

Conselhos Tutelares:  
desafios teóricos e práticos da garantia de  
direitos da criança e do adolescente

Juiz de Fora - MG  
2011

Presidenta da República  
Dilma Vana Rousseff

Vice-Presidente da República  
Michel Miguel Elias Temer Lulia

Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República  
Maria do Rosário Nunes

Secretário Executivo da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República  
Ramaís de Castro Silveira

Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Carmen Silveira de Oliveira

Diretora do Departamento de Políticas Temáticas dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Márcia Ustra Soares

Coordenadora do Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes  
Leila Regina Paiva de Souza

Reitor da Universidade Federal de Juiz de Fora  
Henrique Duque de Miranda Chaves Filho

Vice-Reitor  
José Luiz Rezende Pereira

Diretor da Editora UFJF/  
Presidente do Conselho Editorial  
Antenor Salzer Rodrigues

Conselho Editorial  
Afonso Celso Carvalho Rodrigues  
André Moisés Gaio  
André Silva Martins  
Antonio Ferreira Colchete Filho  
Fabrício Alvim Carvalho  
Henrique Nogueira Reis  
Rogerio Casagrande  
Sueli Maria dos Reis Santos

Copyright © 2011 - Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente  
Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente  
Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes SCS B, Qd 9, Lt C, Ed. Parque  
Cidade Corporate Torre A, sala 805-A  
70.308-200 - Brasília - DF  
Telefone: (61) 2025-9907  
e-mail: pnevsca@sdh.gov.br  
www.direitoshumanos.gov.br



Instituição Responsável pela Publicação  
Editora UFJF  
Rua Benjamin Constant, 790 - CEP: 36015-400 - Juiz de Fora, MG  
www.editoraufjf.com.br  
secretaria@editoraufjf.com.br - distribuicao.editora@ufjf.edu.br

Esta publicação é resultado de convênio entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e a Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FADEPE/JF)

A reprodução do todo ou parte deste documento é permitida somente para fins não lucrativos e com a autorização prévia e formal da SDH/PR.

Conselhos dos Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente Conteúdo também no site da SDH [www.direitoshumanos.gov.br](http://www.direitoshumanos.gov.br)

ISBN 978857672125-3

Tiragem desta Edição: 2500 exemplares

Impresso no Brasil

Edição: 1ª Edição

#### Ficha Técnica

Projeto Gráfico e Diagramação

Marcos Silva

Produção

Editora UFJF

Revisão

Maria Lúcia Benicá

Alessandra Rodrigues

Conselhos tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente / Rodrigo de Souza Filho, Benedito Rodrigues dos Santos e Maria Lúcia Duriguetto (organizadores). – Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2011.  
270 p. : il.

ISBN 978.85.7672.125-3

1. Direitos da criança. 2. Direitos do adolescente. 3. Estatuto da criança e do adolescente. 4. Conselho tutelar. I. Souza Filho, Rodrigo de. II. Santos, Benedito Rodrigues dos. III. Duriguetto, Maria Lúcia.

CDU 342.7(100)-053.2/6

# SUMÁRIO

<b>Apresentação</b> .....	7
<b>Introdução: Os Conselhos Tutelares e a pesquisa da Pós-Graduação Brasileira</b> .....	9
<i>Rodrigo de Souza Filho</i>	
<i>Maria Lúcia Duriguetto</i>	
<b>Parte I</b>	<b>Estado da Arte das teses/dissertações sobre conselhos tutelares</b>
<b>Capítulo 1</b>	Uma breve sociologia das pesquisas de pós-graduação sobre conselhos tutelares no Brasil ..... 15
<i>Benedito Rodrigues dos Santos</i>	
<i>Pedro Ivo Teixeirense</i>	
<i>Meire Lia Lima</i>	
<b>Capítulo 2</b>	A produção do conhecimento em torno dos Conselhos Tutelares: uma análise de teses e dissertações ..... 39
<i>Luciana Batista de Oliveira Cantalice</i>	
<b>Parte II</b>	<b>Conselhos Tutelares: reflexões sobre sua práxis</b>
<b>Capítulo 3</b>	O Conselho Tutelar como instituição comunitária ..... 59
<i>Kátia Regina Frizzo</i>	
<b>Capítulo 4</b>	Inquietações a respeito das práticas de conselheiros tutelares: proteção e controle ..... 75
<i>Flávia Cristina Silveira Lemos</i>	
<b>Capítulo 5</b>	A prática educativa do Conselho Tutelar ..... 87
<i>Oscar Francisco Alves Junior</i>	
<b>Capítulo 6</b>	Os primeiros Conselhos Tutelares do município de São Paulo: as dificuldades de afirmação da gestão participativa na transição da administração Luiza Erundina para a administração Paulo Maluf ..... 103
<i>Cátia Aida Silva</i>	
<b>Capítulo 7</b>	Políticas de proteção à infância: o Conselho Tutelar de Ceilândia como foco de análise ..... 121
<i>Arquimedes Belo Paiva</i>	

<b>Capítulo 8</b>	Os Conselhos Tutelares e a proteção de crianças e adolescentes: a experiência de um município do Sul do Estado do Rio de Janeiro .....	139
	<i>Eliane Coimbra Farhat</i>	
<b>Capítulo 9</b>	Conselhos Tutelares: uma questão de gênero? .....	155
	<i>Bernadete de Lourdes Salles Baccini</i>	
<b>Capítulo 10</b>	O trabalho de crianças e adolescentes e as responsabilidades do Conselho Tutelar: um estudo no município de Florianópolis/SC .....	171
	<i>Ismael Francisco de Souza</i>	
<b>Capítulo 11</b>	O cotidiano escolar e a defesa de direitos: o papel dos educadores(as) e dos conselheiros(as) tutelares .....	189
	<i>Isis Sousa Longo</i>	
<b>Capítulo 12</b>	Anjo ou Demônio: atuação dos conselheiros tutelares junto às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual .....	205
	<i>Mônica Vieira de Souza</i>	
<b>Capítulo 13</b>	Entre a cidadania e a estigmatização: representações sociais de família dos conselheiros tutelares do município de Niterói - Rio de Janeiro .....	217
	<i>Carlos Henrique Macena Barbosa</i>	
<b>Parte III</b>	<b>À guisa de conclusão: considerações teóricas e políticas sobre os conselhos tutelares</b>	
Capítulo 14	A atuação do Conselho Tutelar .....	237
	<i>Pedro Oto de Quadros</i>	
Capítulo 15	Conselhos Tutelares: por uma “concertação” de agendas entre produção acadêmica, as políticas públicas e a prática social .....	255
	<i>Benedito Rodrigues dos Santos</i>	
	Sobre os Autores.....	267



# Apresentação

---

É com satisfação que passamos às mãos de todos aqueles interessados na proteção integral de crianças e adolescentes o livro *Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos da garantia de direitos da criança e do adolescente*, elaborado em parceria com a Universidade Federal de Juiz de Fora/Centro de Pesquisas Sociais e com a Universidade Católica de Brasília, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Psicologia.

Esta obra tem como objetivo compartilhar o conhecimento produzido nos programas de pós-graduação e pesquisa do país, por meio de elaboração de teses e dissertações sobre a temática dos Conselhos Tutelares. Sua finalidade primeira é subsidiar os processos de garantias de direitos da criança e do adolescente, particularmente aqueles efetivados por meio da aplicação das medidas de proteção às crianças e aos adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados. É também finalidade deste estudo, em última instância, subsidiar os processos de formulação, monitoramento e avaliação das políticas de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, dentre estas, as políticas de fortalecimento dos próprios Conselhos Tutelares.

Fruto de uma pesquisa ampla no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – do Ministério da Educação, a pesquisa aqui apresentada busca oferecer um aspecto diversificado dessa produção acadêmica sobre a temática no período de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente: sua caracterização cartográfica e sociológica, artigos baseados nas teses e dissertações selecionadas pelo critério de recorrência temática, análises do conteúdo dessa teses e dissertações e reflexões sobre o *status* dessa produção *vis-à-vis* às políticas de fortalecimento dos Conselhos Tutelares.

Os temas retratados nessas teses e dissertações uma acentuada preocupação com dois temas: a gestão dos Conselhos Tutelares (estrutura e funcionamento) e a intervenção desses órgãos em situações de violência doméstica. Os outros temas de interesse são registrados na presente obra: a relação dos Conselhos Tutelares com as políticas sociais, particularmente a de educação, e o papel desses conselhos na consolidação da cidadania de crianças e adolescentes.

A análise de situação diagnosticada por esses estudos de casos, com recortes temporais muito curtos, típicos das pesquisas vinculadas às teses e dissertações, devido, principalmente, à estrutura e dinâmica dos cursos de doutorado e mestrado no Brasil, não é capaz de abarcar a totalidade das múltiplas experiências dos Conselhos Tutelares.

Ainda, os Conselhos Tutelares são hoje uma realidade empírica em constante consolidação como um paradigma de proteção da criança baseada nos direitos. Segundo a

pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2009 havia 5.472 Conselhos Tutelares, presentes em 98,3% dos municípios brasileiros. Compõem esses conselhos cerca de 30mil Conselhos Tutelares em todo país. Essas dimensões por si mesmas demandam ampliação na escala dos estudos e das pesquisas realizadas.

Contudo, esses estudos acadêmicos, ainda que distantes daqueles que produzem a intervenção social, seja ela na modalidade de formação de políticas ou de prática social concreta, têm muito a contribuir no processo de fortalecimento dos Conselhos Tutelares preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Este estudo tem, ainda, um valor simbólico importante, sendo uma ponte entre o mundo acadêmico, o das políticas públicas e das práticas sociais. A reivindicação aqui contida de “concertação” entre as agendas de pesquisa e de produção de políticas públicas pode constituir-se em uma das mais proficuas estratégias de formação dos conselheiros e fortalecimento institucional dos Conselhos Tutelares. Esse *momentum* constituiu-se razão definitiva para saudarmos a publicação desta obra.

**Carmen Silveira de Oliveira**

Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

# Introdução: Os Conselhos Tutelares e a pesquisa da Pós-Graduação Brasileira

---

*Rodrigo de Souza Filho*  
*Maria Lúcia Duriguetto*

No Brasil, o padrão de intervenção estatal na consolidação da modernização capitalista conformou uma dinâmica social em que as ações e demandas das classes subalternas, no que se refere ao acesso e ampliação das políticas públicas, foram incorporadas sob a lógica da repressão, do mandonismo, do clientelismo, do paternalismo, do corporativismo estatal e do autoritarismo (DINIZ, 1997; NOGUEIRA, 1998). Esse traço da relação do Estado com as demandas e organizações das classes subalternas tem, como expressão direta no plano político, a recorrente exclusão da participação popular nos processos de decisão política.

