POLÍTICAS E PRÁTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR CONTRA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE

Nívia Valença Barros¹

Resumo:

As políticas e as práticas de proteção social da criança e do adolescente adotadas no Brasil decorrem de construções demarcadas por condições históricas, sociais e econômicas, e estão implicadas em contextos singulares, culturais e estruturalmente complexos. Constituem um processo entrelaçado às demais questões sociais. Este artigo aborda a questão da articulação histórica entre estas práticas e políticas diante da violência intrafamiliar contra a criança e o adolescente. Tal reflexão exige amplo esforço de compreensão, pois a consolidação das políticas de proteção social, em sua complexidade, indica, conforme Bourdieu (1996: 27), que a posição ocupada no espaço social “comanda as representações desse espaço e as tomadas de posição nas lutas para conservá-lo ou transformá-lo”. As constantes violações dos direitos das crianças e adolescentes compõem o cenário de desigualdade sócio-econômica que caracteriza as questões sociais e a proteção social. A elaboração de leis ou de um Estatuto, por si sós, não são suficientes para uma efetiva transformação societária. Podem, enquanto instrumento, contribuir para o “empoderamento” dos sujeitos sociais que demandam por novas formas de enfrentamento e de regulação face situações conflituosas.

Palavras-chave: Criança e Adolescente - Desigualdade Social - Violência - Representação Social.

Policies and Practices of Social Protection for the Confrontation of Intrafamily Violence against the Child and Adolescent

Abstract:

The policies and practices of social protection of the child and adolescent adapted in Brazil, derive from construction demarcated by historic, social and economic conditions, and are involved with unique, cultural, and structurally complex contexts. They constitute a process entangled in other social issues. This article approaches the issue of historic articulation among these practices and policies in front of intrafamily violence against the child and adolescent. Such reflection demands a great effort of understanding, since the consolidation of policies of social protection, in its complexity, indicates, according to Bordieu (1996:27), that the position occupied in the social space “commands the representation of this space and the taking of positions in the struggle to preserve it or transform it”. The constant violation of the rights of children and adolescents compose the scenario of socio-economic inequity which characterize the social issues and social protection. The elaboration of laws or of a statute, alone, is not

¹Assistente social e professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, mestre em educação e doutora em psicologia.

sufficient for an effective social transformation. They can, while instrument, contribute to the “empowerment” of the social subjects which demand new forms of confrontation and regulation in the face of conflicting situations.

Key words: Child and Adolescent – Social Inequity – Violence – Social Representation.

Crianças e adolescentes recebem tratamento relacionado à construção do *espaço social* que configura a política de proteção social, em função dos dois princípios de diferenciação do capital econômico e do capital cultural (Bourdieu, 1996:19). É possível destacar a inter-relação entre as políticas de proteção social para a infância, em cada momento histórico, com o ordenamento social hegemônico no mesmo contexto.

Campo, de acordo com Bourdieu & Wacquant (1995: 24), “(...) consiste em um conjunto de relações objetivas entre posições ancoradas em certas formas de poder (ou capital)”. Em nossa sociedade coexiste toda uma complexidade constitutiva do campo onde se constroem os discursos hegemônicos e contra-hegemônicos, campo que possibilita a compreensão da dinâmica das políticas de proteção social.

As considerações sobre o entrelaçamento e implicações históricas e culturais não excluem os impactos estruturais sobre os sujeitos sociais – criança e adolescente – do campo da proteção social; mas corroboram que as práticas sociais, em sua dinâmica de conformações e renovações, encerram a capacidade de iniciar um novo processo de transformação social. Estes fatores não devem ser fragmentados, enquanto fundamentação para a leitura da estruturação das práticas sociais e para a formatação dos contextos inerentes.

“As práticas sociais podem chegar a engendrar domínios de saber que não somente fazem aparecer novos objetos, novos conceitos, novas técnicas, mas também fazem nascer formas totalmente novas de sujeitos e sujeitos de conhecimento. O próprio sujeito do conhecimento tem uma história, a relação do sujeito com o objeto, ou, mais claramente, a própria verdade tem uma história.” (FOUCAULT, 1999: 8)

As práticas de proteção social podem se configurar como de longa duração, consagradas à atenção com a vida humana, e serem exercidas em níveis de sociabilidade primário e secundário. A proteção social primária, mais próxima, é exercida por familiares e vizinhos, e pode ser contextualizada pela esfera privada.

Determinadas regulações da sociabilidade primária “ligam diretamente os membros de um grupo a partir de seu pertencimento familiar, da vizinhança, do trabalho e tecem redes de interdependência sem a mediação de instituições específicas” (Castel, 2001: 48). Considera-se proteção social secundária aquela desempenhada por instituições públicas e ou privadas, “(...) sistemas relacionais deslocados em relação aos grupos de pertencimento familiar, de vizinhança, de trabalho. A partir desse desatrelamento, vão se desenvolver montagens cada vez mais complexas que dão origem a estruturas de atendimento assistencial cada vez mais sofisticadas” (Id.,ibid.: 57). O tratamento hegemônico dado à infância e juventude expressa-se, também, pelo rearranjo, pelo atravessamento e pelo intercâmbio das práticas de proteção social nesses níveis primário e secundário. “As proteções sociais foram inseridas nas falhas da sociabilidade primária e nas lacunas da proteção próxima” (Id.,ibid.: 507).

A política de proteção social que se estabelece em torno da infância e adolescência ainda exige atenção, apesar das diversas ações empreendidas e da conquista paradigmática da consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esta trajetória, por sua complexidade, apresenta uma tensão entre a confirmação e concretização das rupturas preconizadas. As questões basais que conformam as principais dificuldades para a efetiva aplicação do ECA encontram-se fundamentadas em processo histórico-sócio-econômico-cultural e também pelas sérias questões sociais que as atravessam. “A vulnerabilidade nascia do excesso de coerções, enquanto, agora, aparece suscitada pelo enfraquecimento das proteções” (Castel, 2001: 45).

O enfrentamento do atual quadro de desigualdade é uma séria questão social. O papel do Estado e da Sociedade e o tratamento dado à infância e à adolescência estão interligados à efetivação das políticas de proteção social para o setor, à legislação, à proteção social em sua plenitude e às demais questões sociais que se entrelaçam com esta temática.

A incorporação da questão social da infância e juventude na agenda de proteção social é um processo recente, do qual, porém, se consubstancia o processo inverso, a vulnerabilidade social. Castel (ibid.) analisa esta questão tendo como foco inicial o enfraquecimento da condição salarial e a precarização do trabalho, que traçam o atual contexto histórico da dinâmica societária. “A

exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo” (Id.,ibid.: 569).

Após quase duas décadas de implantação, o Estatuto da Criança e do Adolescente resultou em sensíveis conquistas em termos de proteção social à infância e juventude, apesar das grandes desigualdades sociais, marcas do modelo excludente brasileiro. Indicadores sociais (TABELAS 1 e 2) apontam para a melhoria de qualidade de vida, a queda de mortalidade infantil, aumento do número de crianças matriculadas e menores índices de evasão escolar. Estes avanços, porém, ainda são incipientes em face do panorama de distribuição, frequência na escola e condição de vida de jovens no país.

