8 às 14 horas, de segunda a sexta feira;

II-a escala de atendimento na modalidade de plantão será distribuída entre os Conselheiros Tutelares mensalmente e, será encaminhada a secretaria para conhecimento e acompanhamento;

III-estando de plantão na forma de sobreaviso o Conselheiro Tutelar terá seu nome divulgado pela secretaria para conhecimento da escala de sobreaviso e acompanhamento;

Parágrafo único. A escala de atendimento de que trata o inciso II, obrigatoriamente, deverá respeitar o rodízio dos cinco conselheiros, sendo um conselheiro a cada plantão.

Parágrafo Único. Poderão exercer a função de conselheiro tutelar, maiores de 21 anos, com comprovada idoneidade moral, sem restrições a gênero, religião, raça ou partido político.

Art. 4º. Fica estipulado pelo exercício da função, a título de subsídio mensal o valor de R\$1.933,00 (um mil novecentos e trinta e três reais), que deverá ser reajustado nos mesmos índices de correção concedidos aos funcionários públicos municipais, quando houver revisão geral dos planos de cargos e salários.

§1º Por não possuírem qualquer vínculo empregatício com o Município, e serem agentes públicos com mandato eletivo, não serão devidos aos conselheiros tutelares quaisquer outros valores além do subsídio mensal previsto no caput deste artigo, inclusive de horas extras pelo plantão na forma de sobreaviso efetuado.

§2º Tratando-se de agentes públicos para mandatos eletivos temporários, os conselheiros tutelares não adquirem, ao término do seu mandato, quaisquer direitos a indenização, efetivação ou estabilidade nos quadros da administração municipal.

§3º Os Conselheiros Tutelares de que trata essa Lei são contribuintes do Regime Geral da Previdência Social – RGPS.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos à 02 de janeiro de 2009, revogando-se as disposições em contrário.

A resolução N° 014/2009 do CMDCA/Manaus de 27/07/2009, dispõe sobre os instrumentos básicos do registro de atendimentos dos Conselhos Tutelares, considerando a necessidade de acompanhamento dos instrumentos básicos de registro dos Conselhos Tutelares, conforme disposto no art. 16 da Lei n° 1.242, de 08/05/2008, e resolve:

Art. 1º - Os Conselhos Tutelares encaminharão à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH relatório mensal de suas atividades até o quinto dia útil de cada mês subsequente.

Parágrafo único – O modelo do relatório mensal de que trata o caput deste artigo será enviada aos Conselhos Tutelares pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH, nos moldes dos formulários padronizados para atendimento e providências do SIPIA.

O CMDCA/Manaus, considerando sua função de fiscalização de execuções e a necessidade de disciplinar a escala de plantão, na forma de sobreaviso resolve na Resolução N° 013/2009:

Art.1º - A escala de plantão, na forma de sobreaviso, dos conselheiros tutelares será elaborada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/Manaus, e distribuída entre os conselheiros tutelares e encaminhada à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH, até o 25º (vigésimo quinto) dia do mês anterior a sua vigência.

Art. 2º - Estando de plantão, na forma de sobreaviso, o conselheiro tutelar terá o seu nome divulgado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH, para acompanhamento da escala e acompanhamento.

Art. 3º - A escala de atendimento plantão, na forma de sobreaviso respeitará o rodízio dos 5 (cinco) Conselheiros, sendo um a cada plantão.

Art. 4º - Os casos omissos serão decididos pelo CMDCA/Manaus.

Apesar da lei municipal que estabelece juridicamente os Conselhos Tutelares na cidade de Manaus datar de 1996, ocorreram posteriormente significativas modificações nessa peça de lei, inclusive, somente dez anos depois o poder municipal promulga, em forma de Decreto, o primeiro Regimento Interno desses Conselhos. Podemos supor que estamos frente a uma realidade não sedimentada e, como constatado na revisão da literatura realizada para esta dissertação, com poucas referências bibliográficas sobre o tema Conselho Tutelar em Manaus.

Atualmente, existem na cidade de Manaus 9 Conselhos Tutelares assim distribuídos: Zona Centro-Oeste; Zona Centro-Sul; Zona Leste I; Zona Leste II; Zona Norte; Zona Oeste; Zona Rural; Zona Sul I; Zona Sul II. Como Manaus tem estabelecida a divisão de seis zonas distritais, ocorreu a divisão das Zonas Leste e Sul, pelo volume populacional que as mesmas comportam, assim como o aparecimento do Conselho Tutelar da Zona Rural³⁵.

Administrativamente, o Conselho Tutelar de Manaus está ligado à Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do município, que deve fornecer material para seu funcionamento. Todos os nove Conselhos, quando por nós visitados, estavam funcionando em espaços alugados pela Prefeitura, com exceção de um dos Conselhos, que estava provisoriamente (cerca de um ano) funcionando dentro de um CRAS. Dependendo do espaço, há Conselhos com uma sala para cada conselheiro, em outros ocorre o compartilhamento de salas.

A estrutura física dos imóveis parecia viável, mas foi observado que os Conselhos mais distantes do centro da cidade, apesar de maior demanda, tinham menor espaço físico. A respeito do número de agentes administrativos, havia

³⁵ Apêndice 3

variações de 1 a 5, assim como no número de estagiários³⁶. Todos os Conselhos dispõem de telefone e os conselheiros têm uma linha de telefonia celular corporativa. Em alguns, o aparelho de fax estava quebrado, e não era em todos que a internet estava operando. O número de computadores também variava, desde 1 para todo o Conselho, até 1 para cada conselheiro. Cada Conselho dispunha de 1 viatura com motorista.

Não existe na estrutura funcional dos Conselhos Tutelares de Manaus uma equipe técnica multi-profissional. Diferente, por exemplo, de Belo Horizonte – onde uma dessas equipes dá suporte técnico aos Conselhos da cidade³⁷, ou do Rio de Janeiro – onde cada Conselho dispõe deste recurso³⁸.

O horário de funcionamento segue o estabelecido no Regimento Interno, das 8:00 às 12:00 e das 14:00 às 18:00. Porém, foi observado o caso de um conselheiro que adequou sua hora de chegada para mais tarde e atendia no horário convencionado para almoço. Cada Conselho deve manter um conselheiro em sua sede no período de atendimento ao público, para isso há uma escala de plantão. Nos fins de semana e feriados, os Conselhos ficam fechados e o conselheiro de plantão fica de sobreaviso. Houve ocasião em que a pesquisadora, em dia útil e desatenta a um feriado municipal (dia do Funcionário Público, que teve sua data transferida de 28/10/2010, quinta feira, para a sexta feira), dirigiu-se a um dos Conselhos, que estava fechado – conforme o Regimento. Mas não havia qualquer informativo para quem ali se dirigisse em busca desse serviço, por exemplo, o número de telefone do plantão. Curiosa, a pesquisadora passou na frente de 2 outros Conselhos, e em apenas um havia o aviso do motivo do não atendimento e a data de retorno às atividades no dia 03/11/2010 quarta feira (feriado prolongado 01/11 ponto facultativo, 02/11 dia dos finados). Na ocasião, lembrei-me das palavras de Teixeira (1998, p.79), “aqueles que violam os direitos da criança e do adolescente não escolhem hora, nem dia para fazê-lo”.

³⁶ Os estagiários são estudantes de ensino médio que dão suporte ao trabalho administrativos. Estão a serviço da SEMASDH.

³⁷ PERES (2001)

³⁸ Cadernos de Assistência Social. Vol.2. “**Trabalho técnico dos conselhos tutelares**”. Rio de Janeiro, março 2005.

4.3 O trabalho de campo

Para conhecer a atuação dos conselheiros tutelares da cidade de Manaus na defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica, desenvolvemos um estudo de natureza qualitativa que contou com a entrevista semi-estruturada como principal instrumento de coleta de dados. Após a autorização para o acesso aos Conselhos Tutelares fornecida pelo Secretário de Assistência Social e Direitos Humanos, iniciamos o processo de agendamento dos dias e horários para a realização das entrevistas com os conselheiros.

Inicialmente tentamos agendar previamente as entrevistas por telefone, mas ocorria de no dia e horário combinados o conselheiro não se fazer presente e quando retomávamos o contato por telefone ouvíamos sobre imprevistos da própria função que os afastavam da sede naquele exato momento da entrevista. Optamos então por comparecer aos Conselhos e tentar falar pessoalmente com algum conselheiro. Esta estratégia surtiu melhor resultado.

As tentativas iniciais revelaram que nos finais dos turnos havia menos movimento, pois o controle administrativo dos atendimentos cuidava para que às 12:00hs e às 18:00 o expediente fosse encerrado. Em alguns casos, chegávamos ao Conselho perto do horário do encerramento do turno matutino, às 11:00hs, e o agente administrativo nos anunciava como sendo o último atendimento daquela manhã.

Após chegar aos Conselhos e serem feitas as apresentações iniciais (objetivos da pesquisa, carta de autorização, etc.), normalmente éramos atendidas por um agente administrativo³⁹. Enquanto aguardávamos o contato inicial com um conselheiro indicado pelo agente, geralmente aproveitávamos para coletar dados referentes à estrutura, condições materiais e espaço físico.

³⁹ O termo agente administrativo foi mantido genericamente no masculino.

As entrevistas foram realizadas no período de setembro a novembro de 2010 e o primeiro Conselho visitado foi o da zona Centro-Sul, que por estar localizado próximo à nossa residência nos passou a idéia de “suposta” familiaridade e segurança.

Cabe aqui destacar que tivemos uma recepção simpática e receptiva dentro dos Conselhos, tanto da parte do agente administrativo, quanto dos conselheiros, que mesmo tendo seus afazeres mostraram boa vontade em ajudar e acreditar na importância de publicizar suas experiências. Apenas como registro, houve um conselheiro que comentou “se eu fosse cobrar por cada entrevista que dou já daria um bom dinheiro”. Antes de nos lançarmos a campo havia uma certa inquietação de nossa parte concernente à preocupação de não sermos da “área”, ou que alguns conselheiros realmente se negassem a participar, mas a simpatia e o respeito frente à nossa pessoa serviram para deixar-nos mais à vontade, mesmo quando saíamos do Conselho sem a entrevista em função de uma dada ocorrência ou mesmo outro compromisso do conselheiro a ser entrevistado. Nesses casos tínhamos que remarcar a entrevista.

Em apenas um Conselho o agente administrativo não se sentiu à vontade para nos fornecer as informações referentes à estrutura física do Conselho. Estranhamos esse comportamento devido ter sido destoante das outras visitas realizadas, e o estranhamento se repetiu quando, uma vez frente ao conselheiro, esclarecida a proposta da pesquisa e feito o convite à participação, o conselheiro esquivou-se e criou dificuldades burocráticas, além de comentar: “... aqui a gente sofre muita perseguição” (sic). Resolvemos não insistir e dissemos que retornaríamos em outro momento. Prosseguimos na coleta de dados em outros Conselhos e deixamos este para a etapa final. Cabe informar que quando retornamos para agendar a entrevista, nos dirigimos a um outro conselheiro que, mesmo evidenciando bastante trabalho em sua mesa, foi bastante colaborativo e concedeu a entrevista de forma pontual.

Em sua maioria, as entrevistas foram então agendadas “face a face” com cada conselheiro e realizadas individualmente. Foram tomados todos os cuidados quanto à confidencialidade das informações e todos os conselheiros assinaram e ficaram com

uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido⁴⁰, como forma de garantir o direito da livre expressão, da confidencialidade e de adesão dos mesmos à proposta de pesquisa. As entrevistas foram gravadas com a autorização dos entrevistados.

Foram entrevistados 12 conselheiros sendo que, em 06 Conselhos Tutelares houve a participação de apenas 01 (um) conselheiro e nos demais, de 02 (dois). O critério para escolha dos entrevistados foi aleatório, convidando-se pelo menos um sujeito por Conselho Tutelar. Contudo, em três Conselhos Tutelares, para nossa surpresa, após a primeira entrevista, éramos informadas que outro conselheiro se dispunha também a participar. Diante desta circunstância foi possível terminar com 12 conselheiros entrevistados e não apenas 09 como havíamos imaginado inicialmente. As entrevistas foram realizadas em salas reservadas, localizadas no espaço dos Conselhos.

O roteiro elaborado para as entrevistas constou de 30 questões⁴¹ nas quais procuraram cobrir os objetivos propostos para este estudo.

Gil (2008) relata que após a coleta de dados, a fase seguinte é a de análise e interpretação. Segundo o autor,

Esses dois processos, apesar de conceitualmente distintos, aparecem sempre relacionados entre si. A análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos. (Gil, 2008, p.168)

Assim, como primeira etapa da análise dos dados, foi realizada a transcrição das entrevistas, uma vez que esse procedimento possibilita uma maior aproximação com o material coletado. Após a transcrição das entrevistas, houve a leitura atenciosa de todo material transcrito, e a codificação das respostas tendo em vista os objetivos propostos no início deste estudo. Para procedermos à análise, dividimos as respostas obtidas em dois blocos. O primeiro diz respeito a informações que caracterizam o perfil dos conselheiros, sua relação com o trabalho de conselheiro - motivação,

⁴⁰ Apêndice 2

⁴¹ Apêndice 4

expectativas, vantagens e desvantagens do trabalho realizado, e capacitação para o trabalho de conselheiro.