No período que precedeu o golpe de 1964, o campo democrático e popular, sustentado na emersão de amplas camadas de trabalhadores urbanos e rurais sob a bandeira das reformas de base, colocava em questão a exclusão das massas dos níveis de decisão. A autocracia burguesa, na expressão de Florestan, instalada com o golpe de 1964, resultou na implementação de ações sociopolíticas antidemocráticas, que implicaram em reverter o processo de democratização que estava em curso antes de 1964. Com esse redirecionamento, os sujeitos e organizações políticas comprometidas com projetos nacional-populares e democráticos foram privados de qualquer mecanismo de mobilização, organização e representação (NETTO, 1991).

Essa constatação do padrão de relações entre o Estado e as organizações situadas no arco de defesa de demandas e interesses das classes subalternas sofre uma inflexão a partir do final da década de 1970, em que se assiste a um adensamento e proliferação de movimentos e organizações sociais no campo da sociedade civil brasileira, principalmente nas grandes cidades. Neste quadro conjuntural, assiste-se a redução da dependência dos movimentos sociais da tutela estatal e um crescimento vertiginoso das associações civis, principalmente as associações comunitárias, movimentos pela defesa de demandas por direitos civis, políticos e sociais, a defesa de autonomia organizacional em relação ao Estado, o reaparecimento e expansão das organizações sindicais; a criação de novos partidos, etc... (BOSCHI, 1987).

Assim, a partir do final da década de 1970 e anos 1980, assistimos a um crescimento do universo dos movimentos sociais – sob temas e questões diversas – e de organizações civis. Esse cenário dos anos 1980 no Brasil foi marcado por uma conjuntura global de disputa de projetos políticos. Como bem sinaliza

Coutinho (1992), existia no Brasil, grosso modo, a disputa entre dois projetos de sociedade, aplicáveis e existentes nas sociedades contemporâneas: o de “democracia de massa” e o do “liberal-corporativismo” (ou neoliberalismo).

No campo das políticas sociais, o projeto democrático obteve vitórias consideráveis. Dentre elas, podemos destacar a criação de órgãos não jurisdicionais, autônomos, compostos por representantes da sociedade, com o objetivo de zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes: os conselhos tutelares.

Dessa forma, refletir sobre as experiências dos conselhos tutelares poderá indicar o tipo de relação que estes novos institutos estabelecem com o poder público, verificando as potencialidades e os limites desses espaços no processo de democratização e aprofundamento de direitos.

Essa reflexão é fundamental na medida em que a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente exigem o pleno funcionamento dos Conselhos Tutelares, órgão que compõe o referido Sistema. Com a inscrição do artigo 227 na Constituição Federal e com o advento da Lei Federal nº. 8.069/90 (ECA), os Conselhos foram consagrados como instâncias absolutamente estratégicas e necessárias para que sejam concretizadas ações em torno da defesa, da promoção e controle da efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Neste sentido, torna-se fundamental socializar reflexões desenvolvidas tanto acerca das categorias teóricas que informam o debate dos conselhos quanto dos relatos de experiências prático-políticas nestes espaços. Com esta publicização, a presente Coletânea objetiva contribuir no debate e no avanço da consolidação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

A proposta desta pesquisa, intitulada Conselhos dos Direitos e Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente, desenvolvida em parceria por professores da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora e da Universidade Católica de Brasília, por intermédio de convênio celebrado entre a Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão/UFJF (FADEPE) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, surgiu a partir do Projeto financiado pelo *International Institute of Child Rights and Development* (IICRD), vinculado à Universidade de Victória - Canadá e pelo Fundo das Nações Unidas pela Infância (Unicef/Brasil) e desenvolvido pelo Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Brasília (CEDECA) em parceria com Pontifícia Universidade Católica de Goiás<sup>1</sup>.

Esta pesquisa possuiu um escopo de busca no Portal da Capes muito mais amplo que o atual, abrangendo os seguintes eixos: Proteção – Desenvolvimento – Direitos. Neste processo, foram encontrados 23.667 títulos no primeiro levantamento, que após uma filtragem específica no próprio site da CAPES passou-se à 5.808, finalizando o levantamento com 1.308 títulos de teses e dissertações

---

<sup>1</sup> Este Projeto de Pesquisa intitulou-se ‘Conselhos de Direitos e Tutelares no Brasil: contextualização dos direitos da criança e adolescente e impactos produzidos’ desenvolvida pelo Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Brasília (CEDECA) e foram levantados dados relativos ao período entre 1992 e 2006. Esta pesquisa possuiu um escopo de busca no Portal da Capes muito mais amplo que o atual, abrangendo os seguintes eixos: Proteção – Desenvolvimento – Direitos. Neste processo, foram encontrados 23.667 títulos no primeiro levantamento, que após uma filtragem específica no próprio site da CAPES passou-se à 5.808, finalizando o levantamento com 1.308 títulos de teses e dissertações.

O Projeto em tela (Conselhos dos Direitos e Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente) possuiu como objeto somente os conselhos de direitos e tutelares. Para sua consecução realizamos dois conjuntos de atividades adicionais: a primeira, uma revisão dos dados colhidos ao longo da pesquisa Conselhos dos Direitos e Conselhos Tutelares: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente, acrescentando novas informações; a segunda, a construção de duas Bases de Dados sobre o objeto da pesquisa: conselhos de direitos e tutelares. Nesta fase, a coleta de dados estendeu-se até 2010.

O objetivo da presente coletânea é justamente dar visibilidade às sistematizações de experiências dos conselhos tutelares e às consequentes reflexões teóricas produzidas sobre o significado político institucional desses novos mecanismos de democratização da sociedade brasileira.

Para efetivar o referido objetivo foi realizado um levantamento no Banco de Dados da CAPES e dos Programas de Pós-Graduação (88 teses/dissertações), que deu origem ao artigo sobre a caracterização da produção sobre conselhos tutelares. Em seguida, foram realizadas leitura e análise das dissertações e teses completas disponibilizados nesse mesmo Banco de Dados (23 teses e dissertações), originando o artigo de análise crítico-bibliográfica dessas produções. Essas produções constituem a Parte I deste livro.

Com base neste último levantamento, foi definido, pelos organizadores deste livro, um conjunto de teses e dissertações que, pela consistência das reflexões teórico-práticas apresentadas, variedade de perspectiva teórica, diversidade temática, distribuição geográfica dos programas de pós-graduação e pluralidade do campo disciplinar de origem da produção, pudesse oferecer ao leitor um panorama qualitativamente representativo das produções sobre conselhos dos direitos das pós-graduações brasileiras. Os autores deste conjunto de teses e dissertações elaboraram os artigos que compõem a Parte II da presente coletânea.

Concluimos a publicação (Parte III) com um artigo teórico sobre o tema em debate e uma reflexão sobre a contribuição da produção acadêmica no que se refere à atuação dos conselhos tutelares para a construção de políticas públicas para a área da criança e do adolescente.

Para finalizar esta introdução, cabe agradecer o apoio da SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS, através da SUBSECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, que viabilizou do ponto de vista financeiro, político e técnico, a realização deste trabalho.

Na Universidade Federal de Juiz de Fora, foram fundamentais os apoios do Centro de Pesquisas Sociais (CPS) - através dos Professores Carlos Botti e Paulo Fraga e da socióloga Janaina Sara Lawall - e da Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FADEPE/MG). Esta publicação não seria realizada sem o trabalho competente dos pesquisadores Luciana Batista de Oliveira Cantalice, Meire Lia Lima e Pedro Ivo Teixeirense. A eles, nossos agradecimentos.

Por fim, um reconhecimento especial aos autores das dissertações e teses selecionadas que compõem os artigos desta coletânea, assim como ao Dr. Pedro Oto de Quadros que elaborou o artigo sobre o conselho tutelar que se encontra na Parte III do livro. Nossos agradecimentos pela adesão imediata e voluntária ao nosso projeto e pela elaboração dos artigos nos prazos solicitados. Cabe registrar que os autores das dissertações e teses selecionadas bem como os organizadores desta coletânea não tiveram nenhum tipo de remuneração pelo trabalho realizado.

Que esta Coletânea contribua para o debate crítico e para ações que efetivamente façam dos conselhos tutelares espaços de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

## Referências

---

BOSCHI, R. Movimentos sociais e democratização: questões teóricas. In: \_\_\_\_\_. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Ed. Vértices, 1987.

COUTINHO, C. N. *Democracia e socialismo: questões de princípio & contexto brasileiro*. São Paulo: Cortez, 1992.

DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

NETTO, J. P. *Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez, 1991.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

# Parte I

Estado da Arte das teses/dissertações sobre  
conselhos tutelares



Capítulo

1

# Uma breve sociologia das pesquisas de pós-graduação sobre conselhos tutelares no Brasil

*Benedito Rodrigues dos Santos*

*Pedro Ivo Teixeira*

*Meire Lia Lima*

## Introdução

O propósito **deste** capítulo é traçar um breve perfil da produção acadêmica em nível de pós-graduação (dissertações e teses) sobre conselhos tutelares no Brasil, na busca de, em conjunto com outros capítulos deste livro, compor o estado da arte dessa produção.

A principal fonte de pesquisa foram os dados constantes no Banco de Teses e Dissertações da Capes do Ministério da Educação. De cada um dos trabalhos foram coletadas 17 categorias, entre elas o nome do autor, o título a obra, o resumo, a instituição de ensino superior, e a data de defesa. As mesmas foram catalogadas no banco de dados que se encontra anexado à este livro.

Adotamos como referência temporal os anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) entre 1990 a 2010, por ser este período um dos marcos referente para realização desse balanço de produção acadêmica. Contudo, limitações impostas pelo próprio Banco de Dados da CAPES não nos possibilitou a cobertura deste período de tempo na sua integralidade. As primeiras dissertações e teses sobre conselhos tutelares começaram a ser escritas em 1994; o banco de dados só foi implantado somente em 1996 e sua alimentação é de responsabilidade das instituições de ensino superior, sem o caráter de obrigatoriedade, o que pode gerar irregularidades e inconsistências na inserção desses dados no sistema. Desta forma o período compreendido foi de 15 anos, sendo a primeira tese/dissertação registrada datada de 1994 e a última, 2009.

O método de pesquisa foi a busca pelas palavras-chaves ‘conselhos tutelares’, ‘conselheiros tutelares’, ‘conselhos gestores’. O resultado dessas buscas gerou cerca de 100 títulos, os quais foram armazenados em arquivos específicos. Dentre estes títulos havia uma considerada quantidade de temas não-correlacionados. Assim, numa segunda fase realizou-se um exame nos resumos de todas aquelas teses/dissertações cujos títulos não apresentavam as palavras-chaves e eliminamos aqueles títulos cujo objeto não era diretamente relacionado aos conselhos tutelares. Vários desses trabalhos eliminados utilizavam os

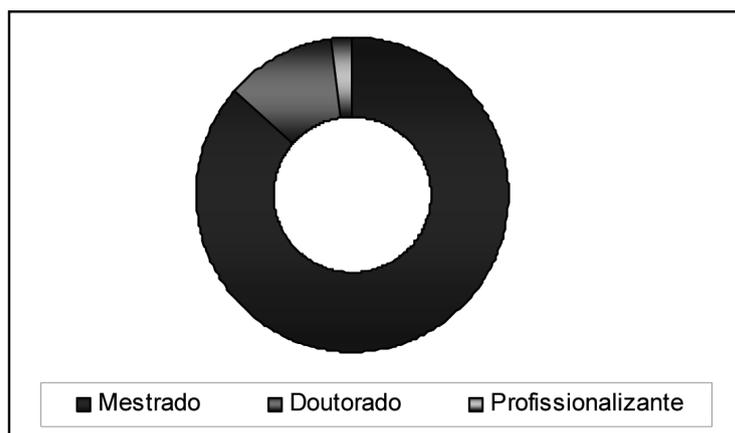
conselhos tutelares ou conselheiros tutelares como fonte de informação para o estudo de outras temáticas. Desta forma, o universo de trabalho foram 88 teses e dissertações.