Tais fatos são agravados pela violência, extermínios e chacinas, que atingem principalmente os adolescentes. O quadro desestabiliza a representação comumente divulgada de que nada acontece ao adolescente “menor” infrator. Os adolescentes pobres são considerados uma “classe perigosa”² e como tal penalizados pela justiça e reclusos em instituições, sendo também os mais passíveis a morbi-mortalidade, por causas externas como a violência, entre outras.

TABELA 1
Situação geral da infância e adolescência no Brasil após 14 anos do ECA

INDICADORES POSITIVOS	1991	2000
ANALFABETISMO NA POPULAÇÃO DE 10 A 14 ANOS	17,7%	7,2%
ESCOLARIZAÇÃO 5-6 ANOS	37,2%	71,9%
ESCOLARIZAÇÃO 7-9 ANOS	78,3%	94,8%
ESCOLARIZAÇÃO 10-14 ANOS	80,2%	94,9%
ESCOLARIZAÇÃO 15-17 ANOS	55,3%	78,8%
MORTALIDADE INFANTIL	47,8%	34,6%
TRABALHO INFANTIL	21,9%	12,6%

Fonte: IBGE/PNADs de 1982 e 2002. In: CAMARANO et al., 2004.

TABELA 2
Distribuição proporcional dos jovens brasileiros por atividade e frequência à escola, segundo grupos de idade - 1982 e 2002 (em percentuais)

IDADE	ESTUDA E É OCUPADO		É SÓ OCUPADO		SÓ ESTUDA		NEM ESTUDA NEM É OCUPADO		
	1982	2002	1982	2002	1982	2002	1982	2002	
HOMENS	15-17	20,6	26,1	41,0	10,8	29,5	55,2	8,9	7,9
	18-19	15,2	25,3	59,8	34,7	14,2	25,4	10,8	14,6
	20-24	10,1	16,3	76,0	60,3	5,2	9,6	8,7	13,9

² Ver: Zaluar, 1994.

	15-24	14,7	21,2	60,8	39,6	15,2	27,0	9,3	12,2
MULHERES	15-17	11,1	15,7	22,7	5,4	40,5	66,0	25,7	13,0
	18-19	11,8	17,6	30,6	20,2	21,0	34,0	36,6	28,2
	20-24	8,4	13,7	35,3	35,9	7,6	13,9	48,6	36,4
	15-24	10,0	15,1	30,2	23,4	21,3	34,0	38,5	27,5

Fonte: IBGE/PNADs de 1982 e 2002. In: CAMARANO et al., 2004.

Até o final do século XIX, o contexto social que conformou as políticas de proteção social para a infância e juventude delimitava-se a ações caritativas e filantrópicas, de cunho predominantemente centrado no setor privado – o Estado mantinha-se distante dessa responsabilização³. Com a participação estatal e principalmente com a vigência do Estado Novo, na primeira metade do século XX, as intervenções se estenderam a amplos setores sociais, como assistência, justiça, segurança, educação, habitação e saúde.

Em 1923 fora instituída na administração da Justiça a figura do Juiz de Menores⁴ – Mello Mattos foi o primeiro Juiz de Menor da América Latina; um ano depois, em 1924, regulamentou-se o Conselho de Assistência e Proteção dos Menores, posteriormente incorporado ao texto do Código de Menores de 1927, que ficou conhecido como Código Mello Mattos. Este Código, que se tornou a legislação mais importante nessa primeira metade do século XX, “consolida as leis de assistência e proteção a menores⁵”, contendo 231 artigos, e estabelece como “objeto e fim da lei, Art. 1º”, que: “O menor de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente a medidas de assistência e proteção contidas neste Código”⁶. A denominação adotada inicialmente foi de “menor abandonado e delinqüente”. Posteriormente, novas legislações⁷ obrigaram que partes deste Código fossem reformadas para o atendimento das necessidades hegemônicas e conjunturais da época. Em 1943⁸ houve a sua “adequação” ao Código Penal e passou-se à concepção de “menor desvalido”.

“Considerando, ainda, que numerosas leis, inspiradas na moderna compreensão do problema, alteraram dispositivos fundamentais do Código de Menores, atingindo-

³ Ver histórico detalhado em nossa pesquisa de doutorado (BARROS, 2005), também disponível em <http://www.uff.br/maishumana>.

⁴ Decreto nº 16.272 de 20 de dezembro de 1923.

⁵ Decreto nº 17.343/A, de 12 de outubro de 1927.

⁶ Código de Menores de 1927, Art. 1º.

⁷ Decreto nº 22.042, de 3 de novembro de 1932, estabeleceu as condições dos menores na indústria. Decreto nº 3.342, de 30 de novembro de 1938, promulgou a Convenção para admissão de menores no trabalho marítimo (revista em 1936) firmada em Genebra, por ocasião da 22ª Conferência Internacional do Trabalho. Decreto-Lei nº 2.2024, de 17 de fevereiro de 1940 dispôs sobre a proteção à maternidade, à infância e à adolescência. Decreto nº 3.616, de 13 de setembro de 1941, estabelecia a proteção do trabalho do “menor” e dava outras providências.

⁸ Decreto nº 6.026, de 24 de novembro de 1943, dispôs sobre as medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos considerados infrações penais.

lhes a unidade estrutural, tais como o novo Código Penal – que não sancionou a antiga distinção de menores abandonados e delinqüentes, considerando apenas o menor desvalido, que deve ser submetido à proteção pedagógica corretiva (...) bem como vários atos que fixaram novas normas para o trabalho de menores, o reconhecimento dos filhos naturais; o registro de nascimento dos menores desvalidos – normas essas que devem ser definitivamente incorporadas à legislação de Menores.” (MARCONDES FILHO, 1943: 83)

Esta primeira metade do século XX tornou-se bastante profícua em ações em torno da infância e juventude, sendo criados os primeiros tratados e convênios internacionais dos direitos das crianças. Em termos de Brasil, ainda na vigência do Código de 1927, que se pautava em parâmetros societários representados pelo paternalismo assistencial preconizado pelo Estado Novo, editou-se o Código Penal Brasileiro, de 1940, que estabeleceu a idade de 18 anos para a imputabilidade penal. Isso levou à reforma do Código de Menores, que estipulava a responsabilidade penal aos 14 anos. Anteriormente, pelo Código Penal de 1890, a pessoa tornava-se responsável diante da lei com 9 anos.

Com a influência do higienismo e através deste Código, o Estado passou a interferir mais diretamente nas relações familiares, isto é, no contexto privado, podendo averiguar se os pais proviam satisfatoriamente as necessidades de seus filhos. Este novo caráter de gestão governamental tinha em representação o ideário de Estado protetor. As famílias pobres e os trabalhadores eram as representações centrais dos discursos e o foco da política a ser instituída.