O segundo bloco, voltado para as questões norteadoras desta pesquisa, foi subdividido em três eixos temáticos, a saber: as concepções de violência doméstica, os procedimentos e as dificuldades encontradas diante da violência doméstica, e a avaliação da atuação do trabalho desenvolvido frente às situações de violência doméstica. Ao nos apropriarmos de fragmentos das entrevistas realizadas para ilustrar nossa análise, identificaremos os Conselheiros usando a seguinte nomenclatura: C1, C2, C3,... C12.

4.3.1 Caracterização dos sujeitos da pesquisa

Os 12 conselheiros tutelares entrevistados apresentaram o seguinte perfil:

a) Quanto ao sexo: 10 (dez) conselheiros eram do sexo masculino, houve apenas 2 pessoas do sexo feminino. Não houve qualquer atenção de escolha da pesquisadora sobre o sexo do entrevistado, mas não causou estranhamento a prevalência do sexo masculino, visto que este compõe a grande maioria dos conselheiros tutelares da cidade de Manaus.

Observando a relação nominal dos conselheiros eleitos para a gestão 2009-2012 tivemos a idéia de que prevalece o gênero masculino⁴², o que, por outro lado, nos suscitam outras questões: Tradicionalmente nos acostumamos a encontrar nos serviços de assistência e cuidados infantis a figura feminina, e nos postos de controle social a prevalência do gênero masculino - inclusive a função de delegado de polícia exercida por mulheres é fato recente em nossa história. Será talvez por um imaginário

⁴² Decreto Municipal de 02 de julho de 2009.

social que associe o Conselho Tutelar principalmente como órgão de caráter coercitivo? Como se distribui a população de conselheiros em termos de sexo nos demais municípios?

b) Quanto ao local de nascimento: Manaus é a cidade onde nasceram e sempre viveram 9 dos conselheiros entrevistados, 2 são provenientes de outros Estados, sendo que já estão em Manaus há 20 e 44 anos respectivamente. Um outro conselheiro é originário do interior do Amazonas e reside na capital há 17 anos – é o que menos tempo tem de moradia em Manaus. Prevalecem, portanto os manauaras comparados com os de outros lugares. É importante lembrar que para candidatar-se ao cargo de conselheiro tutelar, na cidade de Manaus, é necessário residir na cidade há pelo menos dois anos⁴³.

c) Quanto à faixa etária: Conforme instituído na Lei Municipal nº 1.242, de 08 de maio de 2008, Art 11, inciso II., para candidatar-se a membro dos Conselhos Tutelares é exigida, em termos de idade, a comprovação de ter idade superior a 21 (vinte e um) anos⁴⁴. Quanto à faixa etária, os conselheiros entrevistados estão entre 28 e 48 anos, conforme pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2- Distribuição dos conselheiros tutelares entrevistados segundo a faixa etária.

Faixa etária	Quantidade
26 – 30	3
31 – 35	1
36 – 40	2
41 – 45	5
46 – 50	1
Total	12

Fonte: Entrevistas realizadas com conselheiros tutelares de Manaus, em set/nov 2010.

d) Quanto ao estado civil: 7 conselheiros se declararam casados, 4 solteiros e 1 divorciado. Foi considerado casado um conselheiro que assim se pronunciou: “Posso falar ... amancebado?”. Portanto, foi predominante a população casada.

⁴³ Lei Municipal nº 1.242, de 08 de maio de 2008, Art.11, inciso III.

⁴⁴ Lei Municipal nº 1.242, de 08 de maio de 2008, Art 11, inciso II.

e) **Quanto à religião:** quando perguntados sobre a sua religião, a maioria declarou-se católico – 9 conselheiros. Dentre os demais, 2 se declararam evangélicos e um outro se denominou protestante.

f) **Quanto à escolaridade:** um conselheiro informou ter Ensino Médio e declarou que não está estudando atualmente; três concluíram o Ensino Superior – inclusive um desses tem pós graduação. Quanto a estar estudando atualmente – dois responderam negativamente e um outro está cursando sua terceira faculdade. Entre os oito restantes que se apresentaram com ensino superior incompleto, apenas seis seguem os estudos em cursos variados.

Cabe notar que no ato de inscrição à eleição de conselheiro tutelar, o candidato deve apresentar o certificado de conclusão de curso equivalente ao Ensino Médio e ter conhecimento de informática⁴⁵, além de submeter-se a uma prova de conhecimentos formulada por comissão coordenada pelo CMDCA⁴⁶. Em casos de reeleição, ocorre a classificação automática à prova de suficiência⁴⁷.

g) **Quanto à moradia:** 10 conselheiros moram em bairros de abrangência do CT, com exceção de dois entrevistados que residem em bairros de outra jurisdição.

h) **Quanto ao número de mandatos:** metade dos entrevistados está no seu primeiro mandato. Dos 6 conselheiros que cumprem o seu segundo mandato, 1 informou que está em sua terceira gestão. Cabe lembrar que o art. 132 do ECA, esclarece que o mandato de conselheiro tutelar é de três anos, permitida uma recondução.

i) **Quanto às experiências anteriores ao Conselho Tutelar:** os entrevistados antes de ingressarem no Conselho Tutelar exerceram as mais diversas atividades e ocupações – industriários, funcionário público, autônomos, professores, comerciantes, comerciários, agentes de pastorais e de ONGs, como nos mostram os fragmentos abaixo:

⁴⁵ Lei Municipal nº 1.242, de 08 de maio de 2008, Art 11, incisos IV, VII.

⁴⁶ Lei Municipal nº 1.242, de 08 de maio de 2008, Art 11, inciso VI e Art.20, inciso VI a).prova escrita, em que se avaliarão conhecimentos de português, informática, políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente e cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Constituição Federal – capítulo da Ordem Social.

⁴⁷ Lei Municipal nº 1.242, de 08 de maio de 2008, Art 11, parágrafo único.

“Anteriormente ao Conselho Tutelar trabalhei como industriário, mas há mais de 15 anos entrei para a militância da defesa da criança e do adolescente através da comunidade, ONGs e associações”. (C3)

“Metalúrgico, metalurgia no controle de qualidade e vendedor autônomo” (C6)

“Atividades, já trabalhei antes no serviço público também, já trabalhei terceirizado em empresas do Distrito também, serviço comunitário, autônomo. De tudo um pouco, só não fiz roubar” (C7)

Foi possível apreender nessas respostas que a atividade de industriário apareceu com maior incidência, isto talvez seja porque o Distrito Industrial de Manaus seja um grande pólo empregador no Estado do Amazonas. Alguns souberam do Conselho Tutelar na época da campanha para eleição de conselheiro e ficamos com a impressão de que muitos dos entrevistados não estavam em uma atividade “estabelecida” antes de tornarem-se conselheiros tutelares.

4.3.2

Os conselheiros e o Conselho Tutelar: motivações, expectativas, capacitação, vantagens e desvantagens do trabalho

Após conhecermos as principais características pessoais dos sujeitos entrevistados, o passo seguinte foi conhecer os motivos que os levaram a decidir pelo trabalho no Conselho Tutelar, capacitação recebida, expectativas frente ao trabalho desenvolvido, bem como as vantagens e desvantagens do trabalho de conselheiro.

Quando perguntados sobre os motivos que os levaram a decidir pelo trabalho de conselheiro tutelar, as respostas apresentaram uma frequência maior no argumento “identificação com a causa” e a “vontade de ajudar as pessoas”. Alguns relacionaram essa “identificação com a causa” com a experiência anterior em trabalhos com crianças e adolescentes. Essas experiências os levaram, por suposto, a buscar ampliar o poder de ajuda a essa população. Também despontaram motivos inerentes ao cargo

em si, mais especificamente, ao poder do cargo como pode ser ilustrado com o fragmento a seguir:

porque uma coisa é você fazer uma defesa sem autoridade, autoridade espiritual sim, mas perante as outras autoridades não tinha, ficava assim 'barra'. Então o conselheiro tutelar ele recebe uma autoridade, é um cargo relevante com poder de decidir, de fazer alguma coisa mais concreta em prol da criança e do adolescente. (C6)

Para um dos conselheiros, a autoridade do cargo e o poder de decisão, estão em grande parte ligados a uma peça chave do conceito do que seja o Conselho Tutelar - a autonomia, referida como motivação pelo C5:

(...) apesar do município dar o local de funcionamento e salário, a gente não é funcionário do município, então isso dá respaldo para a gente trabalhar única e exclusivamente para o Estatuto. A gente não tem rabo preso com ninguém, apesar de ser um cargo eletivo, a gente está aqui exclusivamente para defender os direitos da criança e do adolescente, foi isso que me motivou. (...). (C5)

A respeito da autonomia do Conselho Tutelar, Andrade (2000) salienta que se trata de autonomia de atuação, que não pode ser confundida com independência. A atuação dos conselheiros deve coadunar com os princípios do ECA. Aliás, um dos entrevistados atrela sua motivação de ingressar no Conselho após frustração com o serviço que foi oferecido pelo próprio órgão:

Uma das razões foi um atendimento que foi feito uma vez pelo Conselho Tutelar e que não teve uma resposta a contento, (...). Nós entramos no Conselho Tutelar em virtude desse não-atendimento e como nós já trabalhávamos na área da infância e da juventude também (...). (C9)

Em todas as respostas concernentes às motivações parece haver uma convicção por parte dos conselheiros de possuírem os atributos necessários para o bom desempenho do cargo, como:

(...) vi a importância de uma pessoa responsável estar conselheiro tutelar (C2)

(...) faltava uma pessoa que pudesse ajudar e eu entendi que eu poderia ser essa ferramenta de acesso pra comunidade, (...). (C10)

(...) e acho que está dentro de cada pessoa. (...). (C11)

É como se houvesse, nas falas dos conselheiros, uma *coincidência* entre vocação e missão. Se assim for, essa dialética é muito bem expressada por Bourdieu quando nos mostra que,

entre a “procura” inscrita quase sempre de maneira implícita, tácita, até mesmo secreta na posição e a “oferta” oculta nas atitudes – seria inútil procurar distinguir o que nas práticas decorre do efeito das posições e o que decorre do efeito das atitudes introduzidas pelos agentes nessas posições que são próprias para comandar a sua percepção e a sua apreciação da posição, logo, a sua maneira de a manter e, ao mesmo tempo, a própria “realidade” da posição. (Bourdieu, 2002, p.90)

Quando perguntados sobre as suas expectativas em relação ao seu trabalho no Conselho Tutelar, alguns conselheiros foram otimistas, principalmente porque argumentavam sobre sua própria contribuição para a causa de crianças e adolescentes:

Sempre que venho todos os dias, as expectativas são as melhores, torcendo, pedindo a Deus que nos proteja, que nós tenhamos êxito no nosso dia à dia (...) e eu peço discernimento para poder atender. Eu venho todo dia trabalhar com toda a garra, a fim de desempenhar o meu melhor. (C5)

Ah, as melhores possíveis entendeu ? Primeiro porque eu faço o que eu gosto, eu tô na causa porque eu gosto mesmo. (...). (C7)

Minha expectativa é uma visão positiva de poder contribuir com a sociedade manauara de forma de poder orientar, de poder indicar quais são as melhores formas de você resolver os seus problemas, tanto nas esferas pessoais – porque às vezes quando você atende aqui não é só a esfera familiar, tem a esfera pessoal. (...) (C10)

Novamente somos levadas a pensar no que possa estar inscrito por trás das atitudes de ajuda, o que é efeito do exercício do cargo e o que é do estilo pessoal desses sujeitos. Em relação à função de conselheiro tutelar, realmente as expectativas de ações de proteção e garantias que guiaram o ECA e a criação do Conselho Tutelar orientaram para tais práticas, mas ainda sentimos falta de melhor estruturação de procedimentos da função para que possamos ter um parâmetro de avaliação de quanto o órgão e seus agentes estão respondendo às expectativas do ideário do Estatuto. Por outro lado, “*poder indicar quais são as melhores formas de você resolver os seus problemas*”, dependendo do modo como se apresenta, pode denunciar sistemas simbólicos cujas ideologias podem servir a interesses particulares, que não os de quem sejam os beneficiários do serviço. E, considerando Bourdieu (2002), se os sistemas simbólicos funcionam como imposição ou legitimação da dominação, têm-se a “violência simbólica”.