Ainda na ordem das condicionalidades deste estudo, acrescentamos a falta de padronização dos resumos das dissertações e teses. Estes possuem diversas formas, estruturas e conteúdos. Nem sempre estes possuem informações claras sobre o objeto do estudo, a metodologia utilizada. E quase nunca apresentam as conclusões da pesquisa realizada.

## Distribuição da produção acadêmica por nível de pós-graduação

A distribuição desses 88 trabalhos de acordo com o nível de pós-graduação – Mestrado Profissionalizante (MP), Mestrado Acadêmico (M), Doutorado (D) – revela a preponderância de dissertações produzidas em mestrados acadêmicos.

**Gráfico 1 - Distribuição de Teses / Dissertações por nível de Pós-Graduação**



Nível	Número de Trabalhos	% da amostra
Mestrado Profissionalizante	02	2,3%
Mestrado Acadêmico	76	86,4%
Doutorado	10	11,3%
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>100%</b>

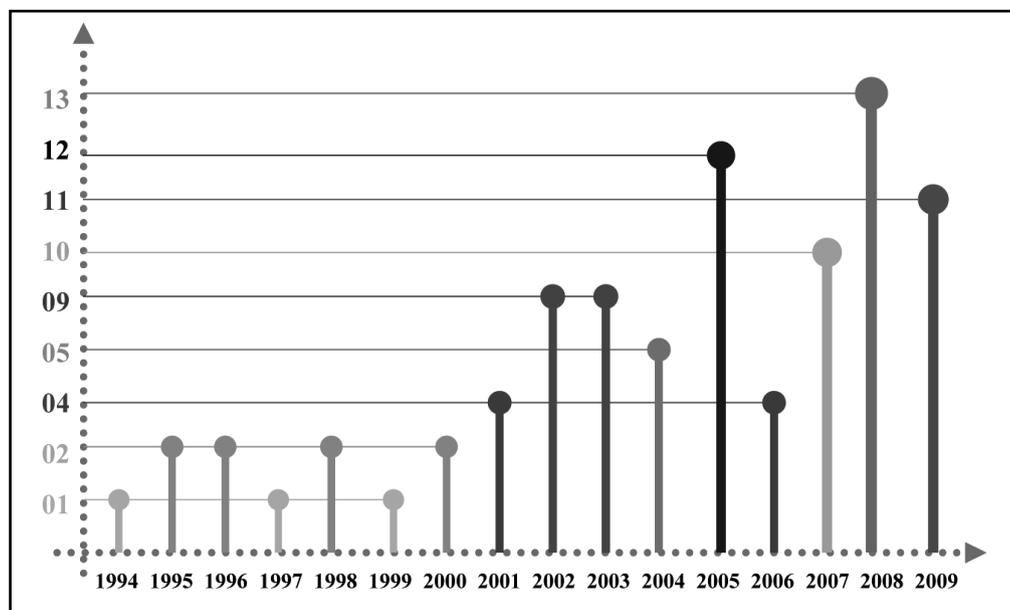
Foram produzidas duas dissertações em mestrado profissional (2,3%), setenta e seis dissertações em mestrado acadêmico (86,4%) e dez teses em programas de doutorado (11,3%). Tomadas as dissertações em conjunto, estas totalizam setenta e oito trabalhos (88,7%).

## Distribuição temporal da produção acadêmica de teses e dissertações

Adotando como critério de distribuição temporal da produção de teses e dissertações o ano de defesa das mesmas, observa-se que essa produção vem mantendo movimentos bastante variáveis no período aqui analisado (1994 e 2009).

Dentre as teses e dissertações registradas no Banco de Dados da Capes, a primeira dissertação sobre temática defendida no país, foi no ano de 1994 sob o título *Os Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente de São Paulo e os segmentos pró-cidadania. Conflitos, negociações e impasses na construção de espaços públicos*, de autoria de Catia Aida Pereira (ver a Base de Dados Conselhos Tutelares- Dissertação de Mestrado).

**Gráfico 2 - Distribuição de Teses / Dissertações por ano de conclusão**



Distribuição de Teses/ Dissertações por ano de conclusão

Analisando essa produção acadêmica por décadas de vigência do ECA, observa-se que a intensidade dessa produção é significativamente maior na segunda década, período compreendido entre 2001 e 2010. Na primeira década (1994 – 2000) foram produzidas 11 dissertações, correspondendo 12,5% do conjunto produzido no período. O número mínimo por ano foi um e o máximo dois, perfazendo uma média de 1,6 por ano. O movimento de produção oscilou entre uma e duas dissertações e teses durante toda a década.

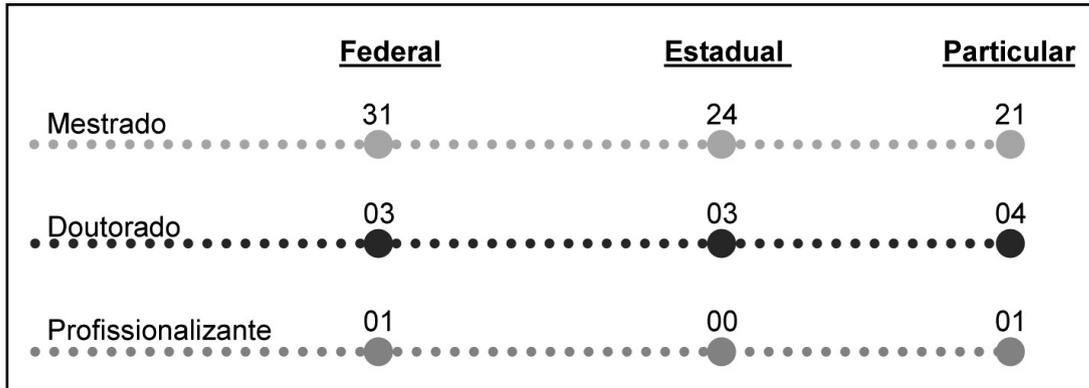
Na segunda década de vigência do ECA (2001 a 2010), a produção de teses e dissertações aumentou de 11 para 88, cerca de oito vezes mais, comparada com a primeira década. As 77 teses/dissertações produzidas nesta década representam uma percentagem de 87,5%. A produção mínima foi de quatro teses e dissertações nos anos de 2001 e 2006. Essa produção atingiu o pico no ano de 2009, com 13 trabalhos acadêmicos em nível de pós-graduação. A média anual foi 8,5. Computando as duas décadas em conjunto, a média anual ficou em torno de 5,5 teses e dissertações.

### Distribuição de teses/dissertações por nível de pós-graduação

Dos 88 trabalhos de conclusão de estudos pós-graduados mapeados neste estudo, 78 são dissertações em nível de mestrado (88,7%) e 10 teses de doutorado (11,3%). As dissertações em nível de mestrado estão distribuídas entre natureza acadêmica e profissional. Os percentuais de dissertações

em mestrados de natureza acadêmica são infinitamente superiores aos do mestrado profissional: 97,4% e (2,6%) respectivamente.

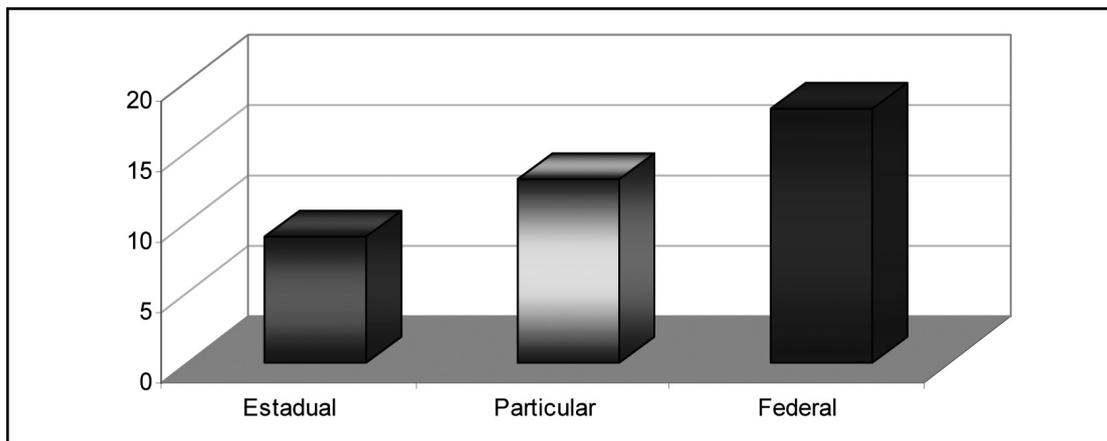
**Figura 1 - Distribuição de Teses / Dissertações por Nível de Pós-Graduação e por Dependência Administrativa**



### A distribuição das instituições produtoras, o nível de pós-graduação e natureza institucional

Estudantes de pós-graduação de quarenta instituições públicas e privadas produziram essas oitenta e oito teses/dissertações. Destas, 18 são instituições públicas federais (45%), 09 instituições públicas estaduais (22,5%), e 13 instituições particulares (32,5%) .

**Gráfico 3 - Distribuição das IES de acordo com a Dependência Administrativa**



Fonte: Base CT, 2011.

As universidades públicas federais produziram o maior número de teses/dissertações, contribuindo com 35 trabalhos (39,7%). Já a diferença entre as universidades públicas estaduais e particulares não foi significativa: 28 (31,8%) e 25 (28,5%) respectivamente. A soma da produção das universidades públicas federais e estaduais alcançou 71,5% do montante de trabalhos produzidos nessas duas décadas de vigência do Estatuto da Criança e o do Adolescente.