A despeito de responder com internação, as ações não se restringiam exclusivamente a funções caritativas. Instituíram-se diversas organizações para o atendimento assistencial à infância e à juventude. Em 1936 foi fundada a primeira Escola de Serviço Social no país; em 1940, o governo federal criou o Departamento Nacional da Criança, em 1941, foi instituído o Serviço de Assistência a Menores⁹ (SAM). Também em 1941, no âmbito do Ministério da Educação e Saúde Pública, a Legião Brasileira de Assistência (LBA); o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1942, e, em 1946, o Serviço Social do Comércio (Sesc) e o Serviço Nacional de Aprendizado Comercial (Senac).

As representações e os discursos jurídicos pautavam-se, não diferentemente de épocas anteriores, na criminalização da infância pobre e de suas famílias, e a

⁹ Decreto-lei n° 3.799, de 5 de novembro de 1941.

assistência se realizava, basicamente, em instituições fechadas. “Observa-se um aumento na utilização de termos psiquiátricos e uma maior preocupação com a saúde mental” (Rizzini, 1993: 87).

“Por trás da idéia do SAM estão presentes representações amplamente aceitas e discutidas: a imagem da criança pobre enquanto abandonada física e moralmente; uma concepção de infância enquanto uma idade que exige cuidados e proteção específicos; as grandes cidades como *locus* de vadiagem, criminalidade e mendicância; os espaços públicos (ruas, praças, etc.) como espaços da socialização da marginalidade. Por fim, a idéia de que cabe a instituições especializadas a ‘recuperação’ e a formação de uma infância ‘moralizada’. Recuperando a ‘infância desvalida’, o Estado contribuiria para a formação de indivíduos úteis à sociedade, futuros bons trabalhadores.” (ALVIN & VALLADARES, 1988: 8)

Em processo mais geral e participativo, grandes segmentos da população, que buscavam uma nova ordem política, econômica e social que fosse inclusiva para a infância e juventude, questionaram a eficácia e as práticas adotadas pelo SAM. Com o golpe militar de 1964 as manifestações populares foram alijadas do processo de reflexão acerca das questões relativas à infância e, como aconteceu nos demais setores sociais, os canais participativos da época foram extintos. O governo militar passou a abordar a “questão do menor” como um fenômeno social a ser tratado em esfera nacional e com base na doutrina de segurança nacional, princípio que fundamentaria as ações militaristas.

A Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBM)¹⁰ se consolidou, com o perfil dessas transformações societárias preconizadas pelo regime militar pós-1964. Numa política representativa da época e da nova ordenação, extinguem-se as ações do SAM, que permaneceram em vigor até a criação da Funabem¹¹ - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, cuja competência consistia na elaboração da PNBM e em sua implementação em todo o território nacional. A mesma lei criou a Funabem e o Conselho Nacional, que, após sua instalação, teria que elaborar o Estatuto Regimentar da Funabem, a ser aprovado pelo Presidente da República e com função de definir a Política Nacional do Bem-Estar do Menor.

As políticas adotadas e a sua fundamentação pautaram-se na priorização dos aspectos médicos e na periculosidade redimensionada de acordo com este pressuposto básico de correção de desvios de comportamento e das diversas “patologias sociais”. Priorizou-se a medicalização, considerando-se relevante a

¹⁰ Introduzida através da Lei 4.513 de 1º de dezembro de 1964.

¹¹ Lei 4.513, de 1º de dezembro de 1964.

patologização das questões sociais relativas ao “menor”. A terminologia médica foi amplamente utilizada para fundamentar as concepções adotadas e explicativas das chamadas patologias sociais. “O problema do menor no Brasil é devido mais à desorganização familiar” (Altenfelder, 1977: 35).

A legislação e as políticas de proteção social brasileiras preconizavam, teoricamente, a proteção total para a criança e o adolescente, e impediam punições físicas. No entanto, as práticas consistiram prioritariamente na internação e em ações coercitivas. As ações societárias de normatizações militares reafirmaram a necessidade de consolidação de uma política de Promoção Social que foi estabelecida pelo Código de Menores editado em 1979 e pautou-se no paradigma do “menor em situação irregular”. A “situação irregular” implicava em uma ampla dimensão de “patologia social”, incorporando tanto o “menor” pobre, vítima de maus tratos ou causador de ato infracional. Postulava-se como em “situação irregular” a criança e o adolescente:

“I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável de provê-las; II - vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal.” (BRASIL, 1979, Art. 2).

As políticas sociais efetivadas tinham características compensatórias, assistenciais e centralizadoras, e as práticas de proteção social estruturavam-se através da Funabem, Febem, Justiça de Menores, Segurança Pública e Programas Municipais e Comunitários.

O Código de Menores de 1979¹² consagrou a Política Nacional de Bem-Estar do Menor. Este se tornou alvo de medidas judiciais: caso se encontrasse em “situação irregular” ou envolvido em casos previstos em lei, aplicar-se-iam medidas preventivas e terapêuticas. A doutrina da “situação irregular” tinha o caráter semelhante ao da etapa tutelar, caracteristicamente assistencialista e com atribuição do poder arbitrário ao Juiz de Menores de decidir, em nome da criança, o que seria melhor para ela. Desde modo, a criança e o adolescente tinham a

¹² Lei Federal nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.

representação de objetos de intervenção jurídica. Este código, que estabelecia como precedência a reintegração sócio-familiar, e não a internação, tinha como ação prioritária junto aos “menores infratores” o abrigo. A questão da violência intrafamiliar contra a criança e o adolescente, que sempre foi associada às camadas sociais mais empobrecidas, não foi tratada por estas políticas. Vigorou de 1979 até 1990, quando foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A década de 1980 foi marcada por intensas reivindicações populares, pela luta pela redemocratização do país e por melhorias das condições de vida dos brasileiros, em níveis de saúde, educação, habitação, saneamento básico, custo de vida e outros. Era um período de transição política no país, e as questões relativas à infância e juventude passaram a ser questionadas e discutidas. Neste momento teve início o processo de transição democrática no país, através de pressões que culminaram na efetivação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987.

Movimentos sociais lutavam por melhores condições de vida para todas as crianças e adolescentes, desencadeados por pessoas conectadas a trabalhos direcionados ao atendimento desse público-alvo, como o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, a Pastoral do Menor, o Unicef, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, os Movimentos Eclesiais de Base, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, diversas outras Igrejas e Universidades, dentre tantas entidades representativas.

Uma das expressões mais significativas dessas lutas foi o MNMMR¹³. A terminologia *Meninos e Meninas de Rua* surgiu no contexto da Funabem e passou a ser utilizada principalmente pelas ONGs, que estavam de algum modo envolvidas com estes segmentos sociais e questionavam o termo “menor”. Esse movimento ganhou importância e repercussão através da extensa participação desses meninos e meninas, mas também pela articulação com organismos nacionais e internacionais, grupos comunitários, setores da Igreja Católica, universidades, ONGs, entre outros. O MNMMR estava presente em todos os Estados brasileiros, envolvendo quase três mil pessoas. Inicialmente, seu caráter era de denúncia e reivindicações; posteriormente, assumiu uma característica propositiva e começou a elaborar propostas para o enfrentamento dos problemas sociais infanto-juvenis.