Um dos conselheiros pareceu mais cauteloso nesse aspecto, pois declarou:

(...) a expectativa que eu tenho é de poder contribuir mais com essas famílias, com essas pessoas, podendo dar um retorno melhor assim pra elas, para essas famílias. É,

principalmente, por exemplo, conhecendo um pouco melhor as necessidades, (...) (C12)

Ainda sobre as expectativas dos conselheiros, houve quem associasse suas expectativas às posturas de gestores diante da implementação de políticas e programas na área da criança e do adolescente. Nesse grupo identificamos expectativas tanto positivas, quanto negativas. Em caráter positivo, apenas 2 conselheiros:

A minha expectativa é acreditar que temos Políticas Públicas para defender os direitos das crianças e dos adolescentes e que elas funcionam. (...). (C2)

Expectativa muito boa, de 2 anos para cá eu tenho melhorado minha perspectiva de que realmente estou no caminho certo, estamos progredindo. Antes me dava muita angústia de ver um Estatuto tão bonito, uma lei tão bonita que é a lei 8069, e ficava empacada devido aos gestores, o Executivo - que pisou no freio mesmo, terrível, (...). Aí depois entrou um outro, também começou mal, (...), mas aí não, chamou nós para conversar e temos sobrevivido, tem avançado bastante, (...). (C6)

Este último conselheiro levanta uma questão que pode se aproximar de Barros (2005), quando este comenta sobre as diferenças de interesses e especificidades de estilos se sobreporem aos interesses de crianças e adolescentes, indo contra a natureza emancipatória subjacente ao construto de “rede”.

Esta questão vem de encontro aos demais entrevistados que associaram suas expectativas ao funcionamento da rede de proteção, e o fizeram em tom de queixa:

As expectativas em relação ao meu trabalho é que a gente pudesse trabalhar em sinergia, né? com os outros órgãos, para que os direitos violados pudessem ser resgatados de forma eficaz, essa sempre foi a nossa expectativa.(...). (C3)

(...) a expectativa é que essa rede de proteção tão falada possa ... o próprio poder público quando eu falo em rede de proteção, possa ... eu costumo dizer que essa rede de proteção é furada. (...) (C4)

(...) As expectativas ... isso tudo nós dependemos de um fator predominante chamado Ministério Público, que ele determine que as situações acontecerem, tanto é que hoje nós cobramos muito da parte do Ministério Público e não há esse funcionamento (...). (C9)

As expectativas em relação à rede poderão ser as expectativas da sociedade como um todo, uma vez que nos conduzimos pela ideologia de que o Sistema de Garantia de Direito funcione *articulado e integrado*. Como o Conselho Tutelar é a porta de entrada de casos de crianças sem escolas, sem atendimento médico, com fome, abandonadas, maltratadas, dependentes de drogas, etc, é a partir daí que se pode mostrar ou não a sintonia entre os atores do sistema. Para Oliveira (2007), avançar no esforço de articulação da rede também passa pela qualidade do fluxo de informação entre os atores a fim de fazer frente aos limites dialogais.

Em muitos dos casos de violação aos direitos infantis, para fazer cessar a violação são necessárias medidas de natureza jurídica e de alcance social, como encaminhar a solução do problema, responsabilizar o autor da violação, promover a reparação do dano e aplicar sanções, ou seja, algumas ações dizem respeito ao Conselho Tutelar, outras fogem às suas atribuições. Mas precisam ser atendidas e resolvidas, afinal, já no Título I da Lei nº 8.069 está assegurada, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos dessa população. Assim como o Art. 86 da referida Lei explicita que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente se dará em “*um conjunto articulado*” de ações de todos os setores e níveis da sociedade.

Quando um conselheiro declara “*essa rede de proteção é furada*”, sua observação aproxima-se daquela feita pela Promotora de Justiça Leila Machado da Costa (2007) a respeito da rede, considerada por ela como uma prática de ações mal fomentadas e mal articuladas, devido à falta de levantamento prévio criterioso ou falta de comprometimento e intercâmbio dos atores envolvidos.

Fatores implicados na eficiência da rede de proteção também estão sujeitos de ocorrer nos micros sistemas que a integram, no caso aqui o próprio Conselho Tutelar. As concepções acerca de limites dialogais, de falta de comprometimento com a causa e intercâmbio entre os atores, agora dentro do próprio Conselho Tutelar, parecem ter norteado o pensamento do C11, que quando perguntado sobre suas expectativas em relação ao seu trabalho, acabou por queixar-se das premissas acima:

(...) diminui o nosso trabalho quando se trata de um interesse político grande dentro dos Conselhos. Nós gostaríamos que esse Conselho fosse levado mais

profissionalmente, voltado realmente para o interesse da criança e do adolescente. Infelizmente nós somos prejudicados por algumas pessoas até do próprio seguimento, do próprio meio mesmo, pessoas que não têm comprometimento mesmo com o trabalho em si – que é o trabalho pelas crianças e pelos adolescentes. (...). (C11)

Prosseguindo na análise do primeiro bloco de nosso estudo, perguntamos sobre as vantagens e desvantagens de ser conselheiro tutelar. Em relação às vantagens de ser conselheiro tutelar, 3 entrevistados destacaram a autonomia, 6 destacaram o exercício do poder – embora 2 desses fizessem ressalvas importantes, e 3 consideraram o aprendizado para a vida pessoal.

Quando C1, C3 e C4 declaram, respectivamente, “(...) *nós temos autonomia no nosso trabalho, (...)*”, “(...) *A vantagem é que o conselheiro tutelar não está atrelado a nenhum órgão, (...)*, e “(...) *A única vantagem é de ser autônomo, (...)*, indicam que têm liberdade de atuação em sua prática, que se sentem livres para decidir o rumo dos casos de sua competência. Se esses conselheiros estiverem se referindo à autonomia funcional, a respeito de matérias de sua competência, realmente ninguém pode interferir, influenciar ou manipular suas deliberações. É uma autonomia de decidir, e suas deliberações que não podem ser descumpridas (Teixeira, 1998; Souza, 2001; Konzen, 2000). Conforme o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece, “*As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse*” (ECA, art. 137).

Considerando a natureza e constituição do órgão Conselho Tutelar e a autonomia ditada na Lei que se explicita no exercício do poder, somos levadas a Foucault (2008), em suas análises sobre a existência de formas de exercício de poder diferentes do Estado, a ele articuladas de maneiras variadas e que são indispensáveis, inclusive, à sua sustentação e atuação eficaz. Para Foucault, rigorosamente falando, não existe o *poder*, mas sim práticas ou relações de *poder*.

Portanto, a vantagem do poder de autonomia investido no cargo deve ser considerada pelo exercício das deliberações técnicas da função, pois é nesse sentido que se dá a tal autonomia (Teixeira, 1998). O “conselheiro não sendo subordinado a órgão nenhum”, não representa fugir de suas atribuições legais. Konzen (2000, p.168)

questiona: “essa autonomia é do órgão ou de seus agentes?”, para em seguida reforçar: “A interpretação primária conduz à conclusão de que a autonomia é do órgão”.

O termo “autônomo” relaciona-se à liberdade de atuação, o que como vimos implica em atribuição de poder. Ser conselheiro tutelar oportuniza a vivência do exercício do poder, e como declaram os conselheiros abaixo:

(...) nós temos a porta aberta para entrar nas delegacias, nos hospitais, nos programas sociais para defender os direitos das crianças e dos adolescentes. (C2)

(...) Você vai lá como conselheiro, pesa muito de você chegar lá, leva lá e rapidinho atendem aquela criança. Então isso pra mim é uma vantagem né? (...). (C7)

(...) De requisição, de requisitar os serviços. Nós adiantamos para a sociedade, essa vantagem é muito grande. O conselheiro tem um poder na mão que nunca foi exercido como está sendo ultimamente, (...). (C9)

(...) A vantagem de poder ajudar essas pessoas que desconhecem os seus direitos, de buscar mecanismos de resolver problemas referentes à infância, então nesse sentido aí o Conselho Tutelar é uma ferramenta poderosa (...). (C10)

Como já abordado no capítulo anterior desta dissertação, o cargo de conselheiro tutelar passa a compor a ordem social a partir da Lei Federal 8.069/1990 e, tomando Berger e Luckmann (2002) como referência, a ordem social não faz parte da “natureza das coisas”, tampouco é derivada das “leis da natureza”. “A ordem social existe *unicamente* como produto da atividade humana. Não é possível atribuir-lhe qualquer outro status ontológico sem ofuscar irremissivelmente suas manifestações empíricas” (p.76). É nesse caminho que buscamos visualizar o que possa ser o conselheiro tutelar, pois é através da atividade que o ser humano se exterioriza e toda atividade humana está sujeita ao hábito, que é coextensivo com a institucionalização da atividade em questão. Portanto, dizer que um segmento da atividade humana foi institucionalizado é considerar que esta mesma atividade está submetida, ela também, ao controle social.

Influenciadas pelos autores acima, queremos crer que o uso do poder envolve responsabilidades e que a prioridade das definições institucionais das situações deve

ser coerentemente preservada das tentações individuais de redefinição. Talvez seja para esse cuidado que 2 conselheiros nos chamam a atenção:

(...) Então você não tem que usar da soberba do cargo, pensando que você é melhor que todos, que você pode mais que todos, porque são em simples situações que a gente vê quem é conselheiro e quem não é. Uma dessas é assim ... se você estiver na fila, e eu com a farda do Conselho eu vou na frente... não!. Eu sou uma pessoa como você só que eu tenho um conhecimento maior e fui eleita pelo povo e se eu fui eleita pelo povo eu tenho que respeitar o povo, entendeu? Respeitar a comunidade, procurar fazer um trabalho decente. (C8)

(...) hoje a sociedade sabe que tem um órgão que pode requisitar esse serviço, não é questão de caridade, é questão de requisitar serviço e ser atendido para a sociedade infante juvenil. Ou seja, é lei e tem que ser cumprida, e hoje nós vestimos essa camisa, essa camisa da autoridade (...). (C9)

Os 3 conselheiros que identificaram as vantagens relacionando-as a aspectos pessoais, mostram que é possível pensar a posição de cada agente no espaço social, nas mais variadas dinâmicas de jogos simbólicos possíveis.

Muitas, muitas. Além de trazer toda essa experiência pra dentro de casa, pra minha família, para eu saber criar meus filhos, meus sobrinhos (...) então tudo isso aí eu agrego aos meus valores. (C5)

Vantagens... Pessoal, pra mim e pra minha família é uma honra muito grande – para mim. (...). (C6)

(...) Então eu vejo assim que a vantagem, por exemplo, é essa, é você está no convívio com essas pessoas e vê os exemplos bons e os exemplos negativos, e tentar de alguma forma absorver e levar para dentro de sua casa, com seus filhos, ensinar na educação, até mesmo nos exemplos das coisas que acontecem, tentar orientar para que não aconteça também na sua família, na sua casa, com seus filhos também. (...) (C12)

Os comportamentos de “*tentar de alguma forma absorver e levar para dentro de casa*” explicitam algumas interações dos conselheiros tutelares em seu contexto de atuação profissional, e sabemos que na construção do espaço social operam diferentes espécies de poder oriundas de diferentes campos, um deles incorporado no chamado capital cultural (Bourdieu, 2002). O volume desse capital determina as probabilidades agregadas de ganho em todos os jogos onde esse capital é eficiente. O que o conselheiro considera ganho para si, em termos de valores, pode vir a ser transubstanciado na sua conduta no cargo, o que associamos então à Bourdieu, “na

medida em que esta posição é determinada pelo sucesso no campo cultural” (2002:134).

Identificadas as vantagens apontadas pelos conselheiros, e considerando a contribuição de Bourdieu, para quem a posição de um determinado agente no espaço social é definida pela distribuição dos poderes que atuam em cada um deles, além do capital econômico, cultural e social, destaca-se tanto nas razões de escolha da profissão, como aqui – na vantagem “autonomia”- o peso do capital simbólico, “geralmente chamado prestígio, reputação, fama, etc, que é a forma percebida e reconhecida como legítima das diferentes espécies de capital” (2002, p.135).

Em relação às desvantagens em ser conselheiro tutelar, foram apontados os seguintes fatores: o “tempo”; as “limitações” do cargo; o “corporativismo”; e a questão do “risco” no cotidiano da função.

Essas mesmas desvantagens já tinham sido apontadas pelos sujeitos que participaram da pesquisa de Peres (2001), e no que diz respeito à desvantagem ocasionada pelo fator “tempo” pensamos que isso mostra a necessidade de continuarmos a discussão sobre as normatizações de funcionamento do Conselho Tutelar. Visto que filosoficamente o ECA traz a idéia de um Conselho Tutelar como um órgão em permanente atenção aos direitos de crianças e adolescentes e os Regimentos Internos desses Conselhos organizam o tempo funcional dos agentes que compõem esse sistema, entre esses dois pontos transitam os sujeitos em questão – figuras normatizadas no cargo na suposição de maior proximidade à comunidade.