**Gráfico 4 - Distribuição numérica de Teses/ Dissertações de acordo com a Dependência Administrativa da IES**

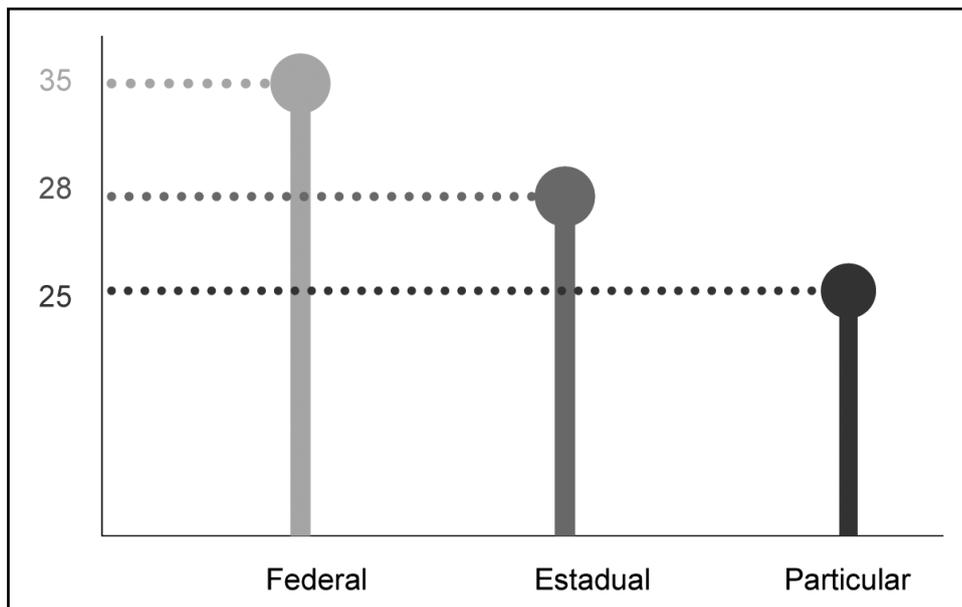
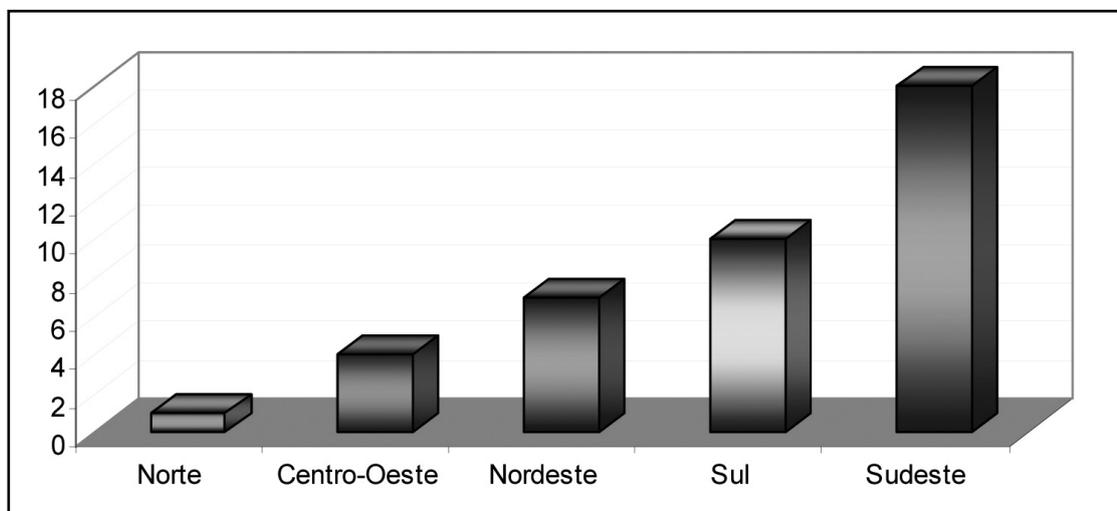


Figura 3 – Distribuição de Teses/ Dissertações de acordo com a Dependência Administrativa da IES

### Distribuição geográfica das Instituições de Ensino Superior

A distribuição geográfica regional dessas IES apresenta os seguintes números absolutos e percentuais: 18 na Região Sudeste (45%), 10 na Região Sul (25%), 7 na Região Nordeste (17,5%), 4 na Região Centro-Oeste (10%) e 1 na Região Norte (2,5%).

**Gráfico 5 - Distribuição das IES pesquisadas por Região Geográfica Brasileira**



Fonte: Base CT, 2011.

A Região Sudeste concentra quase a metade das IES produtoras de teses e dissertações sobre conselhos tutelares. Esta possui quase o dobro das IES da Região segunda colocada – a Sul, e quase o triplo da terceira colocada, a Região Nordeste.

Embora a Região Sudeste concentre a maior quantidade de IES produtoras de teses e dissertações sobre conselhos tutelares, a distribuição interna é bastante desigual. Das 18 IES da Região, oito estão em São Paulo e seis no Rio de Janeiro, perfazendo um total de catorze instituições (77,8%).

Na sequência, em termos da quantidade de IES, vem dois estados da Região Sul: Rio Grande do Sul (05 IES) e Paraná (04 IES). Os dados dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo se assemelham aos dos estados Paraná e Santa Catarina.

Se acrescentarmos às instituições da região Sudeste aquelas localizadas na região Sul – juntando, portanto, as duas regiões com maior concentração de riqueza no Brasil - alcançaremos a marca de 70% das instituições de nossa amostra.

## Distribuição de teses/dissertações por natureza do estabelecimento de ensino superior e nível de pós-graduação

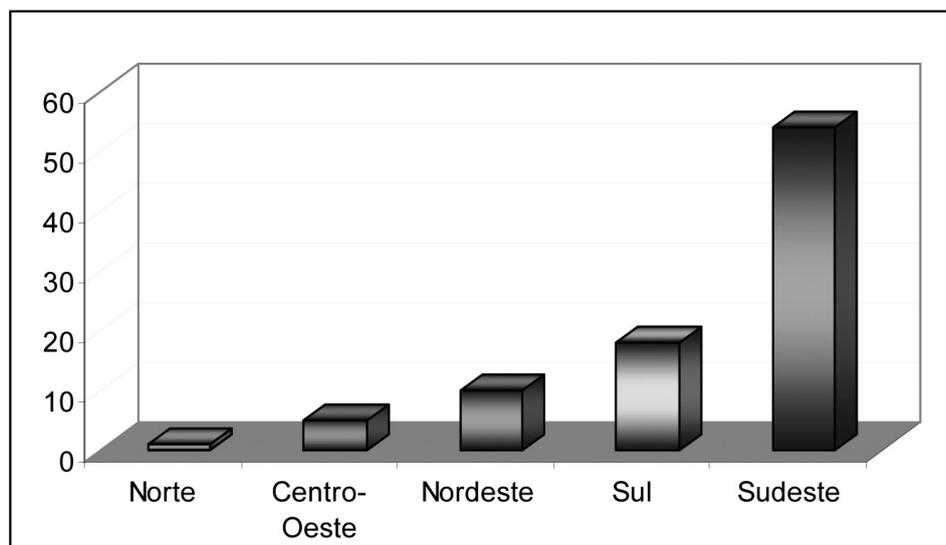
As universidades públicas federais produziram em conjunto trinta e quatro trabalhos acadêmicos de pós-graduação, correspondendo a 38,7% do montante total de teses e dissertações. Nas universidades públicas estaduais, esse número somou vinte e sete teses e dissertações, correspondendo a 30,7%, e nas universidades privadas vinte e seis trabalhos, cujo percentual significou 29,6%. As universidades públicas federais e estaduais produziram em conjunto 69,4% das teses e dissertações sobre conselhos tutelares.

A análise da modalidade de trabalho acadêmico e natureza da IES indicou a seguinte distribuição: Das setenta e seis dissertações de mestrado acadêmico, trinta e três dissertações foram produzidas em universidades públicas federais (40,7%), vinte e quatro em universidades públicas estaduais (31,6%) e vinte e uma em universidades particulares (27,7%). Das duas dissertações produzidas em mestrado profissional, uma foi universidade pública federal (50%) e a outra em universidade particular (50%). Dentre as dez teses de doutorado, três foram produzidas em universidades públicas federais (30%), três em universidades públicas estaduais (30%) e quatro em universidades particulares (40%).

## Uma leitura da distribuição regional das instituições de ensino superior e do volume de trabalhos produzidos

As análises acima suscitaram as seguintes questões: a intensa concentração das instituições pesquisadas nas regiões Sudeste e Sul tem gerado uma maior produção de teses e dissertações nessas mesmas regiões? A resposta é positiva. O gráfico a seguir, apresenta um padrão similar ao gráfico acima, com uma concentração na região sudeste ainda mais acentuada. Vejamos:

**Gráfico 6 - Distribuição de Teses/ Dissertações por Região Geográfica Brasileira**



Fonte: Base CT, 2011.

**Tabela 1 – Detalhamento numérico das Teses/ Dissertações da amostra por Região Geográfica Brasileira.**

Região	Número de Trabalhos	% da amostra
Norte	01	1,2%
Centro-oeste	05	5,6%
Nordeste	10	11,3%
Sul	18	20,4%
Sudeste	54	61,5%
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>100%</b>

Fonte: Base CT, 2011

Do total de pesquisas desenvolvidas no período em tela, as 18 instituições da Região Sudeste foram responsáveis pela produção de 54 trabalhos, o que corresponde a cerca de 61,5% do total nacional. Dentro desse total, merece destaque o fato das 8 IES do Estado de São Paulo terem produzido o correspondente a 34% da produção nacional. Após o Estado de São Paulo, na ordem de estados que mais apresentaram pesquisas em nível de pós-graduação sobre conselhos tutelares, vem o Rio de Janeiro com 17 teses/dissertações, o Rio Grande do Sul, com 12 trabalhos e o Paraná com 5 trabalhos.

**Tabela 2 - Detalhamento da distribuição de Teses/ Dissertações na Região Sudeste por Número absoluto e relativo.**

<b>Total de Trabalhos</b>	<b>Números Absolutos</b>	<b>% da amostra</b>
<b>Total Brasil</b>	<b>88/88</b>	<b>100%</b>
Total Sudeste/ Brasil	54/88	61,5%
Total ES / Sudeste	04/54	7,4%
Total ES/ Brasil	04/88	4,5%
Total MG / Sudeste	03/54	5,5%
Total MG/ Brasil	03/88	3,4%
Total RJ/ Sudeste	17/54	31,4%
Total RJ/ Brasil	17/88	19,3%
<b>Total SP / Sudeste</b>	<b>30/54</b>	<b>55,5%</b>
<b>Total SP/ Brasil</b>	<b>30/88</b>	<b>34,0%</b>

Fonte: Base CT, 2011

Se o número de teses e dissertações pode ser considerado um indicador de importância conferido à temática, as instituições da Região Sudeste são as que mais demonstraram interesse na pesquisa da temática ‘conselhos tutelares’.

Contudo, um estudo mais acurado dessa relevância regional deveria necessariamente analisar as disparidades nessa produção interna à própria Região Sudeste, na qual dois estados – São Paulo e Rio de Janeiro – apresentam as maiores produções do país e dois outros estados – Minas Gerais e Espírito Santo – tem produção inferior àquela dos estados que são maiores produtores de teses e dissertações de outras regiões geográficas. Em certo sentido existe mais proximidade entre o Estado de São Paulo e o Rio Grande do Sul em termos de quantidade de pesquisas acadêmicas geradas em programas de pós-graduação, do que com o Espírito Santo, que também pertence à Região Sudeste.