¹³ Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

O movimento de meninos e meninas de rua não só publicizava a questão da criança em situação de rua, mas era constituído principalmente por crianças e adolescentes. Seu objetivo consistia em consolidar novas estratégias e alternativas para as ações militaristas e repressivas utilizadas pelo Estado no trato as crianças, adolescentes e jovens em situação de rua, além de perceber como se processavam as múltiplas expressões da questão social que atravessavam a infância brasileira.

Neste contexto foi gerado o Fórum DCA – Fórum Nacional Permanente de Defesa da Criança e do Adolescente –, em 1988, compreendendo, na época, dez entidades não-governamentais. Os principais objetivos do Fórum DCA eram: “As alterações e reformas no panorama legal relativo a infância e adolescência; o reordenamento institucional dos organismos públicos com atuação nesse campo”¹⁴.

Mediante a conjuntura social propícia para mudanças no Código de Menores de 1979, o Fórum DCA começou a discutir a elaboração de uma lei que viesse regulamentar e assegurar o instituído na Constituição Federal de 1988. Tamanha efervescência de mobilização social e de luta resultou na Constituição de 1988, uma constituição democrática e cidadã, elaborada com a contribuição dos movimentos sociais. No bojo da Constituição foram conquistados o ECA¹⁵, o SUS¹⁶, a LDB¹⁷, a Loas¹⁸, leis que deveriam estabelecer um novo modelo de sociedade e de proteção social.

Assim, no mesmo ano da promulgação da Constituição, criou-se um grupo para a redação do ECA, composto por representantes do Fórum DCA, juristas (juízes, promotores, advogados), consultores do Unicef e outros especialistas.

O estabelecimento da Doutrina de Proteção Integral, adotada pelo ECA, representa um movimento de ruptura com uma organização clientelista-repressiva do Estado e da sociedade, articulada pelo poder dominante das elites, emblematicamente estabelecida pelas ditaduras de Vargas e dos militares pós-64 (Silva & Motti, 2001: 17). É com base nessa doutrina que o ECA volta-se indiscriminadamente à proteção de todas as crianças e jovens deste país, ao

¹⁴ FÓRUM DCA, 1988.

¹⁵ ECA - Lei 8.069 - 13/07/1990

¹⁶ SUS - Lei 8.080 - 19/09/1990

¹⁷ LDB - Lei 9.394 - 20/12/1996

¹⁸ Loas - Lei 8.742 - 07/12/93

preconizar a doutrina da irregularidade e tornava objeto de medidas judiciais apenas os que se encontravam em situação irregular.

A criança e o adolescente, com a nova legislação, passaram a ser considerados sujeitos de direitos, não mais “objeto” de proteção – perante a lei, tornaram-se “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”. A questão da violência intrafamiliar e extrafamiliar contra a criança e o adolescente recebeu abordagem específica. O Código de Menores de 1927 (Mello Mattos) introduzira a questão da violência doméstica contra a criança em termos de legislação, mais isto viria a ser diluído no Código de 1979, que passou a considerar todas as questões referentes à exclusão social da criança e do adolescente (como abandono, maus-tratos, infração etc.) como em “situação irregular”. O Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe a inovação de não só estabelecer **em termos da lei** a ocorrência da violência intrafamiliar, mas também propor as ações concretas para o atendimento em casos confirmados desta modalidade de violência. No art. 87º, inciso III, o Estatuto determina “serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão”, além de criar o Conselho Tutelar, órgão responsável por zelar pelos direitos da criança e do adolescente em cada município, constituído de pessoas representativas da própria região.

Embora a conjuntura apontasse, após a elaboração do Estatuto, para a efetivação de uma nova ordenação social, a pós-redemocratização do país definiu-se por um contexto excludente, com ampliação das desigualdades sociais e crescente desresponsabilização do Estado.

A proposição do novo paradigma postulado pelo ECA regula-se, principalmente, através das formulações contextuais de: transformação de concepção societária que se fundamenta na assertiva de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos; na alteração de metodologia de procedimentos que se baseia na substituição do assistencialismo pela noção de parâmetros sócio-educativos; pelo entrelaçamento da família, da sociedade e do Estado em face da proteção social à criança e adolescência; pela mudança de instrumentalidade das práticas de proteção social, que passam a ser mais descentralizadas e introduzem mais enfaticamente a participação popular na gestão das ações, principalmente através da concepção dos Conselhos nacionais, estaduais e municipais e, em especial, através do Conselho Tutelar.

Principais pressupostos do Estatuto da Criança e do Adolescente

FUNDAMENTAÇÃO	CONCEPÇÃO / ESPECIFICAÇÕES	DETALHAMENTO
Base doutrinária	Proteção integral	A lei assegura direitos a todas as crianças e adolescentes sem discriminação de qualquer tipo, com garantia dos direitos pessoais e sociais, através da criação de oportunidades e facilidades a fim de favorecer o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade.
Elaboração	Movimento sociais de defesa da criança e do adolescente, ONGs, instituições sociais, juristas, demais órgãos de magistratura.	Principais articulações: Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, Fórum Nacional Permanente de Defesa da Criança e do Adolescente – Fórum DCA, Pastoral do Menor, Unicef, Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Movimentos Eclesiais de Base, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, outras Igrejas e universidades, técnico-judiciário dos ministérios públicos, dentre tantas entidades representativas.
Visão da criança e adolescente	Universalista	Sujeito de direitos; condição peculiar da criança e adolescente como de pessoas em desenvolvimento.
Concepção político-social	Conjunto da população de criança e do adolescente do país.	Políticas de garantia, de proteção especial, de assistência social e sociais básicas.
Responsabilização	Família, comunidade, sociedade e poder público.	Dever de assegurar com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.
Efetivação em termos de política social	Conjunto articulado de ação governamental e não-governamentais, da União, Estados Distrito Federal e Municípios.	Políticas sociais básicas; políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos; proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.
Princípios estruturadores da política de atendimento	Descentralização, municipalização do atendimento; criação de conselhos de direitos.	Municipalização das ações, participação da comunidade organizada na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária.
Mecanismos de participação	Níveis: federal, estadual, municipal.	Prevê instâncias colegiadas de participação (conselhos paritários estado-sociedade).
Estrutura e viabilidade	Manutenção de fundos vinculados aos respectivos conselhos de direitos; integração operacional de órgãos do judiciário; mobilização opinião pública.	Programas municipais e comunitários, conselhos paritários, fundos e coordenações técnicas em todos os níveis: União, Estado e Município; mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.
Funcionamento da política	As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes.	Regime de: orientação e apoio sociofamiliar; apoio socioeducativo em meio aberto; colocação familiar; abrigo; liberdade assistida; semiliberdade; internação.
Medidas de proteção	São aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados, por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão da conduta.	Medidas específicas de proteção – isoladas ou cumulativas; necessidades pedagógicas; preferência ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Encaminhamentos, orientação, matrícula e frequência em escola, inclusão em programas comunitários, requisição a tratamento psicológico ou psiquiátrico, abrigo, colocação em família substituta.
Posição do magistrado	Garante à criança e ao adolescente o direito a ampla defesa, com todos os recursos a ela inerentes.	Limita os poderes, antes absolutos, do juiz.
Caráter social	Através do Conselho Tutelar, desjudicializa os casos exclusivamente sociais.	A falta ou insuficiência de recursos deixa de ser motivo para perda ou suspensão do pátrio poder.