Lembrando que no art. 9º do Regimento Interno dos Conselhos Tutelares de Manaus a organização do regime de trabalho explicita que cada conselheiro cumpra uma jornada de 30 (trinta horas semanais), mas ouvindo comentários como o do C4, “*o tempo do conselheiro passa a ser todo do Conselho Tutelar (...)*”, alguma coisa parece carecer de melhor esclarecimento – seja em forma de regulamento ou mesmo de orientação sobre o espírito da função. Vejamos alguns fragmentos das entrevistas realizadas que descrevem um pouco como vivenciam essa demanda de tempo:

Desvantagens? É porque você é conselheiro 24 horas. Então, no momento que tem uma criança necessitando, você tem que ir. Então tem que largar a família sim, tem que largar o filho, se você está estudando... naquele momento se precisarem da tua

ajuda você não pode desligar o celular, porque você já tem esse relacionamento com a comunidade, com as crianças – você tem que ir. Uma desvantagem é essa: você esquece um pouco de você para viver para o seu trabalho. (C8)

Desvantagens, eu não poderia dizer desvantagem, apenas você... a tua limitação de não ter sua diversão como pessoa, porque você como conselheiro, você é conselheiro 24 horas, você estando ou não de plantão. Quando você vê uma situação de direito sendo violada com uma criança você tem que agir. Então a desvantagem é que às vezes no final de semana, no sábado, no domingo, que eu tenho que estar com minha família aí vai alguém na minha porta e eu tenho que atender, a desvantagem que eu vejo é que à noite, às vezes de madrugada eu estou dormindo e alguém vai na minha casa, mas eu não me esquivo, eu dou minha cara, eu vou, eu ando, eu estou em todas as atividades na comunidade. E, por conta disso, onde eu ando as pessoas conversam. Então essa é a desvantagem que eu vejo, mas essa é uma desvantagem até gostosa (sorri)".(C10)

As desvantagens é que... muitas das vezes a gente perde ... assim um pouco ... perde a liberdade, porque o conselheiro é conselheiro vinte e quatro horas, entendeu? Hoje eu já não tenho mais, por exemplo, aquela questão de dizer 'eu tenho um horário de trabalho', porque hoje – é meia-noite, é uma hora, é três horas, as pessoas vão lá, nos procuram, então a gente perde assim a privacidade, pode-se dizer assim. Mas fora isso, é gratificante trabalhar. (C12)

O comentário “uma desvantagem até gostosa” feito por C10 parece ser uma boa tradução de como o indivíduo, mesmo em situações não agradáveis, pode sentir-se de alguma maneira recompensado a ponto de manter aquele comportamento. Aqui nos remetemos novamente à referência de Bourdieu (2002) anteriormente citada, sobre o capital simbólico para nossas reflexões.

Observemos as ambigüidades da vivência do consumo de tempo para a função através de um desses conselheiros acima, que em outro momento da entrevista fala com satisfação sobre a criação de novos espaços de atuação (novas demandas de tempo), o que nos sugere que o reforço emocional positivo que opera sobre o sujeito nas circunstâncias de ser chamado à sua função de ajuda mantém o pensamento de valorização social de sua pessoa, ou seja, sentimentos proativos fundamentais para o não esmorecimento de um serviço, além de criar possibilidades de enriquecer a prática:

Estamos fazendo núcleos de atendimento, como por exemplo, nas escolas, nos bairros, nas igrejas. Isso acontece quando? Aos sábados. Então, as pessoas que não podem, digamos que durante a semana trabalham ou qualquer coisa assim, se deslocarem para o Conselheiro Tutelar, para a sede, a gente faz o Conselho Tutelar nos núcleos de atendimento nos bairros aos sábados. Então essa é uma vantagem que eu vejo, porque a gente consegue atender muitas pessoas, muitas pessoas mesmo. (C12)

As desvantagens relacionadas às limitações das funções de conselheiros tutelares parecem produtos de constatações básicas como, por exemplo, “(...) *as desvantagens é que não depende só do Conselho Tutelar para defender esses direitos, (...)*” (C2). É preciso não perder de vista a perspectiva de um Conselho Tutelar como parte de uma engrenagem maior, que é o próprio Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, composto de três eixos, conforme fizemos referência no segundo capítulo deste trabalho.

Podemos considerar que a clientela que chega ao Conselho Tutelar possa ser indicativa de que o eixo de Proteção que compõe o SGD possui também as suas falhas, e uma vez que essa clientela se dirija ao Conselho Tutelar, é preocupante ouvir “(...) *a rede não quer cooperar (...)*” (C5), ou o dizer abaixo:

A desvantagem é que o Conselho Tutelar, por ser um órgão requisitador de políticas públicas, na maioria das vezes ele se sente preso, ilhado, quando ele faz algumas requisições, e o próprio sistema, o próprio Poder Executivo não está cumprindo a sua parte (...). (C3)

Cabe aqui a reflexão que nos propõe Oliveira (2007) de que um funcionamento articulado e eficiente da rede de proteção não se dá pelo simples uso dos instrumentos legais e pela bandeira de objetivos comuns. Muitos conflitos podem ser gerados quando há concepções distintas acerca dos papéis a serem desempenhados por cada instância, ou uma certa intolerância diante de limites reais colocados. Por isso, a articulação e integração exigem que se reconheça cada organismo do sistema como uma microrede – as respectivas competências, os fluxos de informação, etc, para evitar “expectativas equivocadas”, ou ainda sentimentos de impotência:

As desvantagens de ser um Conselheiro Tutelar é... ele não poder, vamos dizer assim, ele ficar impotente diante de uma situação que ele pensaria...que perante a lei fosse resolvido. No caso de (...) vamos dizer assim, para você que trabalha e quer ver as coisas resolvidas e não é resolvida, é uma desvantagem, muito grande, nesse ponto. A polícia prende e a justiça solta, buraco na lei e tal. (C6)

Concordamos com o comentário de Oliveira (2007,p.67) de que, a despeito da concepção de atuação em rede articulada em defesa das garantias dos direitos infantis, os fluxos e complementaridades interinstitucionais e intersetoriais ainda apresentam

graves dificuldades a serem superadas. Talvez por transitar por essas dificuldades, um conselheiro aponte como desvantagem o que chama “corporativismo”.

Se eu não fizer corporativismo, se não tiver corporativismo, se o meu trabalho não for respeitado como autoridade eu começo a ter problemas. (..) E é claro que para isso, para ter um bom entendimento hoje a gente precisa se dar com o secretário, com o prefeito, e a nossa coordenação geral hoje tem um caminho muito aberto entendeu? Não que a gente não faça o nosso trabalho, (...) então, é ... a partir do momento que a gente tenta fugir do corporativismo a gente começa a ter problemas, se a gente trabalha junto com eles a gente não tem problemas, pra isso hoje eu uso muito de jogo de cintura, jogo de cintura meu como pessoa, não só como conselheiro. (C5)

Também Porto (1999) indica como desvantagem a desarticulação institucional quando as diferenças e as especificidades, em vez de se complementarem, mais afastam. Quando isso ocorre, o autor chama atenção para o fato de que “infelizmente, prevalecem, não raro, os interesses corporativos de grupos, em detrimento dos interesses das crianças e adolescentes”. (p.11). Os entraves no funcionamento da rede podem ser também associados aos fatos que Barros (2006) chama de “prefeiturizações”, ou seja, cooptação de alguns agentes sociais em prol de interesses do poder local.

Para completar, a defesa dos direitos de crianças e adolescentes também pode incomodar interesses outros, também atuantes na sociedade, como podemos observar na resposta do conselheiro abaixo:

A desvantagem é o risco, né. O conselheiro tutelar já foi recebido a bala, o conselheiro tutelar já foi ... é, submetido a ameaças. Já fomos ameaçados por donos de Lanhouse, já fomos ameaçados por ... (...) O conselheiro tutelar fica muitas vezes a mercê das ameaças, muitas vezes nós sofremos ameaças dos pequenos – porque estão em conflito; sofremos ameaças dos grandes – porque às vezes atingimos grandes redes de prostituição. São situações que nós levamos ao conhecimento das autoridades e aí nós acabamos sob essa situação de risco. O conselheiro hoje corre sério risco no caso, como já tem sofrido, eu mesmo já pedi segurança ao Ministério Público, pra mim e para minha família porque estava sendo ameaçada”.(C9)

Imaginemos então todas essas desvantagens apontadas pelos entrevistados, somadas ao aspecto financeiro, que surgiu em outro momento da entrevista, “*Financeiramente nada, ganhava muito mais antes*” (C6), e ao volume de trabalho – “(...) *não tem como, é humanamente impossível os conselheiros cumprirem a demanda que temos na zona X, humanamente impossível*” (C11). Comprendemos,

pois, que enquanto as vantagens do cargo reforçam o que consideramos como o capital simbólico, em outro contexto este pode sofrer abalo por sentir-se desprestigiado. A resposta de C11 nos parece ilustrar bem esta questão:

As desvantagens ... eu creio que é ... o não reconhecimento por parte daqueles que deveriam reconhecer, quer dizer, nós estamos trabalhando para uma Secretaria que deveria nos reconhecer como parceiros, como pessoas que estão ali para contribuir, para somar, e às vezes, eu não poderia generalizar, dizer que todos da Secretaria, mas que para algumas pessoas nós somos realmente vistos como ... estigmatizados ... eu diria estigmatizados ... discriminados até. Isto seria um ponto negativo”. (C11)

Aqui somos levadas a pensar no estado das relações de força entre os agentes do sistema, e que dependem das formas de que se revestem as diferentes espécies de capital, em cada momento e em cada campo social (Bourdieu, 2002). Nessa análise podemos considerar que nas relações entre os conselheiros e o restante da rede operam não só as concepções que cada um dos conselheiros tem do mundo social em questão, mas também a contribuição que eles dão para a construção desse mundo. Assim sendo, é realizado, continuamente, um *trabalho de representação* com intencionalidade de impor a sua visão de mundo ou a visão de sua própria posição nesse mundo, aí implicadas as concepções dos conselheiros sobre sua identidade social.

A figura do conselheiro tutelar não é um ente abstrato, pois se traduz na concretude da função. Mas, na medida em que os sistemas simbólicos modulam a ordenação das ações, e as ideologias podem servir a interesses particulares que se apresentam como interesses universais (Bourdieu, 2002), é fundamental que os símbolos tornem possível o *consensus* acerca do sentido do mundo onde gravita o fenômeno da violência doméstica.

O Conselho Tutelar, integrado na rede de defesa das garantias dos direitos de crianças e adolescentes, pressupõe um arranjo organizacional com idéias inovadoras, nascidas do desejo de resolver problemas, e como tal concordamos com Pereira (2007) de que os arranjos relacionais entre os membros de uma rede social representam a complexidade política de um grupo e revelam a existência de problemas que não se resolvem com as antigas estruturas e formas de gestão.

O último tópico do primeiro bloco de perguntas tratou sobre a capacitação para o trabalho de conselheiro tutelar. Defendemos a atenção a esta questão porque acreditamos que a defesa dos direitos da infância deve primeiramente congregiar pessoas que compartilhem desses valores, mas também, trazer em seu bojo um reordenamento institucional e mudanças nas práticas sociais que requerem capacitações desses agentes. Oliveira (1998) salienta a necessidade de se construir uma pedagogia para os Conselhos e uma estratégia de ação informada, com planejamento a curto, médio e longo prazo. Nas ações cotidianas, poderia haver um planejamento de garantia e efetivação de direitos e as articulações com o aporte de uma equipe técnica. Infelizmente, os Conselhos Tutelares de Manaus ainda não dispõem de equipe técnica para subsidiar as deliberações dos conselheiros.

Pelas leituras apreendidas, supomos que os conselheiros necessitam discutir, entender seus papéis. O trabalho em rede para ser eficaz requer boa comunicação e clareza do papel de cada agente social, de cada setor, etc. Souza (2007) também destaca que a eficiência da rede pode beneficiar-se de tempo disposto para reuniões, encontros, compreensão técnica, etc, e lamenta algumas alegações de não necessidade de aprimoramento, não disponibilidade de tempo, e até “sabiam o suficiente”.

Com vistas a obter informações sobre as capacitações dos conselheiros tutelares, produzimos duas perguntas. A primeira foi se o conselheiro em questão tinha recebido algum tipo de capacitação geral na área da defesa e proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Os 12 conselheiros responderam afirmativamente.