A relevância quantitativa da produção do Estado de São Paulo em si não resistiria uma análise comparativa entre o número de instituições existentes no Estado e o número das instituições que produziram pesquisas sobre a temática dos conselhos tutelares. Das várias dezenas de IES existentes no Estado apenas oito produziram estudos e pesquisas sobre a temática em foco. Comparado por exemplo com as pesquisas sobre a temática Juventude<sup>1</sup>, o número de teses/dissertações sobre os conselhos tutelares não traduz a relevância do tema dos conselhos tutelares para a proteção da infância e adolescência no país.

O caso do Estado de Minas Gerais chama a atenção por este ser o que possui o maior número de conselhos de direitos e tutelares do país. No entanto, as universidades mineiras só produziram três pesquisas de pós-graduação sobre conselhos tutelares nessas duas décadas de vigência do ECA.

O fenômeno, por nós denominado de ‘descolamento geográfico’, pode trazer complexidade para essa nossa análise de territorialidade das IES e da produção acadêmica. Do universo de 88 trabalhos estudados, 14 apresentam um ‘descolamento geográfico’<sup>1</sup>. O que significa dizer que embora a pesquisa

<sup>1</sup> Como metodologia de análise, o fenômeno de ‘deslocamento geográfico’ não foi considerado nos casos onde os municípios estudados, ainda que distintos, localizem-se na Região Metropolitana de uma cidade que é sede da IES na qual o estudo foi desenvolvido. Exemplo: não há deslocamento geográfico se o objeto de estudo estiver localizado em Niterói e a sede da IES for a cidade do Rio de Janeiro. Da mesma forma: Ceilândia (Brasília), Cariacica (Vitória), Betim (Belo Horizonte), etc.

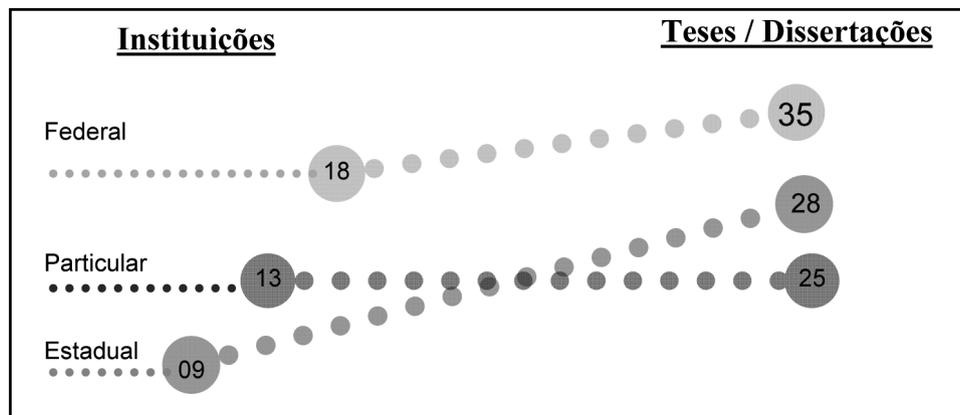
tenha sido realizada em uma instituição localizada em um determinado município/estado do país, o objeto de pesquisa está localizado em município/estado diverso. Seja em razão dos pesquisadores serem naturais do estado onde a pesquisa foi realizada, mas terem selecionado IES de outros estados para efetivarem seus estudos pós-graduados. Pode ter ocorrido também que pesquisadores naturais do Estado onde a IES está localizada ter optado por pesquisar conselhos tutelares em municípios de outros estados.

A tese de doutorado *As Representações Sociais das Práticas dos Conselheiros Tutelares: o caso do conselho tutelar da zona norte de João Pessoa*, de autoria de Erlane Bandeira de Melo Siqueira, por exemplo, embora defendida na Universidade Federal de Pernambuco, trabalhou aspectos do Conselho Tutelar da zona norte do município de João Pessoa na Paraíba. Outros 13 casos semelhantes foram identificados.

## Uma leitura produtividade dessas Instituições de Ensino Superior

A prevalência das Instituições federais também se reflete na produtividade dessas instituições? De outra forma: como se apresenta a produtividade média das diferentes esferas? Analisando os trabalhos apresentados de acordo com sua dependência administrativa e natureza institucional, descobrimos uma significativa diferença de produtividade entre as instituições federais, estaduais e particulares.

**Figura 2 - Relação entre número de IES e Teses / Dissertações presentes na amostra**



Relação entre número de IES e Teses / Dissertações presentes na amostra

As universidades públicas estaduais apresentaram a melhor performance com uma produtividade média de 3,1 Teses/Dissertações. Já o desempenho das IES públicas federais e das particulares apresentaram patamares muito similares, com uma produtividade média de 1,94 e 1,92 Teses/ Dissertações para cada instituição pesquisada, respectivamente.

Foram determinantes na produtividade alcançada pelas universidades públicas estaduais, as contribuições apresentadas pelas três universidades estaduais do Estado de São Paulo — a Universidade Estadual Paulista (UNESP), a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Estadual de Campinas — que juntas produziram 18 das 27 teses/dissertações sobre conselhos tutelares produzidas em universidades estaduais. Se agregarmos a produção da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, com 5 trabalhos, se chega muito próximo dos números absolutos totais produzido pelas universidades públicas estaduais brasileiras.

Entre as universidades particulares, vale destacar a produção das chamadas universidades particulares comunitárias, particularmente as pontifícias universidades católicas, que produziram quase a metade das teses/dissertações apresentadas em programas de pós-graduação de instituições de ensino superior particulares.

Ressaltamos mais uma vez a maciça prevalência das instituições públicas de ensino superior. Enquanto as instituições de ensino público responderam por aproximadamente 71,6% dos trabalhos apresentados, os centros de ensino particulares somaram cerca de 28,4% das pesquisas.

## A distribuição dos trabalhos por área / unidade de conhecimento

Quando analisamos as áreas do conhecimento dessas teses e dissertações deparamo-nos com uma variedade substantiva de ‘cursos’ que têm se dedicado ao estudo dos Conselhos Tutelares: pesquisadores de um total de 13 áreas do conhecimento debruçaram-se sobre o tema.

**Tabela 3- Distribuição das Teses/ Dissertações por Área / Unidade de conhecimento.**

Unidade \ Área de Conhecimento	Número de Teses/ Dissertações
<b>Psicologia</b>	<b>25</b>
<b>Serviço Social</b>	<b>17</b>
<b>Ciências Sociais</b>	<b>13</b>
<b>Educação</b>	<b>12</b>
<b>Direito</b>	<b>09</b>
<b>Saúde Pública</b>	<b>04</b>
<b>Administração Pública</b>	<b>02</b>
<b>Enfermagem em Saúde Pública</b>	<b>01</b>
<b>Gestão Social</b>	<b>01</b>
<b>Política Públicas</b>	<b>01</b>
<b>Saúde Coletiva</b>	<b>01</b>
<b>Tecnologia</b>	<b>01</b>
<b>Teologia</b>	<b>01</b>
<b>Total de Unidades \ Áreas de Conhecimento</b>	<b>Total de Teses/ Dissertações</b>
<b>13</b>	<b>88</b>

Fonte: Base CT, 2011

O campo da Psicologia destaca-se como tendo apresentado o maior número de teses/dissertações sobre conselhos tutelares no país: foram 25 trabalhos, correspondendo à 28,4% da produção nacional. Em seguida apresentam produções expressivas as áreas do Serviço Social (17 = 19,3%), Ciências Sociais (13 = 14,8) Educação (12 = 13,6%) e Direito (09 = 10,2%). Juntas, as 04 áreas indicadas produziram 86,3% dos estudos realizados. O gráfico abaixo facilita a visualização das 05 áreas com maior concentração de estudos.

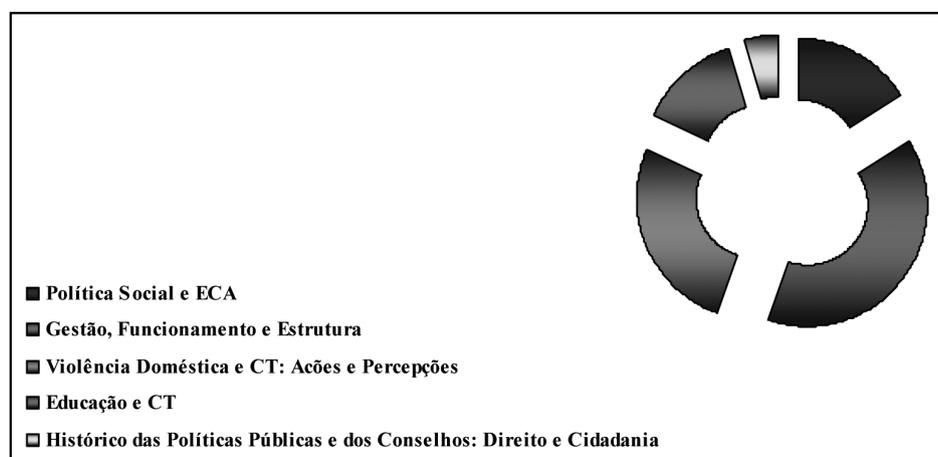
A variedade de áreas de estudo que colocaram sob suas lentes temas relacionados aos Conselhos Tutelares indica a multidisciplinaridade, na percepção acadêmica ao menos, sobre o desempenho das atividades dos mencionados Conselhos. Ademais dos campos mais tradicionais da Psicologia, Serviço Social, Ciências Sociais, Educação, Direito outras áreas supostamente menos vinculadas ao tema vem se interessando pela pesquisa na temática como enfermagem em saúde pública, saúde coletiva, tecnologia e mesmo teologia. As áreas de Tecnologia e Teologia, em particular, merecem destaque.

Dois trabalhos foram desenvolvidos nos limites teóricos e metodológicos dessas áreas do saber. A dissertação da área de Tecnologia, de autoria de Dorival da Costa (*O espaço participativo mercadorizado: a dimensão política e tecnológica na implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná*) teve como objetivos: “construir o perfil socioeconômico e cultural dos Conselheiros Tutelares; verificar as mediações e variáveis socioeconômicas e políticas que influenciam a implantação dos Conselhos e, investigar a influência dos requisitos envolvidos na formação profissional e tecnológica na composição dos Conselhos Tutelares.” Já a dissertação de Ricardo Soares Nogueira (*O Conselho Tutelar de Macapá como alternativa para ações de educação comunitária*), desenvolvida no campo da Teologia, trabalhou a temática de Educação e Conselhos Tutelares ao estudar a possibilidade de os Conselhos Tutelares serem alternativas sadias “como ambientação para educação comunitária.”