A mudança de um paradigma que atinge toda a sociedade envolve um novo espaço conceitual que deverá se consolidar em um contexto que permita a sua estruturação e implementação. Um novo caráter representativo faz-se necessário, o que normalmente não ocorre de forma homogênea e plenamente aceita em *habitus* incorporado. Este processo envolve uma construção complexa, pois exige um novo olhar sobre questões socialmente aceitas e naturalizadas, e uma outra conformação social, que altere o panorama das extremas desigualdades sociais que vulnerabiliza as camadas mais pobres, principalmente a infância e adolescência.

A proteção social definida no ECA é considerada integral por seu caráter abrangente, que inclui implicações sociais que compreendem os níveis de sociabilidade primária e secundária, de forma a integrar a família, a comunidade, a sociedade – incluindo toda a rede social – e o Estado.

Com fundamentação na doutrina de Proteção Integral, o Estatuto altera paradigmaticamente todo o contexto histórico societário que até então eram os representativos, pois não se restringe a determinado segmento societário, mas abrange toda a infância e adolescência, vistas enquanto sujeitos de direitos. Diz o Estatuto (Art. 15): “A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis” (BRASIL, 1990).

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (BRASIL, 1988)

A reafirmação da proteção integral à criança e ao adolescente, enquanto cuidar, desconfigura a concepção de incapacidade infantil que consubstanciou a noção de discernimento associado à idade, presente em diversos contextos históricos brasileiros como forma de restrição de direitos. Desfaz também a noção de desigualdade, de autoritarismo e de hierarquização, e estabelece a diferenciação de condições e de estágios de desenvolvimento. A conformação da representação de desigualdade implica na própria noção de incapacidade, sendo

uma forma de manter um sentido estrito de proteção tutelar em torno de uma “possível” figura de autoridade com plena capacidade de discernimento.

O entrelaçamento entre proteção e controle social não enfatiza, necessariamente, que este controle seja repressivo, mas que inclua a participação social. A dificuldade está na consolidação das práticas protetivas que implica em um caráter educativo, o qual não se concretiza sem uma reordenação social. O caráter excludente pode ser comprovado pelos extermínios e, principalmente, nas chacinas, que passam a acontecer com maior frequência na década de 1990, pós-Estatuto da Criança e do Adolescente.

“Se o extermínio nunca foi uma prática ausente do cotidiano policial, no entanto, antes da década de 90, os jornais não faziam tantas referências a sua realização. (...) O extermínio tem a ver com aniquilamento. A chacina surge como uma variação para a prática deste. O que seria ‘novo’ nas chacinas é a quantidade de corpos aniquilados, sejam mortos ou desaparecidos (que não deixa de se constituir numa espécie de morte). (...) O ponto central quando falamos em ‘chacina’, se refere, assim, a dois vieses fundamentais: morte e grande quantidade de corpos. Corpos esses que não bastam que sejam mortos, eles têm que ser aniquilados, cortados em postas, supliciados, desaparecidos, tirados de circulação. Existe ainda a noção de extermínio como modo de expulsar alguém de sua terra ou região; ou seja, banir, desterrar; ou seja, sempre a idéia central de fazer alguém desaparecer, extirpando-o do convívio social. Dessa forma, as idéias de chacina e extermínio estão inexoravelmente ligadas à da violência” (FREITAS, 2000: 91-92).

As chacinas da Candelária, Acari e Vigário Geral ganharam fama internacional. Apesar da crescente morbi-mortalidade de jovens e adolescentes, seguidas chacinas chamaram a atenção da imprensa. Contraditoriamente, tal panorama não tem servido de base para a reordenação social e mudanças de práticas, mas para subsidiar as concepções relativas ao discernimento e para justificar o rebaixamento penal. Estas concepções são também utilizadas como fundamento para que se altere o ECA e se efetivem medidas ainda mais repressoras.

Veicula-se que o discurso educativo, simbolicamente, legitimaria a doutrina de proteção integral, e o discurso legal consubstanciaria as práticas repressivas, terapêuticas e de controle social. Tais análises tornam-se bastante simplificadoras, pois fragmentam as proposições do ECA, a sua fundamentação paradigmática e a sua implicação ao contexto de toda a sociedade em que se entrelaça. “O Estatuto tem que ser complexo porque ele tem que mexer em três situações: a do

reordenamento jurídico-legal, a do reordenamento das instituições e o da mudança de práticas” (Arantes & Motta, 1990: 46).

O Estatuto teve a preocupação de que as orientações de suas medidas fossem garantidas em termos de aplicabilidade, mas as práticas, como já vimos, não têm caminhado, necessariamente, neste sentido. “O Mandado Judicial acaba servindo como ‘álibi’ bastante e suficiente para que uma criança ou um adolescente sejam internados de forma compulsória” (Bentes, 1999, cap.4). Fator agravante é o uso da justificativa dessas medidas protetivas e educativas, para as intervenções centradas em tratamento para os desvios de personalidade e conduta, com práticas de apoio psicológico, medicalização e até mesmo internações em clínicas psico-terapêuticas. Estas medidas são definidas pelo Juiz da Infância e Juventude com base em relatórios técnicos normalmente elaborados por equipe interprofissional composta de psicólogos, assistentes sociais, pedagogos e médicos. “No entanto, mesmo os relatórios que não prescrevem explicitamente a adoção de qualquer medida, instrumentalizam a decisão do juiz para a internação, através de pistas evidentes e intencionais que culpabilizam, sob qualquer pretexto, o chamado infrator” (Passetti *et al.*, 1995: 110).

A intensidade que a concepção de “menor” adquiriu através da história extrapolou os ideários legislativos e impregnou-se em todos os âmbitos de nossa sociedade. Com o Estatuto, deixou de figurar como símbolo do paradigma anterior, mas continua presente como terminologia e representação. Tal fato deve-se não somente a seu poder evocatório representativo, mas à própria tessitura social arraigada a uma tradição societária autoritarista e hierárquica, como também faz parte de um estratagema e reafirmação de contextos simbólicos de manutenção da estruturação social, que utiliza principalmente os recursos midiáticos para tal intuito.