Alguns complementaram a resposta com o que teriam sido os conteúdos dessas capacitações: criação do ECA, implementação nacional e no município, direitos e deveres de crianças e adolescentes, estrutura de trabalho. Na apreciação sobre a qualidade dessas capacitações, possíveis críticas encontraram eco em várias respostas:

De forma muito branda. Não foi uma capacitação devida que um conselheiro deveria ter para lidar com essa problemática de crianças e adolescentes, que é uma situação tão abrangente que ... a capacitação ainda é muito falha.(C3)

Recebemos ... recebemos, mas quando vim para ser conselheiro tutelar eu imaginava que vínhamos pegar práticas do Conselho do dia a dia, práticas concretas. Me foi passado uma capacitação que foi mais uma apresentação dos órgãos municipais e

estaduais que funcionam na rede de proteção do que capacitar o conselheiro com cada caso. Eu achei muito falho. (C4)

Muito superficial, por parte do governo. Agora, tem vindo de fora...por meio de Fórum (...), mas assim, do município mesmo é assim muito fraquinho, quando reúne pra fazer uma coisa que a gente achava que era dessa natureza - um curso de capacitação, era mais para ler o regimento que eles fizeram - de opressão : que o conselheiro tem que chegar cedo, que o conselheiro tem que fazer isso, que tem conselheiro que não vai para o trabalho, fica remoendo essas coisas que ... enquanto que nós estamos precisando de algo mais, de uma saída para beneficiar a criança e o adolescente.(C6)

Os depoimentos obtidos a respeito da capacitação reforçaram nosso pensamento de que esta questão ainda não teve a atenção necessária, principalmente quando um entrevistado comentou que a Secretaria manda a programação e *“se o conselheiro quiser participar, pode; se não... ele tem livre arbítrio”* (C8). A princípio, não concordamos que ele tenha a prerrogativa de não “qualificar-se”, mas para isso é preciso que os cursos se constituam efetivamente como espaço de crescimento do conhecimento profissional, para que possam por si só motivar os comportamentos de assiduidades do público-alvo, e que comentários como *“E a melhor capacitação é a convivência mesmo da problemática, a convivência mesmo”* (C7), encontrem espaço para interação com os outros saberes.

A segunda pergunta referente à capacitação buscou saber se os conselheiros tiveram alguma capacitação específica na área da violência doméstica contra crianças e adolescentes. Apenas 2 entrevistados responderam que sim. Os demais comentaram sobre este tema ter estado presente nas capacitações gerais.

Considerando nosso pensamento de que o entendimento da violência doméstica contra crianças e adolescentes requer alguns conhecimentos específicos e que a capacitação dos conselheiros nessa questão pode ajudar as crianças e adolescentes vitimados, os fragmentos abaixo foram exemplos de reforço à nossa idéia inicial.

Não, até porque quando a gente faz uma capacitação ela é de maneira geral, mas se você perguntar sobre a experiência – 98% dos nossos casos infelizmente são de violência doméstica.(C5)

Professora, na verdade a gente aprendeu e o que a gente transformou no Conselho Tutelar foi na vivência do dia a dia. Nós acompanhamos inúmeros casos de violência doméstica não só no Conselho Tutelar da Zona X, mas nos demais Conselhos

Tutelares de Manaus e você vai vivenciando, porque toda experiência que você faz nesse sentido você tem que ter um acompanhamento, de um psicólogo ou do Serviço Social, ou do assistente social ou do psicólogo. O Conselho Tutelar não é parte técnica para analisar esse tipo de situação.(C9)

Diante destas respostas buscamos conhecer como os conselheiros tutelares atuam diante dos casos de suspeita e/ou confirmação de violência doméstica. As respostas serão apresentadas e analisadas no item a seguir.

4.3.3

Os conselheiros e a atuação na defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica

Para conhecer a atuação dos conselheiros tutelares na defesa e garantia dos direitos de crianças vítimas de violência doméstica, agrupamos as respostas em três eixos: suas concepções acerca da violência doméstica, os procedimentos e as dificuldades diante de sua ocorrência, e a avaliação que fazem da atuação dos Conselhos Tutelares diante destes casos.

a) As concepções dos conselheiros tutelares sobre violência doméstica

Ao serem perguntados sobre o que entendiam por violência doméstica, surgiram definições, menções às modalidades de violência e exemplos dessa violência. Nas variações de respostas observamos que todos os conselheiros tutelares relacionaram violência doméstica ao grupo familiar, ou à “violência entre quatro paredes”, “no seio da família”, “dentro de casa” o que demonstra o conhecimento do fenômeno relacionado ao espaço doméstico como pode ser observado nos fragmentos a seguir:

Existem várias modalidades né, de violência doméstica contra criança e contra o adolescente, nós podemos até citar tortura, maus- tratos, agressão física, agressão psicológica né, cometidas por pessoas do convívio familiar, (...). (C1)

Qualquer tipo de violência, no caso, física, qualquer caso de violência psíquica, qualquer tipo de violência no caso que venha a constranger a criança e o adolescente. Hoje todos os tipos de violência doméstica podem chegar a esses fatores de constrangimento, o caráter vexatório, a situação da violência física; a situação de violência dentro de casa é mais constante do que qualquer tipo de violência do trânsito, porque as crianças estão vulneráveis a situações de violência dentro de casa, (...). (C9)

A violência doméstica contra criança é a violência dentro de quatro paredes, que muitas das vezes ela não sai das quatro paredes, porque não é que nem um som que se propaga e todo mundo vai ouvir. (...). (C10)

Quando se expressavam através de exemplos, os conselheiros faziam referências à violência física - “espancamento”, “porrada”, à violência sexual - “estupro” e à violência psicológica - “ameaças”, “afrentada”, “constrangimento”, “invisível”, e à negligência, como podemos observar a seguir:

A violência doméstica... é ... devido a alguns tempos passados, é o pai ... a mãe ... eles foram criados dessa forma ... agredindo, a única forma do filho respeitar era através de ameaça, através de espancamento.(C4)

(...) como temos também, com muita ocorrência, também né, inclusive está comprovado aí, através dos dados estatísticos que mostram que o estupro né, em toda sua modalidade, ele ocorre no seio da família ou com alguém com laços muito próximos é...da vítima. (C1)

Violência doméstica... eu resumiria ... tirar da criança o que lhe era de direito. Por exemplo, uma criança que vive num lar afrontada, seja pelo irmão mais velho, seja pela irmã mais velha, seja pela madrasta, pelo padrasto, seja pelo tio, seja porque ela não é da família, é adotada – mas é legítima no documento, e ela vive assim ... sem sossego, eu considero como uma grande infração, é o começo de tudo, da violência doméstica (...). (C6)

A violência para mim é... vamos dizer assim ... é quando aquele pai não se preocupa mais com aquele filho, nunca se preocupou, desde que ele nasceu entendeu? Nem aquele pai, nem aquela mãe. (...). Fica falando com a criança como se ela fosse adulta, com um adolescente, já brigando, isso como eu estou te falando, sem diálogo, sem nenhuma conversa. (...) Então tem a violência invisível, a criança sofre trauma, ou então se fala duas, três palavras e uma é porrada, é muito complicado. (C5)

Uma outra característica apontada pela literatura acerca da violência doméstica, além da relação com o espaço físico da casa, é que ela pode ser produzida por uma pessoa que não tenha grau de parentesco com a vítima. Pode ser qualquer pessoa com algum vínculo ou convívio com a criança, e isso esteve presente em algumas respostas. Para os conselheiros a violência doméstica pode ser perpetrada não só pelos pais, mas por outras pessoas que convivem nesse espaço: “(...) *no seio*

da família ou com alguém com laços muito próximos é...da vítima (C1)”; “seja pelo irmão mais velho, seja pela irmã mais velha, seja pela madrasta, pelo padrasto, seja pelo tio, seja porque ela não é da família, é adotada (...). (C6)”.

Também relacionada à violência doméstica são as idéias e as posições dos atores nas cenas de violência. Quando as relações travadas no contexto doméstico se dão em situações de desigualdade e assimetria que conformam as relações de poder estabelecidas, os episódios violentos podem acontecer. Esse aspecto também surgiu, demonstrando a vulnerabilidade de crianças e adolescentes nessas ocorrências:

(...) Eles se acharam, aquelas pessoas que estão cuidando daquelas crianças, que são os responsáveis, eles se acham donos daquelas crianças, eles se acham donos daqueles adolescentes. Têm pais que dizem assim: “a filha é minha, eu faço o que quiser”, (...). (C2)

Os pontos levantados pelos conselheiros nos remetem aos vários autores que discorrem sobre a complexidade do fenômeno da violência doméstica, suas modalidades e seus componentes relacionais, pautados por vínculos construídos culturalmente. Envolvem modos de comunicação específicos e particulares com a intenção de anulação do outro, em posição hierárquica e em porte físico inferior.

Quando C10 observa que a violência doméstica contra a criança “não é que nem um som que se propaga”, levanta, embora não claramente, a questão da invisibilidade e nosso pensamento nos conduz ao tempo onde as crianças sofriam violações de toda ordem e a sociedade como um todo “não via”, “não ouvia”, “não falava”. Embora esteja limitada “às quatro paredes”, nos perguntamos até que ponto esse som não se propaga devido ao imaginário social que ainda reforça idéias tais como: “se está apanhando, boa coisa não fez”.

Podemos apreender também a implicação da concepção de que doméstico diz respeito ao que é privado na dificuldade de intervenção que acompanha alguns casos de violência doméstica, conforme bem demonstra o depoimento de C12:

(...) é uma situação até mesmo um pouco complicada porque, o nome mesmo já diz, a violência acontece mesmo dentro da casa, então muitas das vezes é meio complicado pra gente de repente atuar, até mesmo intervir de alguma maneira, ajudar de alguma maneira (...). (C12)

Entretanto, sob o paradigma da proteção integral da criança e do adolescente, hoje os direitos dessa população devem ser assegurados não só pela família, mas também pela comunidade, pela sociedade em geral e pelo poder público (ECA, Art. 1º e 4º). Sanches (2007), por sua vez, advogando no interesse da qualidade das capacitações para os conselheiros tutelares, destaca que a intervenção não é tarefa fácil para nenhum profissional, considerando as interferências na dinâmica familiar, as dificuldades de identificar os indícios de violência e de conseguir confirmação do caso.

Ainda relacionada com a concepção de violência doméstica, foi trazida a questão do modelo cultural de educação. Alguns conselheiros, para explicar o que entendiam como violência doméstica, fizeram associação com violência física como forma de disciplinar.

A violência doméstica... é... devido a alguns tempos passados, é o pai ... a mãe ... eles foram criados dessa forma... agredindo, a única forma do filho respeitar era através de ameaça, através de espancamento (...).(C4)

(...) Porque a violência doméstica vem lá de baixo, não sou psicólogo, não sou médico, psiquiatra, e falar para você como técnico, mas digo respaldado que a violência doméstica começa lá de trás, quando aquela mãe com uma criança de 2, 3 anos ... já bota ela em risco, já começa a dar aquela famosa palmadinha e que não orienta, só briga, não tem diálogo e não tem paciência, não tem conversa ... já vem daí a violência doméstica, começa daí a violência doméstica. (C5)

(...) Se a pessoa acha que a melhor forma de educar e a única forma de educar é através da violência, ele não pode nem ser chamado de ser humano, ser humano pra ele seria coisa de futuro, eu diria que ele não deu um passo a mais que o homo sapiens, porque se nós adultos tivéssemos que pagar por nossos erros estaríamos apanhando todos os dias, imagine só – porque uma criança, para nós mostrarmos para aquela criança o que é certo e o que é errado, porque a gente tem que usar da violência?...(C3)

(...) Ultimamente a gente tem visto muita violência doméstica assim de ... castigos: ‘Meu filho não quer fazer isso, eu vou fazer isso com ele’ (...). (C8)

Na tentativa de aprofundar o conhecimento das concepções de violência doméstica dos conselheiros tutelares, buscamos saber como os mesmos explicam a ocorrência da violência doméstica. Os conselheiros foram capazes de relacionar alguns dos fatores que a própria literatura já nos apresentara. A grande maioria das respostas apontou a “desestruturação familiar”, embora a ênfase variasse entre alguns fatores.

Por isso, achamos pertinente aqui construirmos três momentos de análise. O primeiro apresenta a ligação da desestrutura familiar a fatores sociais e individuais tais como: “alcoolismo”, “drogadição”, “políticas públicas fragmentadas”, “os pais têm que trabalhar”, “desemprego”. Portanto, essa desestruturação foi explicada ou ilustrada de diversas maneiras:

(...) é desestruturação familiar, é alcoolismo, desemprego, eu digo que é tudo... é uma situação social, é uma causa social (...).(C2)

(...) desestrutura familiar, o uso abusivo de substâncias entorpecentes, o próprio álcool dentro de casa, a falta do poder público presente com todos os setores interdisciplinares na própria comunidade (...). (C3)

(...) acontece em famílias desestruturadas,... hoje os pais têm que sair para trabalhar, essa criação hoje é terceirizada (C4)

(...) a violência ainda se dá infelizmente no nosso meio pela situação financeira às vezes, da drogadição ainda, do alcoolismo na família entendeu? Pais despreparados, novos que começam, entendeu? (C7)

Os fragmentos acima apontam principalmente para o drama da questão social, da falta de suporte do poder público, da drogadição. Conforme nossas leituras, verificamos que não há um único fator que explique a ocorrência de violência doméstica, tampouco devem ser pensados em termos de linearidade. Existem fatores individuais, da família, da comunidade e da sociedade, funcionando permanentemente como sistemas que se influenciam mutuamente (Fahlberg, 1996; OMS, 2002)

Se nos guiarmos pelo modelo ecológico proposto pela OMS (2002), comprovamos que o quarto nível - a esfera social - afeta a dinâmica familiar, atingindo o primeiro nível do referido modelo – o indivíduo. A construção histórica que nos trouxe para a sociedade salarial implicou em novas representações de realidade e novos estados de vulnerabilidade. Fatores de ordem pública acabam por gerar uma das formas mais contundentes de violência no Brasil, a que Minayo chama de violência estrutural e que cai como um véu sobre os membros da família. Como bem expressa um dos conselheiros:

(...) A gente não culpa só a família, é muito fácil a gente culpar só a família, mas se a gente vai fazer uma anamnese em uma família... você vê ...quando chega aqui uma criança, um adolescente, a gente percebe que aquele pai, aquela mãe não tem condição nenhuma, não tem estrutura nenhuma para lidar com aquela criança, aquele

adolescente. Na realidade o que se precisa é que a gente cuide em geral daquela família, não só da criança ou do adolescente. Muitas das vezes a gente vê as nossas políticas públicas fragmentadas. (...). (C2)

Entretanto, outro conselheiro parece não ter esta percepção:

(...) Não tem como não atribuir essa questão ao pai e à mãe. Vamos para o município: falta CRAS? Não. Falta atendimento psicológico de graça, não. Hoje a famílias tá desamparada? Tem a Bolsa. O Estado tem o Projovem, o Galera Nota 10. O município e o Estado não deixam a desejar, pelo menos a nível de Manaus. (...). (C5)

Entre outros estudos, Marques (1994) verificou que nas famílias onde foi constatada a ocorrência de violência doméstica viviam sujeitas a grande número de fatores estressantes. Dentre esses fatores estão as tensões do meio ambiente; dupla jornada de trabalho e que nós acrescentaríamos a tripla jornada, se relacionarmos com os modelos patriarcais de divisão do trabalho doméstico que ainda vigoram em nossa sociedade; dificuldades financeiras; problemas no relacionamento do casal; envolvimento com drogas e alcoolismo.