## A distribuição temática das teses e dissertações sobre os CTs

A análise de títulos e resumos das teses e dissertações constantes no Banco da Capes<sup>2</sup> e mesmo das cópias físicas e eletrônicas de algumas das teses e dissertações que conseguimos cópias para esta pesquisa elaboramos um conjunto de cinco eixos de análise temáticos. Os quais serviram de referente para classificação dos assuntos da produção acadêmica em epígrafe. O gráfico abaixo apresenta os dados alcançados:

**Gráfico 7 - Distribuição de Teses/ Dissertações por Área de Temática**



Fonte: Base CT, 2011.

<sup>2</sup> A dissertação *Conselho tutelar: fundamentos sócio-jurídicos da fiscalização e da orientação de poder familiar pela sociedade e pelo estado*, de autoria de Antonio Jorge Pereira Júnior não foi localizada.

**Tabela 4 - Distribuição de Teses/ Dissertações por Área Temática.**

<b>Área Temática</b>	<b>Número de Teses/ Dissertações</b>	<b>% Total (Aprox.)</b>
<b>Gestão Política</b>	27	31,1%
<b>Violência Doméstica e CT: Ações e Percepções</b>	25	28,7%
<b>ECA e Política Social</b>	13	14,9%
<b>Conselhos Tutelares e Educação</b>	12	13,8%
<b>Conselhos: Direito e Cidadania</b>	10	11,5%
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>100</b>

Fonte: Base CT, 2011

Obs: Uma dissertação de mestrado acadêmico não foi categorizada em razão do resumo não haver sido encontrado.

Antes de analisar os dados sobre ênfase temática dessas teses e dissertações, vamos agregar mais um conjunto de dados que a distribuição destes temas pelas principais áreas de conhecimento aqui destacadas (Psicologia, Serviço Social, Educação, Direito, Ciências Sociais), os quais possibilitarão uma reflexão mais ampla dos conteúdos aqui desta seção.

**Tabela 5 - Distribuição de Teses/ Dissertações por relação entre Inserção temática & Área de conhecimento.**

<b>Inserção Temática &amp; Área de Conhecimento</b>	<b>Gestão Política</b> (27)	<b>ECA Política Social</b> (13)	<b>CT e Educação</b> (12)	<b>Violência Doméstica e CT</b> (25)	<b>Conselhos: Direitos e Cidadania</b> (10)	<b>TOTAL</b>
<b>Psicologia</b>	05	03	04	11	02	25
<b>Serviço Social</b>	05	01	01	05	02	14
<b>Educação</b>	01	03	06	01	01	13
<b>Direito</b>	03	02	—	02	04	11
<b>Ciências Sociais</b>	09	03	—	—	01	13

Fonte: Base CT, 2011

A distribuição dos temas estudados pelas categorias estabelecidas por esta pesquisa demonstrou uma maior concentração em dois tópicos Gestão Política dos Conselhos Tutelares (31,1%) e Violência

Doméstica: Ações e Percepções (28,7%). A distribuição das teses e dissertações pelo outros temas foi bastante equilibrada: ECA e Política Social (14,9%), Conselhos Tutelares e Educação (13,8%), Conselhos: Direitos e Cidadania (11,5%).

**Gestão Política.** Com 31,1% dos trabalhos apresentados, a linha temática Gestão Política dos Conselhos Tutelares representa a área temática com maior concentração de estudos. A distribuição interna das 27 teses e dissertações mostra uma pulverização em diversos temas exceto pelas categorias ‘criação, estrutura e funcionamento’ incluindo processo de escola que somaram cinco teses/dissertações e os CTs ‘como mecanismos de controle social’ (*accountability do estado*), que computaram quatro trabalhos. As demais pesquisas abordaram aspectos temáticos diversos grande parte relacionados à identidade institucional dos conselhos tutelares como: (i) *Constituição, papéis e atribuições*: auto-organização dos conselhos tutelares o significado político, significado social e prático dos conselhos tutelares, papel dos CTs na democratização do processo de formulação de políticas para infância e adolescência, papel do CT na construção de problemas sociais; (ii) *Competências e fluxos de relacionamento*: o poder e a competência (crise de legitimidade) em relação aos outros órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), relacionamento com o poder executivo, a prática do assistente social no judiciário sua relação com os conselhos tutelares; (iii) *questões metodológicas*: CTs e as tecnologias de proteção social, a experiência prática dos conselhos tutelares e metodologia de trabalho; (iv) *monitoramento e avaliação* como impacto das ações e avaliação de ações de capacitação de conselhos tutelares; (v) o mercado de trabalho para os conselheiros tutelares e as questões de gênero entre os conselheiros (as) tutelares.

Dentro dessa linha temática, o maior número de teses e dissertações é composto por aqueles trabalhos que analisam o papel político dos conselhos tutelares sob duas vertentes a primeira dos CTs como mecanismos de efetivação de direitos e controle social; a segunda a função ‘normalizadora’ dos CTs como ‘polícia de famílias’. As avaliações que visam checar se os conselhos tutelares estão cumprindo as atribuições para os quais eles foram criados também são recorrentes. Da mesma forma como sobressaem os trabalhos que examinam a relação de poder e competências entre os CTs, os órgãos do judiciário e do poder executivo. Um das poucas pesquisas discutem o monitoramento e a efetividade dessas medidas aplicadas. Um dos estudos buscou apreender as resistências e adversidades ocorridas pós-ação do conselho tutelar.

Foram os pesquisadores das áreas de ciências sociais, serviço social e psicologia que mais investiram na abordagem desta temática com nove, cinco e cinco trabalhos respectivamente. Também representados em menores porcentagens os pesquisadores das áreas do direito (três trabalhos), administração pública (dois trabalhos), políticas públicas (um trabalho), tecnologias (um trabalho) e educação (três trabalhos).

O exame temporal da produção de teses e dissertações dentro da temática Gestão indica que o recorrência dos assuntos acima mencionados através dessas duas décadas de vigência do ECA. As exceções ficaram por conta de pesquisas apresentando a discussão de mercado de trabalho e gênero e conselheiros(as) tutelares. Mais para o final da segunda década houve uma intensificação de trabalhos discutindo as competências e fluxos de relacionamento dos CT com os outros órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e o papel dos conselhos na democratização das políticas para infância e adolescência.

**Violência doméstica e Conselhos Tutelares: Ações e Percepções.** O segundo eixo temático de pesquisa no interesse dos pesquisadores foi a relação entre o conselho tutelar e a violência, correspondendo a 28,7% dos trabalhos. A distribuição subtemática das vinte e cinco teses e dissertações indicou a concentração no tópico do (i) *perfil da violência doméstica notificada* aos conselhos tutelares (9 trabalhos). Os demais trabalhos focalizaram-se (ii) *CT como mecanismo de proteção*; (iii) *estudo das medidas de proteção e da sua reincidência*; (iv) *concepções de violência doméstica*; (v) *enfrentamento das violências*: escolar, sexual, física e destituição poder familiar, psicológica; (vi) *perfil de famílias violentas* atendidas pelos conselhos tutelares.

Essas pesquisas vêm sendo realizadas principalmente por pesquisadores/profissionais da Psicologia (11 trabalhos), do Serviço Social (5 trabalhos) e Saúde Pública/enfermagem (5 trabalhos) e em menor escala, das áreas de Direito (2 trabalhos), Educação (1 trabalho). Os estudos da área de Psicologia tenderam a concentrar-se nas análises dos sentidos e significados da violência contra crianças e adolescentes, nos aspectos psicossociais do fenômeno da violência doméstica e no atendimento psicossocial das crianças e adolescentes vítimas de violência famílias. As pesquisas no campo do Serviço Social exploraram mais detidamente sobre a efetividade da implementação das medidas de proteção estabelecidas pelos conselhos tutelares. Já os trabalhos da área da Saúde se preocuparam mais com os dados demográficos da violência doméstica contra a criança e o adolescente.

A temática do relacionamento do conselho tutelar com as famílias desperta o interesse dos pesquisadores tanto para analisar as tensões entre esses dois entes, quanto para estudar as representações das famílias e dos conselhos tutelares sobre violência contra criança e adolescente.

Aqui como nos outros itens a análise temporal dessa produção acadêmica, o passar dos anos de vigência do ECA não alteraram substancialmente a seleção das temáticas de estudo. Contudo, na no final da segunda década de vigência do ECA (2001-2010) verificou-se uma intensificação dos estudos sobre o papel dos conselhos tutelares no enfrentamento das várias formas de violência contra crianças e adolescentes particularmente a física, a psicológica e a sexual.

**Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e Política Social.** O terceiro eixo temático de interesse dos pesquisadores dos programas de pós-graduação do país no tópico conselhos tutelares é o relacionado à políticas sociais, com 14,9%. As treze teses e dissertações agrupadas neste eixo tratam de temas como o acolhimento institucional, a inclusão de crianças/adolescentes e famílias em programas sociais, como programas de saúde mental, erradicação do trabalho infantil, atendimento à criança e adolescente com deficiência, a colocação em família substituta, a implantação de medidas socioeducativas, a ausência de políticas para adolescentes, o Sistema de Informação e as políticas sociais.

O número mais abrangente de trabalho e sobre o acolhimento institucional de crianças e adolescente (quatro trabalhos). Em seguida vêm as abordagens que avaliam o papel do CT na inserção de crianças/adolescentes e suas famílias em políticas e programas sociais.

A distribuição das teses e dissertações nas áreas de conhecimento indicam montantes equitativos entre Ciências Sociais, Educação, e Psicologia (com três trabalhos cada uma), seguido pela área do Direito (dois trabalhos) e com números menores Serviço Social (um trabalho) e Saúde Pública (um trabalho).

A análise temporal da produção acadêmica sobre conselhos tutelares e políticas sociais não demonstrou alterações significativas nos aspectos abordados através das duas décadas de vigência do ECA, exceto por uma ênfase mais avaliativa ocorrida já mais para o final da segunda metade da segunda década (2001 a 2010).

**Conselhos Tutelares e Educação.** A quarta linha temática na ordem de preferência dos pesquisadores foi o a relação entre conselhos tutelares e educação, com 13,8%. As 12 teses/dissertações que tratam da relação escola-conselhos tutelares focalizaram-se no papel dos CTs na garantia do direito à educação, na análise das demandas das escolas aos conselhos tutelares, no impacto da ação dos CTs nos fenômenos da evasão e exclusão escolar, no impacto das práticas pedagógicas da escola nos órgãos do sistema de garantia de direitos e na prática educativa dos próprios conselhos tutelares.

O maior interesse dos pesquisadores da temática centrou-se na análise das ‘demandas’ da escola para os conselhos tutelares. No seu conjunto elas retratam a falta de compreensão da escola sobre o papel dos conselhos tutelares ao demandarem destes, soluções para problemas de comportamento e dificuldades de aprendizagem. A distribuição numérica sobre as outras temáticas foi relativamente proporcional numa média de duas para cada uma destas.