O referencial simbólico do conceito de criança e adolescente é reforçado por influência internacional, principalmente quanto aos direitos humanos, mas também pelo respaldo dos movimentos sociais e organizações de opinião pública. As construções históricas conformam as condições sociais para o reconhecimento, abrangência e efetividade prática e simbólica do ECA. Estas condições sociais são condicionadas por aspectos objetivos e subjetivos. Simultaneamente, ainda, coexistem representações de infância e “menorismo” na sociedade brasileira.

Por si só, a igualdade perante a lei, apesar do grande avanço societário, não significa a transformação desta sociedade se a mudança representar somente uma alteração de nomenclatura. “A diferença na terminologia empregada é resultado de diferenças significativas na forma de se conceber o menor e a criança” (Rizzini, 1993: 94). A categoria “menor” poderia até constituir apenas uma condição jurídica, mas todo o contexto circundante a esta categoria está carregado de representação elitista, excludente e hierárquica. Em termos jurídicos, a concepção de "menor" retrata os sujeitos sociais que ainda não atingiram a idade de 18 anos, a maioridade, não se atribuindo a ele a imputabilidade penal. Mas as representações sociais em torno da conceituação do "menor" estão carregadas de preconceitos e estigmas.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, assim como os demais conselhos gestores instituídos a partir da Constituição Federal de 1988, constituem uma nova “institucionalidade pública” (Gohn, 2001: 85). Isto é, introduzem duas consideráveis alterações: a descentralização político-administrativa, através da redistribuição da responsabilização de decisões em níveis federais, estaduais e municipais, e a participação em caráter deliberativo e de controle social de representação da sociedade civil. Em termos de diretrizes de políticas de atendimento, o ECA reafirma os postulados da Constituição com a deliberação de criação de Conselhos municipais, estaduais e federal – respectivamente, Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente – Cedca e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda.

“Os Conselhos nascem, então, como novos arranjos institucionais destinados a dotar o Estado de ânimo institucional e estrutura organizacional para implementar as políticas sociais universalistas, tal como preconizadas na Constituição de 1988. Uma reforma portanto, do Estado, dirigida a ajustar seu sentido de ‘público’, assim como a induzir uma maior responsabilidade perante o conjunto da sociedade.” (CARVALHO, 1998: 23)

A criação destes conselhos tornou-se marco de um constructo histórico que incorpora instâncias colegiadas, com representação da sociedade civil, com poder deliberativo e fiscalizador das políticas de proteção social. O Conselho Municipal tem como funções: gerenciamento político do Fundo para a Infância e Adolescência; promoção de registro das entidades não governamentais e inscrição dos

programas governamentais e não governamentais; coordenação do processo de escolha dos conselhos tutelares e elaboração de planos de ação – com levantamento da realidade, diagnósticos, prioridades e avaliação de programas e projetos. “No plano organizacional, a descentralização e ampliação dos graus de participação social nos desenhos e formatos dos programas, através de conselhos, foram uma vez mais as fortes diretrizes para o reordenamento institucional do sistema de proteção social” (Draibe, 2002: 7).

É constante a correlação de forças entre a representação popular e os grupos hegemônicos, no processo implementado destes conselhos. Os grupos dominantes podem, muitas vezes, açambarcar a própria representação da sociedade civil na defesa mais de seus interesses do que dos da infância e juventude das camadas empobrecidas. “Não poderia ser diferente, em se tratando de um país cuja tradição política foi construída, historicamente, com um forte viés autoritário, onde o clientelismo se constituiu em prática comum ao Estado” (O’Dwyer & Moisés, 1998: 26).

A confirmação legislativa da participação paritária dispõe que 50% dos membros do Conselho devem ser representantes governamentais, escolhidos pelo Chefe do Executivo; e que 50% representem a sociedade civil organizada, escolhida em fórum próprio das entidades. Esta conformação, porém, não tem garantido a plena gestão das diretrizes do próprio conselho; seja pela atuação dos conselheiros, que nem sempre são eleitos por sua real representação, mas pelos jogos de interesses políticos; seja pelo voluntarismo participativo, que impulsiona que agentes assumam representações sem, contudo, ter clareza do processo e alcance da significação dos elementos conjunturais desta participação. “Estar assegurada a participação do usuário na gestão pública, por via legal, é antes de tudo uma conquista de cidadania (...) não é suficiente para a garantia de uma participação plena” (O’Dwyer & Moisés, 1998: 26). A participação paritária nestes conselhos pressupõe o estabelecimento do controle social, a fiscalização da aplicação das verbas e das práticas, a elaboração e avaliação das políticas sociais para todo Município, Estado e para a União.

“Embora os Conselhos representem um anseio de uma parte da sociedade civil, considero importante reconhecer que muitos deles foram criados a partir da iniciativa das próprias Câmaras de Vereadores a fim de garantir o repasse das verbas que vêm do governo Federal. Nessa perspectiva, a iniciativa partiu dos governos e não dos setores organizados da sociedade civil.” (VALLA, 1998: 31)

Contudo, a descentralização do poder nas questões relativas à infância e adolescência é uma importante mudança na gestão das políticas de proteção social. Para a implementação desta descentralização e para a sua viabilização o ECA dispõe que “a União fica autorizada a repassar aos Estados e Municípios, e os Estados aos Municípios, os recursos referentes aos programas e atividades previstos [na Lei], tão logo estejam criados os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nos seus respectivos níveis”¹⁹. O Estatuto afirma que a municipalização do atendimento é diretriz da política de atendimento²⁰; portanto, os municípios passam a ter maior responsabilidade pela implementação desta lei; Conselhos Municipais de Direitos e o Conselho Tutelar são as principais instâncias para a formulação de políticas e garantia dos direitos.

Os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente já enfrentam entraves de funcionamento, como sobreposição no caráter deliberativo do CMDCA em relação ao poder executivo municipal, o que geralmente tem sido resolvido através das crescentes “prefeiturizações”²¹ destes conselhos – isto é, a cooptação de grande parcela dos representantes para os interesses do poder local, principalmente no que se refere ao uso dos recursos do Fundo. Outro fator importante está na própria escolha dos conselheiros, que, apesar das diferenciações locais e regionais, expressa a “prefeiturização”, a tendência ao alargamento dos interesses de determinadas instituições – públicas e privadas.

O incentivo à consolidação dos conselhos em todos os municípios do Estado e das diversas regiões do país pode ser considerado de diferentes formas. Por um lado, significa ampliação da participação social; por outro, tem conotação impositiva, no sentido de que a recusa pode ser uma forma de resistência ao poder local. “Se em determinados municípios tal incentivo [participação popular] pode ser visto como vantagem para os usuários, a história das relações das classes populares com as autoridades municipais é em grande parte justamente o contrário; isto é, em oposição ao autoritarismo e arrogância dos governantes impositivos” (Valla, 1998: 31).

Um fator importante para a desconstrução de condutas assimiladas por longo tempo em nossa sociedade, segundo os paradigmas adotados pelo Estatuto

¹⁹ ECA, 1990, Art. 91 Parágrafo Único.

²⁰ ECA, 1990, Art. 88 – I.