Fatores ambientais estressantes têm sido freqüentemente associados à ocorrência de violência, por contribuírem para a descarga de impulsos agressivos contra a criança, embora acreditemos na forte influência das concepções de poder do adulto a orientar esses comportamentos em direção à criança. São fatores de ordem ambiental e individual interagindo concomitantemente nas ações de violência contra crianças e adolescentes.

Outros conselheiros também explicaram a ocorrência da violência em decorrência da “desestruturação familiar”, mas sob outro prisma. São considerações que podem traduzir as concepções que os conselheiros têm sobre a família em si, conforme os fragmentos que se seguem:

A principal delas... é a banalidade com que as pessoa tão levando o matrimônio, o casamento. É muito fácil hoje se largar, é muito fácil hoje uma família se desestruturar, ‘ah! sei lá ... casa com outro’ e aí começa tudo, e daí não tem mais: depois que o casal se separa deixa uma brecha, não nem é uma brecha, é uma porta aberta pra tudo entrar na vida do adolescente, de uma criança. (C6)

(...) A instituição família hoje está falida, causa ... cria essa situação. Porque muitos desses meninos, dessas crianças, eles não são criados pelas mães, pelo casal junto, o casal vive cerca de meses, ou pequenos anos e aí se separam, o pai constitui outra

família, a mãe constitui outra família, e aí, normalmente o padrasto ou a madrasta não dão a devida atenção que o pai ou a mãe dariam para o filho (...). (C10)

(...) Porque é a mãe que muitas das vezes deixa o pai daquela criança e vai se ajuntar com outra pessoa, e aí pelo fato de não conhecer... mas diz “ah! eu vou me ajuntar com ele ...”, e aí não tem aquela aceitação dos filhos,(...). (C12)

Mesmo que se tenha à primeira vista assimilado os processos de mudança na organização das famílias: divórcio, nova parentela, filhos de outros casamentos, maior liberdade de costumes, etc, e que falemos de uma nova família ou de famílias no plural, frente a uma situação de crise poderão emergir concepções acerca de uma “natural harmonia familiar”, e como declara Saffioti (1997), trata-se de uma perspectiva fictícia de que a família está unida, unicamente, em laços de amor. Talvez por isso, um conselheiro a tenha considerado “falida”. Diante dos depoimentos registrados acima, nos perguntamos o quanto as concepções sobre violência doméstica e sobre família apresentadas pelos entrevistados encontrariam sentido no perfil dos próprios conselheiros - sexo masculino, nascidos na década de 60, casados, católicos, entre outras. Ou seja, oriundos de um tempo ainda matizado por padrões familiares tradicionais estes agentes de novos modos de relações sociais, no caso entre adultos e crianças, se vêm presos a um discurso carregado de significado conservador e moralizante.

Entendemos isso pela ótica de Berger e Luckmann (2003), para quem os universos simbólicos atribuem significados que excedem o domínio da vida social, ordenam áreas de significação, legitimam papéis cotidianos, e mantêm-se por si mesmos. Esses mesmos universos simbólicos propiciam a comunicação entre os sujeitos e, pensando nos conselheiros, entendemos que quanto mais explícitos forem esses significados para eles mesmos, maior a chance de orientarem-se nas intervenções.

Um terceiro grupo de explicações para a ocorrência de violência contra crianças e adolescentes faz referência a modos disciplinares das crianças. São fatores colocados por Fahlberg (1996:03) como “fatores da comunidade”, e que vemos sua interferência na vida infantil, quando a educação é acompanhada muitas vezes de violência física. Tomemos os fragmentos abaixo como ilustração:

(...) Nós sabemos que não existe uma única forma capaz de se educar, cada família tem seu parâmetro ...(...), e o poder sempre está com o pai ou com a mãe. Só que as pessoas confundem esse poder, confundem autoridade com autoritarismo, (...). (C3)

Porque os pais perderam o limite, o limite mesmo de educação, (...). (C8)

(...) Então, é outra realidade mesmo, e eles querem implantar aquele ritmo do passado hoje e não dá certo. Por conta disso há, digamos assim, uma discordância das crianças, elas não aceitam esse tipo de correção, elas respondem, elas não concordam com os pais, geram esse conflito, e aí a ferramenta que os pais usam para corrigir é punindo de alguma forma - castigando, batendo, queimando, então, dando esse tipo de castigo que eu vejo que é nocivo, por falta de uma estrutura, que eu vejo que eles aprenderam assim, na minha opinião. (C11)

Como vimos no capítulo primeiro desta dissertação, muitas das formas de violência contra a criança se dão pelo entendimento do que seja educar. Alguns pais comportam-se como verdadeiros déspotas - nos termos de Azevedo (1995), autores exclusivos das regras familiares, das quais a máxima é a obediência dos outros membros da família. É comum nesse estilo de educação a falta de tolerância e a agressividade voltada para os dependentes.

Porém, o que queremos colocar em questão nesse momento é a responsabilidade da família na educação dos filhos, bastante pautada em condutas disciplinares. A propósito, Gonçalves e Marques (2001) investigaram os sentidos da violência em família e as mães entrevistadas endossaram o uso do disciplinamento físico contra seus próprios filhos e, entendiam que, sob certo regramento lógico, o uso da força física como disciplina não é violência. Apontaram também o uso de conversas, castigos e palmadas entre as táticas mais comuns. Inclusive, um dos argumentos era de ensinar valores como obediência, respeito e honestidade. Os mesmos valores que a sociedade cobra de seus cidadãos.

Logo, se o mundo é comandado por adultos, a criança num momento ou noutro continuará subjugada e, conforme Guerra (2008, p.96), “transformar o mundo de opressão infantil significaria transformar as relações sociais adulto-criança”. É comum alguns pais atuarem de forma mais agressiva ou arrogante e argumentarem que ninguém vai ensiná-los a educar os filhos. A autoridade do adulto sobre a criança é pensada como natural e não social (Guerra,2008). Entretanto, conforme o art.18 do

ECA, os pais devem velar pela dignidade desses seres, livrá-los de situações desumanas, violentas, vexatórias ou constrangedoras.

Somente quando se agregam novos conhecimentos, passamos a questionar alguns padrões de sociabilidade. Daí é possível concordar com Azevedo e Guerra (2010) e desapegando-nos de tradições acrílicas, discutirmos argumentos enganosos que mascaram os abusos decorrentes da assimetria de poder entre adulto e crianças. À seu tempo, os argumentos dos pais agregados a condutas violentas já não encontram espaço no social e somos levadas a pensar que os conselheiros têm clara a idéia de que hoje não mais é possível justificar a educação infantil através desse tipo de prática. Então, como se dariam as intervenções sem carregar no matiz da ordem punitiva tradicional do setor público sobre os indivíduos? Como se criariam canais de idéias emancipatórias?

Concluindo este eixo, devemos ainda indicar outros fatores que foram associados na explicação do fenômeno da violência doméstica contra crianças e adolescentes. Foram eles: a influência da televisão, a falta de interesse pelas crianças por parte dos pais, a acomodação dos pais, a falta de dedicação à família, e a falta de informação / formação dos pais.

b) Procedimentos diante da violência doméstica e dificuldades encontradas

Antes de investigarmos sobre os procedimentos, procuramos saber como os conselheiros identificavam se estava havendo violência doméstica contra crianças e adolescentes. As respostas revelaram que os conselheiros consideram que a violência doméstica pode ter aspectos visíveis ou não e que podem ter situações mais fáceis ou mais difíceis de serem detectadas.

É visível, né? Porque a criança ... ela mostra dificuldade na escola, ela mostra inibição para qualquer outra coisa e a violência física é uma das violência que fica escancarada. A gente fazendo qualquer visita devido a denúncia de violência, a criança está toda espancada, toda roxa, é muito visível. (C4)

(...) Quando nós chegamos lá existe a negligência e os maus tratos, a violência doméstica ela está nos maus tratos, ela está nos hematomas, ela está em marcas profundas, psicológicas mesmo. Então, na nossa ... é fácil detectar, é fácil detectar quando é gerado dentro de casa porque as crianças, elas verbalizam, elas que expõem, elas que falam(...). (C11)

(...) o cara não orienta, só manda, e ela ainda vai com manchas na cabeça, quando volta apanha em casa, pra tudo apanha e pra tudo é aquela criança. (...) Então, tá havendo violência, pode ser na ida da escola, na ida pra casa de um tio, de uma tia que vai detectar essa situação, a violência deixa essas marcas, os pós traumáticos, os da cabeça, os psicológicos, (...). (C5)

A violência pode se dizer que não é só a violência física, mas também a psicológica, essa é a mais grave. (...) Pior que essa é a mais difícil de identificar, quando é uma violência física você consegue identificar pelas marcas que deixa, mas a psicológica não fica. A criança fica retraída,...). Essa é a mais difícil. (...). (C7)

Pedimos também para os conselheiros apontarem quais os tipos de violência com maior ocorrência de casos. Nove deles indicaram a violência física, mas este termo não apareceu neste momento da entrevista. A nomenclatura usada foi: “agressão”, “agressão física”, “espancamento”. Tomemos alguns fragmentos: “A de maior ocorrência é a de agressão física”. (C4); “A maioria dos casos é de espancamento, entendeu? (...) (C5); *É espancamento mesmo, não sei se é porque é a nossa área X, (...) parece que pra eles é a única solução – espancar. (...)* (C6).

Apenas um conselheiro indicou a violência psicológica: “*As agressões morais e psicológicas, e também físicas, são as maiores que existem. A questão dos maus tratos, ele vem caracterizando também, não só pela agressão física, mas a depreciação moral que se faz com a criança (...)*”. (C10)

Um outro conselheiro indicou a negligência, mas de modo confuso, dificultando o entendimento: “*(...) maior ocorrência no caso é a situação do abandono, da negligência por parte do pai ou da mãe, ou do responsável pela criança. Situações de violência física já vêm em segundo plano. Mas a predominante mesmo, é a verdadeira chantagem emocional mesmo, de pai e mãe (...)*”. (C9)

A violência sexual foi indicada como tendo maior ocorrência de casos, apenas para um dos conselheiros - um pouco inseguro na classificação: “*É ... eu creio que o abuso ele entra na violência doméstica né? Pois é, hoje aqui na Zona X professora temos um índice alarmante, infelizmente. É aliciamento e abuso sexual*”. (C11)

O passo seguinte foi conhecer quais os procedimentos adotados pelos conselheiros, as formas de intervenção, as ações e as atividades desenvolvidas.

As ações de procedimentos dos conselheiros parecem seguir etapas: “averiguar”; “verificar a situação”; “encaminhar”. As atividades também envolvem “atendimento”, “notificação”, “fazer relatórios”, “dar advertência”, “fazer representações”.

Como a pergunta não direcionou para cada modalidade de violência doméstica, apenas alguns contextualizaram seus procedimentos, outros conselheiros abordaram perspectivas amplas e sentimos dificuldade de buscar um padrão nas respostas. Em algumas respostas inferimos que o conselheiro estava falando de um tipo e não de outro de violência doméstica. Mas de modo geral, podemos destacar que os conselheiros parecem ter consciência da importância da averiguação, da observação dos indícios envolvidos nos casos de suspeita ou notificação de violência doméstica e das dificuldades dessas intervenções. O que também transpareceu foi a preocupação dos conselheiros em resguardar os direitos infantis.