Embora a metade dos pesquisadores dessa temática tenha realizado seus estudos em programas de pós-graduação na área de educação (seis trabalhos), pesquisadores de outras áreas também selecionaram o tema como objeto de estudo, como da Psicologia, cujo o número de trabalhos chegou próximo aos da área de educação. Embora a seleção das temáticas entre os pesquisadores da área de educação e psicologia tenha sido similares, as abordagens tenderam para os cânones disciplinares: os do campo da educação mais centrados na análise de situação das escolas e nas políticas educacionais e dos da psicologia mais focalizados nos aspectos de comportamentais das crianças e adolescentes e relação de violência. Pesquisadores das áreas Serviço Social e da Teologia contribuíram com os estudos da relação conselhos tutelares e educação particularmente com o impacto dos CTs na evasão escolar e a prática educativa comunitária dos conselhos tutelares.

A análise temporal interna à esta temática não apresentou mudanças significativas no interesse dos pesquisadores ao longo das duas décadas de vigência do ECA.

**Conselhos: Direito e Cidadania.** O quinto eixo temático compõe um percentual de 11,5% das pesquisas que resultaram em teses e dissertações sobre conselhos tutelares. Os dez trabalhos classificados neste eixo de análise tratam dos seguintes subtemas: conselhos tutelares como mecanismos de garantia de direitos e instrumentos da democracia participativa, os fundamentos legais do debate da maioria penal, os CTs como redutores dos casos de infração penal por adolescentes, e estudos jurídicos do sistema recursal dos conselhos tutelares. O primeiro subtema foi o que individualmente concentrou um maior número de trabalhos (três). Os demais teses e dissertações foram igualmente distribuídas entre os subtemas mencionados.

Os temas foram abordado principalmente pelo Direito (4 trabalhos), seguidos pela Psicologia e Serviço Social (2 trabalhos cada) e finalmente pelas Ciências Sociais (1 trabalho).

A análise temporal dessa produção acadêmica demonstra que os temas abordados por mais de uma tese/dissertação foram distribuídos ao longo das duas décadas de vigência do ECA, não parecendo indicar uma tendência precisa deste subcampo de estudos.

## Distribuição temporal das teses e dissertações pelos eixos temáticos

A distribuição temporal por eixos temáticos indica que das 11 teses e dissertações produzidas na década 1991 – 2000 (12,5%), um pouco mais da metade abordou o tema da Gestão Política dos Conselhos Tutelares (6,9%). O segundo tema mais pesquisado foi o CT e a Educação (2,2%). As demais pesquisas foram ECA e Políticas Sociais, Conselho: Direitos e Cidadania e Violência Doméstica (1,1% cada).

As 76 teses e dissertações aqui computadas na década 2001 – 2010 indicaram uma concentração mais acentuada nas temáticas da violência doméstica (27,6%) e gestão política (24,1%), as quais somadas perfazem um total de 51,7% das pesquisas realizadas no período. Na sequência foram priorizados os temas ECA e Políticas Sociais (13,8%), Conselhos Tutelares e Educação (11,6%) e Conselho: Direitos e Cidadania (10,4%).

<b>Área Temática</b>	<b>Década 1991 – 2000</b>	<b>Década 2001 - 2010</b>	<b>Totais</b>
<b>Gestão Política</b>	06 (6,9%)	21 (24,1%)	27 (31,1%)
<b>Violência Doméstica e CT: Ações e Percepções</b>	01(1,1%)	24 (27,6%)	25 (28,7%)
<b>ECA e Política Social</b>	01(1,1%)	12 (13,8%)	13 (14,9%)
<b>Conselhos Tutelares e Educação</b>	02 (2,2%)	10 (11,6%)	12 (13,8%)
<b>Conselhos: Direito e Cidadania</b>	01(1,1%)	09 (10,4%)	10 (11,5%)
	11 (12,5%)	76 (87,5%)(*)	87 (100,0%)

(\*) Uma dissertação não foi classificada por falta de resumo.

A análise do movimento de produção acadêmica de teses e dissertações sobre conselhos tutelares ao longo das duas décadas demonstra um crescimento generalizado para todos os eixos temáticos da primeira para a segunda década. A produção total cresceu 7 vezes de uma década para outra, cerca de 691%. Os maiores crescimento relativos foram verificados nas temáticas Violência Doméstica e Gestão da Política e ECA e Políticas Sociais. Chama a atenção que dos 25 trabalhos sobre Conselhos Tutelares e a Violência, 24 deles foram realizados na segunda década, confirmando a importância do tema na agenda de pesquisas acadêmicas.

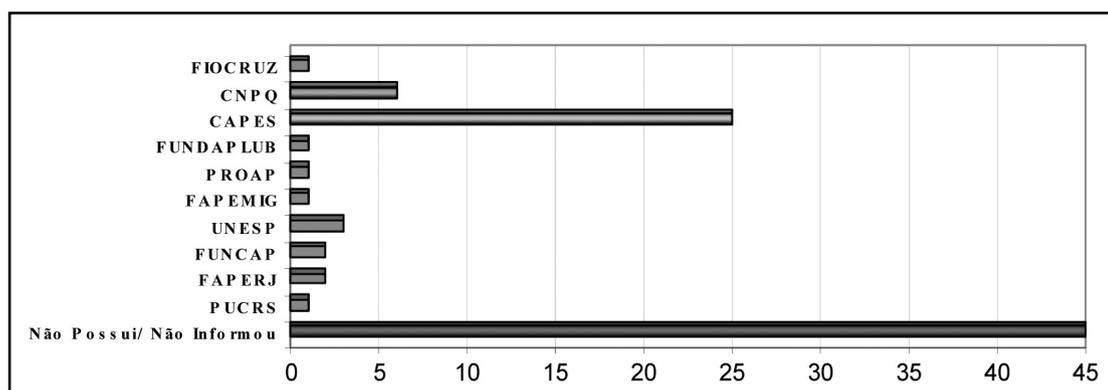
## Financiamento da pesquisa

O tema do financiamento de pesquisas acadêmicas têm ganhado destaque com os altos investimentos em educação que o país tem feito e o crescente financiamento público do ensino superior.

Embora este tema demande uma análise mais profunda e estrutural, acreditamos que os dados mínimos/básicos colhidos junto ao material selecionado podem apresentar elementos para um abordagem inicial dessa temática, com a ressalva de que em 51,2% das inserções do Portal Banco de Teses e Dissertações da CAPES não informaram o dado aqui analisado. O universo aqui representado é um pouco menos da metade das informações registradas sobre as teses e dissertações defendidas no país.

As 88 teses e dissertações aqui em análise receberam investimentos de nove diferentes financiadoras de estudos e pesquisas, particularmente por intermédio de bolsas de estudo. A análise da distribuição de bolsas merece um estudo mais detalhado tanto das condições técnicas de financiamento, quanto da proposta de abrangência de cada financiadora. Mas vejamos as tabelas e figuras abaixo:

**Gráfico 8 - Distribuição de bolsas de estudo de acordo com Agência Financiadora**



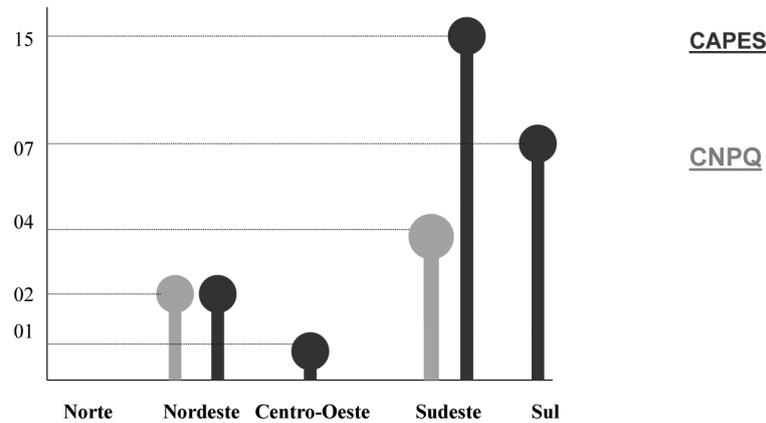
Fonte: Base CT, 2011.

**Tabela 7 - Relação das Financiadoras contidas na amostra por número de bolsas concedidas.**

Finaciadora	Número de bolsas	% da amostra (Aprox.)
<b>FIOCRUZ</b>	<b>1</b>	<b>1,1%</b>
<b>CNPQ</b>	<b>6</b>	<b>6,9%</b>
<b>CAPES</b>	<b>25</b>	<b>28,4%</b>
<b>FUNDAPLUB</b>	<b>1</b>	<b>1,1%</b>
<b>PROAP</b>	<b>1</b>	<b>1,1%</b>
<b>FAPEMIG</b>	<b>1</b>	<b>1,1%</b>
<b>UNESP</b>	<b>3</b>	<b>3,5%</b>
<b>FUNCAP</b>	<b>2</b>	<b>2,3%</b>
<b>FAPERJ</b>	<b>2</b>	<b>2,3%</b>
<b>PUCRS</b>	<b>1</b>	<b>1,1%</b>
<b>Não Possui/ Não Informou</b>	<b>45</b>	<b>51,2%</b>
<b>Total (N Absoluto / %)</b>	<b>88</b>	<b>100%</b>

Fonte: Base CT, 2011.

**Gráfico 9 - Distribuição de bolsas de estudos CAPES/ CNPQ por Região Geográfica Brasileira**



Distribuição de bolsas de estudos CAPES / CNPQ por Região Geográfica Brasileira

Os dados indicam que o maior percentual das teses e dissertações sobre CTs foram financiadas, primeiramente, pelas agências de fomento do Governo Federal (CAPES, CNPQ, FIOCRUZ). Comparando apenas a distribuição das bolsas da CAPES e CNPQ, observa-se a distribuição das bolsas CAPES foi mais abrangente. Enquanto as bolsas CNPQ financiaram estudos em apenas 02 Regiões geográficas (Nordeste e Centro-Oeste), a CAPES só esteve ausente da região Norte – região com apenas um trabalho em nossa amostra. Como mostra a tabela abaixo, 25 pesquisas contaram com financiamento da CAPES em nossa amostra, ao passo que apenas 06 bolsas CNPQ foram distribuídas aos estudiosos.

Em segundo lugar pelos investimentos de apoio à pesquisa de âmbito estadual seja por intermédio das fundações ou recursos diversos das próprias universidades. No conjunto dos investimentos estaduais chama a atenção o financiamento de 3,5% dessas pesquisas acadêmicas pela Universidade do Estado de São Paulo. A composição desses ‘recursos locais’ no financiamento de algumas pesquisas merece estudos mais aprofundados, uma vez que podem ser fonte de expansão dos recursos investidos em pesquisas no país.

## Considerações finais

O crescimento ainda que irregular na produção acadêmica sobre os conselhos tutelares é um motivo de celebração. Contudo, os dados existentes não nos permitem analisar o significado da distribuição temporal dessa produção nem tampouco sua relevância quantitativa, o qual só poderia ser alcançado em perspectivas comparativas mais acuradas com outras temáticas relacionadas à infância e juventude. Ainda assim seria necessário examinar a relação entre quantidade e conteúdo, para finalmente procedermos a uma discussão mais acurada sobre a relevância dessa produção acadêmica do ponto de vista seu conteúdo.