²¹ No caso dos Conselhos Nacional e Estaduais, ocorrem as “governabilizações”.

da Criança e do Adolescente, dá-se com a inserção social de novos *agentes* em questões consideradas de controle jurídico, como têm sido tratada historicamente em nosso país a infância e juventude dos segmentos mais pobres da população. Uma dessas inserções ocorre com a criação do Conselho Tutelar.

O Conselho Tutelar constitui uma primeira etapa legal de ruptura com o processo de jurisdicionalização das questões relativas à infância e adolescência, especialmente nas camadas mais pobres. Conseqüentemente, a ampliação desse *espaço social* abre caminho para que crianças e adolescentes não sejam somente “tratados” como caso de justiça e de polícia, mas que todo um aparato de profissionais e instituições possa intervir em prol de suas causas específicas; ou seja, se alarga a intervenção do Estado nesta faixa de idade e em suas famílias.

O Conselho Tutelar foi pensado tendo como base uma doutrina e jurisprudência que deram origem a um Projeto de Lei inicial construído processualmente, não diferentemente do próprio Estatuto. Inicialmente, a explicitação deste órgão foi definida da seguinte forma: “O Conselho Tutelar é órgão administrativo, permanente e autônomo, não jurisdicional, tendo por finalidade o atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes”²²; como forma de assegurar o atendimento de direitos protetivos pelo Conselho Tutelar, enquanto pressuposto explicitado pelo ECA, se estabelecia como critério que, para conselheiros tutelares, “três membros seriam escolhidos prioritariamente dentre pessoas com formação universitária nas áreas de direito, educação, saúde, psicologia e serviço social; um membro seria indicado pelas entidades não governamentais de defesa dos direitos e interesses; e um membro seria indicado pelas entidades de atendimento a crianças e adolescentes”²³. No texto final do Estatuto esta versão é redefinida pela seguinte redação: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, definidos em Lei” (Brasil, 1990, Art. 131).

Para que ações do Conselho Tutelar sejam efetivas, amplas e não discriminatórias, o perfil dos Conselheiros tem sido visto como fator primordial por diversos estudos. Muitos municípios incorporam em sua legislação específica,

²² O Projeto de Lei do Senado Federal - PLS nº 5.172/90 - Art. 131 do Projeto, aprovado de forma unânime em sessão publicada no Diário do Congresso Nacional de 31 de maio de 1990.

²³ Art. 132, I, II e III do Projeto.

para a elegibilidade dos novos conselheiros, a exigência de provas, conhecimento efetivo do ECA, comprovação de trabalho na área da infância e adolescência, conhecimento de informática²⁴. Estudos têm apontado para um grupo bastante heterogêneo de Conselheiros (Camurça, 1999). Esta heterogeneidade vai desde a sua procedência e sua visão do trabalho com crianças e adolescentes ao seu grau de compreensão e compromisso com a Doutrina de Proteção Integral.

De acordo com pesquisa do Ibam (Silva & Motti, 2001: 102), sob o ponto de vista do processo de escolha e dos requisitos para a candidatura, no que tange à forma comunitária de eleição, os Conselheiros têm sido eleitos de forma prevista pela legislação. A pesquisa constatou um perfil de conhecimento e experiência no trato da infância e juventude, ainda que fique evidente a “pouca exigência de conhecimento do ECA e de experiência na sua aplicação” (Id.,ibid.). A pesquisa aponta também a necessidade de apoio técnico e/ou administrativo para os Conselhos. De acordo com a pesquisa da Anced/MNMMR (Id.,ibid.: 103), apesar de ter sido realizado um significativo investimento em capacitação de Conselheiros, esta ainda é insuficiente.

Normalmente, os primeiros atendimentos dos casos que chegam aos Conselhos são feitos por um conselheiro, pois só ele possui atribuição de constatar a denúncia de violação de direitos e de encaminhar a aplicação de medidas legais necessárias. A partir de sua avaliação preliminar da denúncia, o Conselheiro solicita a participação do técnico. As funções se diferenciam, pois, na elaboração do parecer técnico, só o técnico possui competência. A decisão final será, contudo, dos conselheiros.

“Desconhecimento do papel que devem cumprir técnicos e conselheiros fez com que ocorressem misturas de atribuições, o que gerou um mau funcionamento dos Conselhos Tutelares, assim como tensões internas bastante conflituosas. (...) Assistimos, então, a técnicos extrapolando suas funções, cumprindo o papel de Conselheiros, quando atendem casos, acolhem denúncias e aplicam medidas; por outro lado, assistimos também a técnicos cumprindo toda a sorte de funções auxiliares nos CTs, autênticos “secretários dos conselheiros”, uma espécie de “faz tudo”. Em ambos os casos, estes técnicos estão deslocados de sua função precípua que é elaborar os pareceres técnicos em cima dos atendimentos feitos pelos conselheiros e das solicitações destes, como também fazer visitas, sindicâncias e diagnósticos dos casos com vistas a elaboração dos ditos pareceres.” (CAMURÇA, 1999)

²⁴ Fator essencial para a implementação do Sistema de Informação sobre a Infância e Adolescência (Sipia) em todo o país.

Nos espaços sociais dos conselhos tutelares trava-se todo um conjunto de relações históricas objetivas e concretas estabelecidas entre os conselheiros, que representam o papel de agente e/ou grupos, que podem ser configurados pelos demais conselheiros, pelos profissionais que estão vinculados a este órgão e pela população que é atendida por esta entidade, implicando uma constante administração de conflitos de interesses dos diversos segmentos e/ou indivíduos que a compõem.

As práticas exercidas nestes Conselhos têm sido bastante questionadas e criticadas, porém não podemos descontextualizá-las, pois estão circundadas por estruturas sociais, políticas, econômicas e ideológicas, que exercem sobre eles influências nem sempre imediatas e perceptíveis. Só podemos entender a ação dos *agentes* sociais a partir de sua inserção societária – da mesma forma que para a compreensão da sociedade deve-se partir das pessoas que nela vivem e a determinam. Assim, aqui se delineia a necessidade de pensar a relação *agente* e sociedade, não como pólos antagônicos, mas, ao contrário, como complementares e constitutivos um do outro – uma relação que é historicamente determinada, na verdade, produzida, construída. As maiores divergências e críticas ao Conselho Tutelar centram-se no tipo de relação estabelecida, de práticas e representações, entre este órgão, a família, a comunidade, a sociedade e o Poder Público.

O comprometimento com as estratégias de fortalecimento, em face das questões relativas a criança e adolescente, é um dos pontos-chave da consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, e se torna uma questão central na consolidação de práticas de proteção mais comprometidas com uma nova ordenação societária.