Outro aspecto que consideramos foi que, de alguma forma e em algum grau, os conselheiros sabem as suas atribuições, e de acordo com o tipo da violência identificada fazem encaminhamentos diferenciados. Tomemos os fragmentos abaixo:

Primeiro você tem que checar essa denúncia, se comprovada essa denúncia vou mandar para os órgãos competentes de cada área específica. O Conselho Tutelar não tem poder de solicitar exame de corpo delito, quem faz isso é a delegacia, só polícia que faz isso, então encaminha pra onde deve começar a ser feito o procedimento. Você faz as averiguações e encaminha para os órgãos competentes. (C7)

Um caso que seja visivelmente de agressão, que a criança esteja com bastante hematomas, nós fazemos um procedimento – levamos a criança para a Delegacia de Proteção (...). (C4)

Espancamento a gente encaminha já pro CREAS, (...). (C5)

Os maus tratos, quando a gente vê que a violência física é muito forte nós encaminhamos, verificamos a situação, fazemos o relatório e encaminhamos para a Delegacia (...). (C8)

(...) o procedimento que a gente adota aqui é – se for uma violência... uma agressão física... queimadura, como um caso que a gente já acompanhou, no caso aqui, é tirada essa criança e colocada em um ambiente onde ela possa ficar, com uma família substituta, um abrigo que ela possa ficar, e imediatamente é comunicado ao Juizado e ao Ministério Público ... é dessa forma. (C12)

Se tomarmos os casos de violência psicológica: os encaminhamentos referidos foram “para o psicólogo”.

Na violência psicológica a gente encaminha para o psicólogo, (...) tanto para a criança quanto para os pais, requisitamos, para que possam conviver melhor. (C4)

Violência psicológica, como nós não somos formados em psicologia, nós encaminhamos e pedimos a opinião do psicólogo para saber o que está acontecendo. Só ela pode nós dizer. (C8)

Os encaminhamentos sobre abuso sexual: foram referidos “para o SAVVIS⁴⁸”, “para a Delegacia”

O abuso sexual... hoje ... na nossa comunidade tem uma maternidade chamada Moura Tapajós, tem um SAVVIS dentro da maternidade. Quando nós recebemos esse tipo de denuncia nós não ouvimos a criança, notificamos o responsável para que compareça ao Conselho, daqui já vai com o encaminhamento para o SAVVIS... fazer exame.... dando positivo.... o próprio SAVVIS encaminha para a Delegacia de Proteção e só então volta para o Conselho Tutelar, que passa a acompanhar o caso. (C4)

Violência sexual não se trata no Conselho Tutelar , até porque a gente manda, de novo, para a Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente, a delegada providencia o documento para fazer o exame de corpo delito no IML, e lá já fazem todas as questões psicossociais, de psicólogos, assistentes sociais, aqui nós só encaminhamos. Porque nós não temos corpo técnico aqui, somos conselheiros e não podemos fazer o serviço de assistente social e nem de psicólogo. (C8)

Nas respostas onde se explicita a negligência, o procedimento assinalado foi a advertência:

Negligência... dependendo da negligência, cabe a advertência.(C4)

A partir do momento que eu observo isso, eu dou uma advertência aos pais, explico o Estatuto (...). (C5)

Negligência sim. Nós chamamos os pais, (...) E se a gente identificar realmente que está havendo essa situação, ela vai ser advertida, caso aconteça de novo a gente manda direto para o juiz. (C8)

Um conselheiro cita a advertência aos casos de negligência, mas complementa que “*O conselheiro tutelar – não é que ele tenha atribuição de advertir pais e responsáveis*”. Pode ser aqui um equívoco do conselheiro, pois no art.129 do ECA, que trata das medidas pertinentes aos pais e responsáveis, está citada no inciso VII a “advertência”.

A questão dos procedimentos merece maior aprofundamento, uma vez que a padronização trazida pelo Sistema de Informação para a Infância e Adolescência –

⁴⁸ SAVVIS: Serviço de Atendimento a Vítimas de Violência Sexual, localizado na Maternidade Moura Tapajós e coordenado pela Secretária de Saúde do município.

SIPIA⁴⁹ pressupõe um diagnóstico do tipo de violação e a indicação das ações realizadas nesses casos. O que nos coloca novamente na perspectiva de que as capacitações podem ajudar os conselheiros a identificar os fatores preponderantes em cada situação e procederem em seus encaminhamentos (Sanchez, 2007; Oliveira, 2007). Afinal, como declara C10: “(...) *primeiro a gente tem que observar bem para não punir as pessoas de forma indevida, tem que ter muito carinho no atendimento, para caracterizar o tipo de violação, (...)*”. (C10)

Também nos chamaram atenção algumas posturas manifestadas por conselheiros enquanto falavam dos modos de procedimentos. Observamos tom moralizante “(...) *é fortalecer a família, é tentar orientar para que aquela família não continue com aquelas agressões tanto física quanto psicológica*” (C4); e tom agressivo:

(...)Tem muitos pais assim, e não são poucos não, não vou te dizer que é 100% mas uma grande maioria ... dá até vontade da gente esquecer um pouquinho dos nossos cursos e... tá entendendo?... eu não nego para você não, vou falar, dá vontade de dar uns cascudos, sabe?, tô sendo modesto... dá murro, porrada, porque tem pai aqui, tem mãe, que não merece ser pai nem mãe. (...). (C5)

A complexidade do fenômeno da violência dificulta a tarefa de categorizar, tipificar as suas manifestações, além de envolver a rede de valores que alicerçam as concepções dos conselheiros, por isso nos parece fundamental a recomendação de Gonçalves (2003), de que é preciso ESCUTAR e SEPARAR (destaque da autora), para evitar a armadilha da regulação de condutas simplesmente. Já Oliveira e Fernandes (2007) apontam a importância do contato do profissional com os autores de violência, acreditando que a escuta ajuda a conhecer melhor o caso e dará subsídios para decidir qual o encaminhamento mais apropriado.

Em outro momento da entrevista com um dos conselheiros, observamos uma outra denominação de procedimento – “autobusca”, para o que nos sugere ser o aconselhamento e/ou orientação: “*O procedimento é o da autobusca, de ajuda dentro*

⁴⁹ Sistema de registro e tratamento de informação com abrangência nacional, criado para subsidiar a adoção de decisões governamentais nas políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania. É formado por módulos. No SIPIA I as informações são coletadas pelos Conselhos Tutelares, de acordo com as ocorrências atendidas no município.

dos próprios agressores. A autobusca de conscientizá-los, de firmar termo de vontade de resolver isso, (...). (C10)

No art. 136, inciso II, do ECA realmente temos a atribuição do conselheiro de atender e aconselhar os pais e responsáveis, concretizadas em medidas previstas no art. 129, I a VII. Sobre isso, Teixeira (1998, p.88) já dizia:

O Conselho não deve incorrer no equívoco de tomar uma posição aconselhadora, daquele que dá conselhos, baseados em preceitos, normas preestabelecidas, frases prontas ou ditados populares. O Conselho Tutelar deve procurar compreender a realidade do sujeito com o qual está trabalhando e, a partir daí apresentar recursos, alternativas e viabilidades para que este mesmo sujeito possa vir a transformar a sua realidade.

Os casos atendidos pelo Conselho Tutelar necessitam do que se chama acompanhamento, uma vez que “O Conselho Tutelar tem de acompanhar as medidas aplicadas e apurar se os envolvidos a estão cumprindo” (Teixeira, 1998, p. 90). No fragmento abaixo, o conselheiro sinaliza o benefício de uma ação de acompanhamento:

A partir do momento que a família percebe que está sendo observada, ela para, para da violência em si. Ela está sendo observada, ela para. E aí o trabalho da gente é mais de ir de novo ... e conversar um pouco, passar lá com aquela família: “E aí, como é que está a criança?”. Porque eu faço isso, eu trabalho diretamente e eu fico ligando depois: “E aí, como é que está a criança, tudo bem?” – ‘Tá tudo bem conselheiro’. Ou vou um dia – que esteja com o carro – passo de surpresa, porque geralmente a gente passa pelos mesmos locais, “E aí, como é que está a criança?” Nós fazemos esse procedimento, o que não podemos é estar 24 horas lá. (C8)

Quando perguntados sobre as principais dificuldades que encontram para lidar nas situações de suspeita e/ou notificação de violência doméstica, as respostas focaram em três direções. 7 conselheiros levantaram dificuldades relacionadas com as famílias, 4 conselheiros abordaram dificuldades relacionadas ao próprio sistema de proteção e 1 conselheiro indicou o comportamento da comunidade: “(...) *as pessoas se omitem, as pessoas não querem ali dizer o que tá acontecendo pelo fato de que é vizinho, é conhecido, é amigo (...)*” (C1). São depoimentos que põem em xeque a família, a comunidade, e o poder público frente o reconhecimento e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes (ECA art.4).

Em relação ao poder público, as dificuldades versaram desde a omissão pela falta de respeito aos direitos infantis - “*um delegado ou um policial acham que ‘não adianta, é só uma criança’, e acabam deixando de lado, ‘isso não vai dar em nada’, ‘quem bateu foi o pai’(...)*” (C3) até a falta de estrutura, de suporte para as demandas, a burocracia e a competência dos setores envolvidos:

(...) As principais dificuldades que nós temos é em situação da própria Delegacia – porque a demanda é muito grande; ao IML – que só apresenta um laudo em 45, 60 dias o resultado; as assistentes sociais não têm transporte para fazer determinado tipo de trabalho - suficiente para cobrir a demanda; as Secretarias não estão aparelhadas em termos de psicólogos para atender violência doméstica, os psicólogos não têm o aparato para fazer esse tipo de atendimento; aliás não existe um aparato para fazer esse tipo de atendimento em toda a rede, no caso, não existe!, nos casos de violência doméstica (...). (C9)

As dificuldades relacionadas às famílias foram principalmente a “falta de denúncia”, “a omissão da família”, “o medo de denunciar”, “o silêncio da vítima”, “o agressor é o provedor da família”, conforme mostram alguns fragmentos: “*medo de denunciar, com medo de retaliação (...)*” (C7); “*Quando a criança é tão reprimida que ela diz que nada aconteceu (...)*” (C8); “*porque a mãe – ela quer ficar com a criança, mas ao mesmo tempo ela é dependente daquela pessoa (...)*” (C12).

Conforme mencionamos anteriormente, a família, a comunidade e os poderes públicos têm falhado gravemente na garantia dos Direitos infantis. Também consideramos que a publicação de leis por si só não resolvem a situação das crianças vítimas de violência. Então, o que nos preocupa aqui é que, as legislações – com seu forte caráter coercitivo, são usadas pelos poderes públicos sobre os setores subalternos na escala social, mas eles próprios não priorizam o atendimento das necessidades das crianças e adolescentes.

Estar subalterno no sentido de oprimido por um poder de ordem maior pode ser a situação de muitas famílias, mas com certeza é como se encontram as crianças e adolescentes pela peculiaridade de seus períodos de desenvolvimento. O depoimento de C8 ao atribuir que a “*criança é reprimida e diz que nada aconteceu*” pode demonstrar falta de conhecimento do que significa para a criança ser violentada por alguém que ela confia e até das ameaças que pode ter recebido caso revele – e que

outro conselheiro se referia como “*chantagem emocional mesmo, de pai e mãe*” (C9), também não podemos esquecer que a vulnerabilidade de crianças e adolescentes está bastante ligada à violência de gênero que costuma operar no espaço doméstico – “*é a mãe que é agredida, são as crianças que são agredidas também*”(C12).

Perguntados sobre as alternativas de ação utilizadas pelos conselheiros para lidar com essas dificuldades, foi colocado: “averiguar”, “paciência” e “insistência”, “a gente trabalha como um investigador”, “matérias em jornal”, “ouvir a criança”. Em termos de procedimentos, os conselheiros mencionaram: “representação”, “pedir o abrigo”, “pedido formal ao juiz”.

Um questionamento emergiu durante o processo de análise de algumas ações dos conselheiros e que esperamos poder ilustrar com dois fragmentos de respostas:

(...) eu fui como a representante da família, porque na ausência a gente pode representar os pais, e aí a gente fez todos os procedimentos. Então não importa, não importa, hoje não dá mais pra dizer que a família não vai fazer a denúncia e vai ficar por isso mesmo. (...). (C2)

(...) Quando a gente nota que a família não está funcionando - pai, mãe, avó não funcionam; quando a sociedade, os seus seguimentos sociais não estão... falham ou não estão vendo; quando os poderes públicos estão falhando quanto à violação dos direitos (...) aí a gente tem que ir aos órgão de atendimento de proteção - os Juizados, o Ministério Público, a Defensoria Pública... (...) se eu for encaminhar uma mãe que tem que trabalhar e não tem onde deixar os filhos, nós não temos creches suficientes na cidade de Manaus para atender as crianças na fase de creches, na faixa etária das creches, isso é uma deficiência que o município tem, que o Estado tem. (C10)

Estes fragmentos nos fazem pensar a respeito da posição ocupada pelo Conselho Tutelar na sociedade que o coloca em posição de poder privilegiada em relação à família, o que não podemos dizer em relação aos poderes constituídos. Mesmo com a prerrogativa da “autonomia”, o que consideramos um avanço, o Conselho Tutelar sozinho não parece, e nem se espera, ter força suficiente para modificar as estruturas de poder dominantes. É como declara Bourdieu (2002, p.141), “o sentido da posição ocupada no espaço social está no domínio prático da estrutura social no seu conjunto, o qual se descobre através do sentido da posição ocupada nessa estrutura”. E, para nós, o sentido da posição implica um sentido de limite.

Entramos, pois, no jogo da luta política e na “defesa de novas liberdades contra velhos poderes” (Bobbio, 2004, p. 5), que se fortalece na medida em que as aspirações concretas da sociedade estejam, no caso, dentro do ideário da proteção integral dos direitos de todas as crianças e adolescentes de nosso país.

A propósito, em outro momento da entrevista, um conselheiro declarou que “(...) *se essa lei é suprema ela tem que ser cumprida, não só pelo João ou pela Maria, tem que ser cumprida por todos (...)*” (C4)

Estando ainda na arena das alternativas de ações dos conselheiros, emergiu a esse respeito o papel da Mídia. Segundo um conselheiro, contrapondo-se a comportamentos de omissão de alguns, observa-se o aumento das denúncias de violência doméstica e isto é influenciado pelas notícias nos meios de comunicação “(...) *E a comunidade está participando muito, devido o Conselho Tutelar estar com algumas matérias em jornal, em rádio (...)*”. (C4). Os Conselhos Tutelares costumam utilizar os meios de comunicação na divulgação de informações de telefones para denúncia, programações de atividades como caminhadas, passeatas, palestras, e de campanhas de prevenção, em prol da salvaguarda dos Direitos de crianças e adolescentes. Apesar de Gonçalves (2003) chamar a atenção de que são os detalhes sórdidos e cruéis de alguns casos que alimentam a curiosidade e as manchetes de jornais e que o governo, a comunidade e a família ainda não interiorizaram adequadamente seu dever legal de proteção integral às crianças, não podemos deixar de considerar a capacidade de penetração da Mídia junto à população e o seu enorme poder de atuação na “subjetividade social” (Rey, 1997, p.83), poder este que pode ser instrumento na defesa dos Direitos infantis.

Embora, algumas vezes possa haver outros interesses por traz da denúncia. Um questionamento ocorreu a partir dos comentários dos entrevistados e que diz respeito à denúncia e não-denúncia da Violência Doméstica e a visibilidade da criança enquanto cidadã no espaço social onde está inserida. Parece-nos então que a criança como prioridade ainda é uma situação a ser melhor construída nas representações sociais.

Quem denuncia é o visinho, ou uma tia – quando a tia está com raiva da mãe da criança, quando tem algum atrito na família. Mas quando essa família tá bem, essa criança é negligenciada, essa criança é violentada, e a família não denuncia. (C4)

(...) são denúncias infundadas, ou um pai que brigou com a filha e denuncia a filha porque esta brigou com o filho, ou uma irmã não gosta de outra irmã e vai e denuncia ao Conselho Tutelar (...). (C8)

Mas, afora interesses diversos, podemos supor que a visibilidade da criança como portadora de direitos já se incorpora pelo menos na prática de alguns. Como no comportamento relatado por C2, *“quando chega um caso de violência doméstica aqui dentro do Conselho, um caso de violência intrafamiliar a gente ouve a criança, hoje a gente procura ouvir o adolescente. Acabou-se com aquele ditado que diz que “criança mente”, que “deixa isso prá lá”*.

Outro conselheiro comentou sua maneira de equacionar os limites institucionais diversificando suas funções:

Nós às vezes, não é certo, não é correto, mas às vezes o conselheiro ele se torna médico, ele se torna psicólogo, ele se torna assistente social, ele se torna investigador, ele se torna delegado, infelizmente. (...) Então, o que tem criado, o que digamos assim, temos feito nessa situação – agir, e fazer aquilo que não é nem dentro da nossa atribuição, mas se for pra chegar mais rápido, se faz isso, a alternativa que vemos é talvez até que entrar na função de outro profissional, pra que ande, pra que dê um norte para a situação.(C11)

Sobre isso já há pronunciamentos da literatura, por exemplo, Souza (2007) explica que na falta ou insuficiência de serviços públicos, ou na ausência de priorização dos direitos de crianças e adolescentes, alguns conselheiros acabam por assumir, “usurpar”, as funções de outros profissionais, na intenção de ajudar a vítima. Oliveira (2007) também lança luz sobre o que ele considera como uma certa intolerância diante de limites reais colocados, seja pela escassez de recursos, pela pouca experiência e por pouco conhecimento acerca do tema. Aqui, mais uma vez nos aproximamos da idéia da necessidade de maiores investimentos em capacitações e espaços de interlocuções permanentes.

c) Avaliação da atuação do Conselho Tutelar diante da violência doméstica

Quando os entrevistados responderam sobre como avaliariam o trabalho do Conselho Tutelar em relação ao tema da violência doméstica, dez conselheiros foram

bem claros, com considerações do tipo: “atuante”, “excelente”, “positivo”, “de ajuda”, “em evidência”, reforçando o que entendemos como um discurso institucional de enaltecimento do órgão.

Também confirmamos a impressão da afinidade da pessoa do conselheiro com a instituição Conselho Tutelar, dentro da perspectiva do *poder simbólico* de Bourdieu (2002) já mencionada anteriormente. Inclusive um dos entrevistados objetiva a distinção de suas ações no mundo social:

(...) e eu creio que isso não está na estrutura, não está nos órgãos, isso está dentro de cada um, de cada pessoa. Então cada ser humano como conselheiro, ele chama a responsabilidade para ele, e se cada um de nós tivermos essa consciência, com certeza nós teremos uma importância muito maior nesse processo. (C12)

Para Bourdieu (2002), o espaço social com suas diferenças tende a funcionar simbolicamente como *espaços dos estilos de vida*, e considerando que os entrevistados percebem como distinções significantes o exercício “natural” de estar conselheiro tutelar, é possível que aumentem intencionalmente essas diferenças de estilos de vida por meio da “estilização de vida”. Na hierarquia social, as relações de forças objetivas entre os conselheiros e a comunidade tendem a se reproduzir nas “relações de forças simbólicas, nas visões do mundo social que contribuem para garantir a permanência dessas relações de força” (Bourdieu, 2002, p.145).

A distinção não deixa de ser o próprio capital simbólico, e enquanto transfigurações simbólicas, são produtos da incorporação das estruturas a que eles se aplicam, e para Bourdieu (2003), as diferenças socialmente conhecidas só são reconhecidas por sujeitos inclinados a *fazer* as diferenças tidas como significativas no universo social. Os recortes a seguir podem indicar a visão dos conselheiros sobre o Conselho Tutelar: “(...) *E eu avalio o trabalho do Conselho Tutelar como um trabalho é... honrado, os conselheiros têm compromisso com a causa,(...)*” (C1); “(...) *um trabalho maravilhoso, que protege, que a gente defende,(...)*” (C2).

Por outro lado, essa “distinção” pode trazer excessos, como nos pareceu na resposta de um conselheiro:

(...) falando uma visão geral ao nível de Manaus mesmo, é atuante, todos os nossos Conselhos. É como eu te falei, aqui, em determinados momentos eu tenho que me

controlar e ser o conselheiro C, ser ético, ser técnico mesmo, entendeu?, mas se chega uma denúncia dessa (...). E eu digo que hoje todos os Conselhos Tutelares de Manaus são assim, (...). Mas todos os conselheiros têm esse pensamento sim. É uma coisa que é de dentro de todos nós, eu sei porque a gente conversa, eu converso com eles, fazemos cursos juntos, somos 45, uma situação dessas – não tem, você vai na hora, você quer fazer e acontecer, quer ser até polícia – mas não pode, quer ser o Mike Tayson – mas não pode, quer ser até o juiz logo – mas não pode, a gente tem que ficar dentro da ética, mas vai para fazer e acontecer na hora.(C5)

Conforme sinalizado em outro capítulo desta dissertação, o Conselho Tutelar é um órgão administrativo de defesa, e o ECA designa ao órgão o papel de administrador social, contudo, algumas práticas dos conselheiros podem mergulhar na perspectiva foucaultiana do Direito enquanto instrumento de dominação (Andrade, 2000). Nessas circunstâncias, acreditamos que uma assessoria técnica poderia ajudar na atuação dos conselheiros, até mesmo porque em algumas intervenções eles podem se deparar com os questionamentos que Bobbio (2004, p.42) nos apresenta - “com base em que critério de valor tal questão pode ser resolvida? Minha consciência, o sistema de valores do grupo a que pertencço, ou a consciência moral da humanidade num dado momento histórico?”.

Aliás, a complexidade de fatores que se entrelaçam nas ocorrências de violência doméstica torna também complexa as intervenções, inclusive como um dos conselheiros declarou:

(...) nós temos que ser bastante enérgicos quando tem que ser com as pessoas que violam os direitos, entendendo que muitas vezes nós temos que estar preparados para separar o joio do trigo, (...). Então, nós temos que ter um discernimento bastante diferenciado nesse tipo de atendimento. (C3)

Outro item que procuramos contemplar diz respeito às sugestões que os conselheiros tutelares dariam para aprimorar o seu trabalho nessa área e as respostas versaram sobre a rede de atendimento, sobre o próprio Conselho Tutelar, e sobre a figura do conselheiro.

Em relação à rede, foram sugeridas: “melhorar a estrutura de atendimento, tanto na qualidade quanto na quantidade”; e “mais políticas públicas voltadas para a família”. Podemos entender essas sugestões principalmente depois de ouvir algumas situações apresentadas pelos conselheiros no decorrer da entrevista e que transcrevemos a seguir:

Veja a dificuldade que tem até que essa criança seja atendida, porque lá falta transporte, gasolina, profissionais ... até eles atenderem essa demanda! Eu digo às vezes assim ‘a criança morreu’. (C9)

(...) o conselheiro tem três anos de mandato e é capaz dele passar os três anos de mandato e não haver tramitação judicial, pode acontecer de acabar o mandato dele e não resolver aquele caso, (...) quando o Conselho vai para a prática é triste, saber que aquilo lá vai atender um número de pessoas e que aquela outra que vier já não vai mais ter atendimento. (...). (C4)

(...) não tem como a gente trabalhar com criança e adolescente se não trabalhar a família como um todo. Então, eu vejo que a gente ajuda, a gente ajuda, a gente faz a nossa parte, mas a gente tem muita dificuldade hoje em achar apoio, no caso, pra família, o apoio geral no caso para a família, entendeu?. (C12)

As sugestões direcionadas ao aprimoramento do Conselho Tutelar e dos conselheiros indicaram “criação de equipe técnica”; “aprimoramento, cursos de capacitação”; “trabalho de equipe entre os conselheiros”; “critérios de seleção dos conselheiros”. Tomemos alguns fragmentos abaixo:

(...) capacitar conselheiros e que todos eles tivessem curso superior sim, essa é a minha opinião. (C10)

(...) E gostaria que cada Conselho Tutelar tivesse uma psicóloga, uma assistente social, sabe? Que nos dessem meios para utilizar ... e o povo não precisaria ir pra tão longe para conseguir um psicólogo, não precisaria gastar mais com passagem de ônibus para conseguir uma assistente social, (...). (C8)

Que sugestão? ... um trabalho mais ... equipe, sim ... equipe mesmo. Somos 5 conselheiros, mas a maioria das vezes trabalhamos cada um na sua área e isso atrapalha (...). (C8)

Em síntese, podemos dizer que em vários pontos de nossa análise, destacamos aspectos da relação entre os conselheiros tutelares e os demais órgãos que compõem o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente. Neste terreno foi constatado um sentimento de insatisfação dos conselheiros de Manaus, alinhando-nos com as percepções de Peres (2001); Souza(2001); Lima (2004); Farias (2004); Fernandes (2008); Leite (2008); Barros (2006) e Costa (2007).

Em relação à qualificação dos conselheiros, acreditamos na pertinência das críticas de vários autores a esse respeito, como por exemplo Bazílio (2003) e Sanches (2007), e concordamos quando Oliveira (2003) trata sobre a capacitação dos

conselheiros tutelares e tem esperança de que esta possa ajudá-los a melhorar sua atuação, que muitas vezes se manifesta como omissão ou extrapolação. São idéias também de dentro do próprio Conselho: “(...) *eu vejo que faz mudança sim, que o conselheiro capacitado, sabendo das suas atribuições, sabendo requisitar os seus serviços dentro das atribuições que estão na Lei, ele pode fazer a diferença (...)*” (C10).

Acreditamos na importância de uma capacitação que não fique fechada em si mesma, mas que possibilite a realização de uma supervisão/acompanhamento em serviço, ou seja, uma supervisão que possibilite não só a relação teoria-prática, mas também o diálogo e a troca entre todos os conselheiros no próprio local de trabalho.