O que se coloca como marca desse processo de estratégia de fortalecimento, como forma de estruturação das práticas, é a forma de perceber crianças e adolescentes e sua inserção social enquanto sujeitos históricos protagonistas de sua própria história. Tal processo implica a desconstrução de práticas fragmentadas, que pressupõem a vinculação de ações interinstitucionais, intersetoriais e entre as inter-relações indivíduo, comunidade, sociedade e poder local. Estas desconstruções procuram incorporar as relações sociais em conexão com o mundo social e em conjunto com a capacidade criativa e transformadora dos sujeitos sociais, desnaturalizando estas relações enquanto abstrações, mas se concretizando através das práticas efetivadas.

O Conselho Tutelar vem ampliando sua esfera de ação, pois tem sido incorporado ao contexto social enquanto órgão atuante. As práticas sociais dos Conselhos Tutelares são decorrentes das demandas. A violência contra criança e adolescentes é uma dessas demandas, que não ocorrem de forma abstrata, aleatória e de sintomatologia puramente individual, isoladas do processo social. A violência neste sentido é tratada através das condições sociais e materiais de sua produção, como também através dos códigos, convenções e do modo de subjetivação segundo os quais é construída historicamente. As situações de miséria, abandono, privação das condições de subsistência, de educação, saúde e afeto em que vivem muitas das crianças e adolescentes, que pode ser tanto uma violência instrumental (entre outras coisas, serve para a intimidação, para garantir a obediência, usada como meio de alcançar uma meta diferente) ou como uma violência emocional (um fim em si mesmo). O uso continuado da violência instrumental pode levar ao aumento da violência emocional, à medida que os indivíduos se acostumam a resolver problemas de modo violento.

Estão presentes no atendimento dos Conselhos Tutelares crianças e adolescentes vítimas tanto da violência doméstica quanto da social. A violência contra criança e adolescente sempre esteve presente através da história, nas famílias e na sociedade como um todo, mas adquire as proporções e a forma que conhecemos na família contemporânea, sendo cada vez mais trazida à esfera pública. A vulnerabilidade de crianças e adolescentes é uma questão social, que implica no compromisso social de enfrentamento frente a estas situações, tanto individual quanto coletivamente, tanto nas questões globais quanto nas existentes cotidianamente nas diferentes esferas em que estão inseridos estes sujeitos sociais.

Referências Bibliográficas

- ALTENFELDER, M. **A nova política de bem-estar do menor**. 2ª Ed. Funabem: Setor de Relações Públicas, 1977.
- ALVIN, R.; VALLADARES, L.P. **Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura**. In: *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)*, Rio de Janeiro, n. 26, 1988.
- ARANTES, E.M.M.; MOTTA, M.E.S. **A criança e seus direitos: Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Menores em debate**. Rio de Janeiro, PUC/RJ - FUNABEM, 1990.
- BARROS, N.V. **Violência Intrafamiliar contra Criança e Adolescente: Trajetória Histórica, Políticas Sociais, Práticas e Proteção Social**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PUC, 2005.
- BENTES, A.L.S. **Tudo como dantes no D'Abrantes: estudo das internações psiquiátricas de crianças e adolescentes através de encaminhamento judicial**. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 1999. 141p.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas - Sobre a teoria da ação**, Ed. Papirus, SP, 1996.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Respuestas. Por una antropología reflexiva**. Grijalbo, México, 1995.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal 8.069 de 13/7/1990.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.
- _____. **Decreto nº 5.083**, Institui o Código de Menores (1/12/1926).
- _____. **Decreto nº 6.697**, Institui o Código de Menores (10/10/1979).
- _____. **Lei 4.513** de 1º de dezembro de 1964.
- _____. **SUS - Lei 8.080** - 19/9/1990.
- _____. **LDB - Lei 9.394** - 20/12/1996.
- _____. **LOAS - Lei 8.742** - 7/12/93.
- _____. **Decreto-lei 2.848** de 7/12/1940 (vigor em 1/1/1942). Código Penal Brasileiro.
- CAMARANO, A.A.; MELLO, J.L.; PASINATO, M.T.; KANSO, S. **Caminhos para a vida adulta: as múltiplas trajetórias dos jovens brasileiros**. In: IPEA - Texto para discussão nº 1.038. Rio de Janeiro, agosto de 2004. ISSN 1415-4765.
- CAMURÇA, M. **Considerações sobre a atuação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares no município do Rio de Janeiro**. Programa infância desfavorecida no meio urbano da Comissão das Comunidades Europeias – Brasil. Projeto: Monitoramento da aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente: o papel dos Conselhos Tutelares. Instituto de Estudos da Religião (ISER). Rio de Janeiro, junho de 1999. Versão Preliminar.
- CARVALHO, A.I. **Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado**. *Ciência e saúde coletiva*. Rio de Janeiro: Abrasco. V. 3, nº 1, 1998. p. 23-25.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário**. 3º Ed. Petrópolis. RJ: Vozes. 2001. 611 p.
- DRAIBE, S. **Brasil 1980 - 2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**. In: PNUD - Taller Inter-Regional. *Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización*. Santiago, Chile – 14/16 maio 2002. p.53.
- FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas**. Tradução de Roberto Machado e Eduardo Morais, Rio de Janeiro: Nau Ed., 1999, 158 p.
- FREITAS, R.C.S. **Mães de Acari: preparando a tinta e revirando a Praça: um estudo sobre mães que lutam**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.
- GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sócio-política** São Paulo: Cortez. 2001.

- MARCONDES FILHO, A. **A reforma do Código de Menores.** In: ALENCAR NETO, M. (Dir.) *Arquivos de Serviço de assistência a menores.* VIII. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores: Imprensa Nacional. 2ª Seção, Dez.1943. p.83-84 e 207-213.
- O'DWYER, G.C.; MOISÉS, N. **Conselhos Municipais de Saúde:** o direito de participação da sociedade civil? In: *Ciência & Saúde Coletiva.* V. III – Nº 1. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1998. p.26-27.
- PASSETTI, E. *et al.* **Violentados: Crianças, adolescentes e justiça.** São Paulo: Imaginário, 1995.
- RIZZINI, I. **A criança no Brasil hoje: Desafios para o terceiro milênio.** Rio de Janeiro: CESPI/USU/EDUSU, 1993.
- RIZZINI, I. **A assistência a infância no Brasil: Uma análise de sua construção.** Rio de Janeiro: CESPI/USU/EDUSU, 1993.
- RIZZINI, I. **O elogio do científico** - A construção do "Menor" na prática Jurídica. In: RIZZINI, I. *A criança no Brasil hoje.* RJ: Univ. Santa Úrsula, 1993.
- RIZZINI, I. **As bases da “Nova Legislação” da infância.** INESC, 1993.
- SILVA, E.; MOTTI, A. (Coord.) **Estatuto da Criança e do Adolescente - Uma Década de Direitos: Avaliando Resultando e Projetando o Futuro.** Campo Grande: UFMS, 2001.
- VALLA, V.V. **Comentários a:** Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes de direito de participação. In: *Ciência & Saúde Coletiva.* V. III – Nº 1. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1998. p.31-32.
- ZALUAR, A. **Condomínio do diabo.** Rio de Janeiro: Revan: UFRJ, 1994. 280 p.