Seria o número de teses e dissertações sobre conselhos tutelares um indicador do nível de interesse da pós-graduação brasileira no tema? Representaria o mapa das instituições onde essas pesquisas foram realizadas a geopolítica desse interesse acadêmico? Estas são questões de difícil resposta no estágio atual de

concentração do número de programas e investimentos realizados na pesquisa de corte acadêmico em nível de pós-graduação.

A distribuição geográfica das instituições nas quais foram produzidas as 88 teses e dissertações revela uma profunda concentração. Das quarenta instituições mapeadas no país 70% delas estão concentradas nas regiões Sudeste e Sul, nas regiões Sudeste e Sul do país, particularmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio. Justamente as duas regiões de maior concentração de riqueza no Brasil.

Chama atenção que apenas uma IES da Região Norte tenha produzido estudo sobre conselhos tutelares – do estado do Amapá. Os programas de pós-graduação dos demais estados Pará, Roraima, Rondônia, Acre, Amazonas ainda não ofereceram pesquisas e estudos acadêmicos em nível de pós-graduação para os conselhos tutelares. Da mesma forma os estados do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte na Região Nordeste e Mato Grosso e Tocantins na Região Centro-Oeste.

Por outro lado, como interpretar o fato de que essas pesquisas acadêmicas de pós-graduação sejam majoritariamente em nível de mestrado (88,7%)? A existência um número menor de programas de doutoramento e de profissionais que acessam esses programas estaria tornando a competição temática mais acirrada com desvantagem para a dos conselhos tutelares? O tema dos conselhos tutelares é menos atraente para as pesquisas qualificadas em nível de doutoramento? Existiria menos incentivo dos programas de doutoramento para o recorte temático? Estariam os pesquisadores que selecionaram o tema no nível de mestrado não prosseguindo na formação acadêmica ou teriam mudado seu recorte temático? Estes são problemas de pesquisas a busca de candidatos.

Estaria o fato das linhas temáticas estarem compostas por pesquisas dos vários campos do conhecimento indicando avanços na interdisciplinaridade do tratamento dos temas? As diversas teses e dissertações produzidas em determinados departamentos acadêmicos, apresentaram as mais variadas inserções temáticas em nossa amostra.

Contudo, no limite da pesquisa aqui realizada – dados disponíveis no Banco da Capes, sem análise global dos trabalhos escrito – requer cautela, pois embora a seleção de temas não apresente uma correspondência direta, no sentido mais tradicional dos campos de cada disciplina, o foco da análise pareceu mais individualizado e seguindo os cânones de cada disciplina. Assim, por exemplo, as pesquisas realizadas no âmbito da psicologia tenderam a concentrar os interesses dos pesquisadores nas questões de violência e subjetividade e as do serviço social e ciências sociais na estrutura e funcionamento – como instrumento de controle social.

Vale ressaltar que a construção dos eixos temáticos baseou-se exclusivamente na globalidade do objeto de estudo da pesquisa. Com isso, nossa equipe não se guiou pela racionalidade setorializada das especializações acadêmicas. A própria existência e atuação dos Conselhos Tutelares e suas funções constitucionais exigem uma cooperação acadêmica na abordagem de tema tão espinhoso. Oxalá, que essa transicionalidade entre as linhas temáticas seja indicativa de uma crescente interação e multidisciplinaridade dos diferentes programas de pós-graduação. Essa perspectiva tem instigado pesquisadores das mais diversas áreas de conhecimento a debruçarem-se sobre objetos até então desprezados.

Embora não se possa estabelecer uma relação automática/mecânica em termos da produtividade científica nesta temática, nos pareceu forçoso registrar a correspondência entre o número de programas de pós-graduação, o volume de investimento de âmbito nacional e estadual e o número de teses e dissertações

defendidas. São as regiões Sudeste e Sul, em alguns estados em particular, onde se concentram todos os fatores aqui mencionados. Contudo, considerando as disparidades internas a própria região, uma maior compreensão do lugar do financiamento de pesquisas em nível de pós-graduação no Brasil só será possível num estudo comparativo da competitividade acadêmica pelas bolsas disponíveis.

Ainda na discussão da produtividade, como interpretar o fato de que a produtividade média, na temática, entre as instituições federais de ensino público superior seja similar à das universidades particulares? Sobretudo se considerarmos aqui o fato de que o financiamento do governo federal é principalmente direcionados às universidades públicas. Neste particular seria benéfico uma comparação entre o financiamento público federal às universidades públicas e às particulares.

Como demonstramos com os dados acima mencionados os interesses temáticos diversos, o crescimento irregular da produção, a baixa frequência das produções em nível de doutoramento, a concentração dos centros tradicionais de produção do saber acadêmico se nos desvelam como indicadores de que essa produção é ainda orientada apenas pelos interesses individualizados dos pesquisadores, os quais buscam negociar esses com linhas de pesquisas de pesquisas genéricas, espaço institucional e lugar na agenda da pesquisa acadêmica.

Linhas de pesquisa específicas para abrigar os estudos dessa temática, políticas de incremento em pesquisas na temática e linhas de financiamento personalizadas poderiam realizar a passagem do movimento 'espontaneísta' dos interesses individuais para se conformar uma política de estado de fortalecimento dos conselhos tutelares. Investimento de pesquisa nesses órgãos de natureza comunitária significa investimento na institucionalidade do estado de direitos e efetividade do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.

## ANEXO

**Tabela 2 – Distribuição das Instituições de Ensino Superior por Região geográfica e número de Teses/ Dissertações.**

Região Geográfica	Instituição	Número de Teses/ Dissertações
Região Sudeste		
RJ	Universidade Federal Fluminense	5
	Universidade do Estado do Rio de Janeiro	5
	Fundação Oswaldo Cruz	4
	PUC –Petrópolis	1
	Escola Nacional de Ciências Estatísticas (privada)	1
	Instituto Universitário Pesquisas do Rio de Janeiro (privada)	1
	<b>06 IES</b>	<b>17</b>
SP	UNESP	9
	Universidade de São Paulo	8
	PUC- SP (particular/comunitária)	6
	Universidade Federal de São Carlos	2
	PUC-Campinas (particular/comunitária)	2
	Universidade de Ribeirão Preto (particular)	1
	Universidade Estadual de Campinas	1
	Instituição Toledo de Ensino (privada)	1
	<b>08 IES</b>	<b>30 ( 34,0% )</b>
MG	Fundação João Pinheiro (Escola de Governo)	1
	Universidade Federal de Minas Gerais	1
	Universidade Fumec (particular)	1
	<b>03 IES</b>	<b>03</b>
ES	Universidade Federal do Espírito Santo	4
		<b>01 IES</b>
	<b>18 IES</b>	<b>54 (61,5%)</b>

<b>Região Geográfica</b>	<b>Instituição</b>	<b>Número de Teses/ Dissertações</b>
Região Sul		
	RS PUC- RS (particular/comunitária)	4
	Universidade do Vale do Rio dos Sinos (particular)	4
	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	2
	Universidade Federal de Santa Maria	1
	PUC –Pelotas (particular comunitária)	1
	<b>05 IES</b>	<b>12</b>
	PR Universidade Federal do Paraná	2
	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	1
	Universidade Estadual de Ponta Grossa	1
	Universidade Estadual de Londrina	1
	<b>04 IES</b>	<b>5</b>
	SC Universidade Federal de Santa Catarina	1
	<b>01 IES</b>	<b>1</b>
	<b>10 IES</b>	<b>18 (20,4%)</b>
CO	DF Universidade de Brasília (UnB)	2
	PUC –Brasília (particular/comunitária)	1
	<b>02 IES</b>	<b>3</b>
	GO PUC –GO (particular comunitária)	1
	01 IES	<b>1</b>
	MS Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	1
	<b>01 IES</b>	1
	<b>04 IES</b>	5 (5,6%)
NE	PE Universidade Federal de Pernambuco	4
	AL Universidade Federal de Alagoas	1
	PB Universidade Federal da Paraíba	1

<b>Região Geográfica</b>	<b>Instituição</b>	<b>Número de Teses/ Dissertações</b>
	CE Universidade Federal do Ceará	1
	BA Universidade Estadual de Feira de Santana	1
	Universidade Federal da Bahia	1
	CE Universidade Estadual do Ceará	1
	<b>07 IES</b>	<b>10 (11,3%)</b>
N	AP Escola Superior de Teologia (particular)	1
	<b>01 IES</b>	<b>(1,2%)</b>

Fonte: Base CT, 2011.



Capítulo

2

# A produção do conhecimento em torno dos Conselhos Tutelares: uma análise de teses e dissertações

*Luciana Batista de Oliveira Cantalice*

## Introdução

Inicialmente é preciso ressaltar que a base metodológica desse artigo repousa sob o materialismo histórico-dialético, assim, o norte de nossa análise parte da compreensão de que a realidade objetiva determina o mundo das ideias, e que, portanto, estas expressam apenas o modo como o pensamento apreende o mundo sensível e o reproduz mentalmente.

Tal método compreende ainda que a realidade e os respectivos fenômenos ligados a ela não se constituem enquanto uma justaposição de fatos e acontecimentos. Expressam, a bem da verdade, um todo orgânico, concreto e saturado de determinações e mediações sócio-históricas.

O procedimento metodológico na perspectiva marxista consiste em “partir do empírico (os fatos), apanhar as suas relações com outros conjuntos empíricos, investigar a sua gênese histórica e o seu desenvolvimento interno e reconstruir, no plano do pensamento, todo esse processo. O circuito investigativo, recorrendo compulsoriamente à abstração, retorna sempre ao ponto de partida [...]. Os ‘fatos’, a cada nova abordagem, se apresentam como produto de relações históricas crescentemente complexas e mediatizadas [...]. A pesquisa, portanto, procede por aproximações sucessivas ao real, agarrando a história dos processos simultaneamente às particularidades internas. (NETTO, 1992, p. 30)

Nesse sentido, apontamos que a criação do Conselho Tutelar, por sua vez, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 e definido como “[...] órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente [...]” (TAVARES, 1995, p. 114), põe este órgão como um novo objeto de análise, instigando em sua gênese e até os dias atuais o interesse investigativo de estudiosos, militantes, idealizadores e executores da política social da criança e do adolescente, e de forma geral, da realidade da criança e do adolescente no Brasil.

Nessa direção, justifica-se a emergência de um número significativo de trabalhos nessa área. Elaboraões que visam levantar, descrever, identificar, avaliar e analisar a criação, a implementação e a prática desses Conselhos Tutelares, bem como apreender as mediações postas entre estes e o Estado, a sociedade, o mercado e o próprio público infante-juvenil.

Por esse turno, a nossa intenção foi levantar, identificar e analisar essas produções, sinalizando uma revisão dessa bibliografia produzida em torno dos Conselhos Tutelares. Sobretudo, considerando as suas mediações sócio-históricas, que se firmaram desde o momento da criação destes controvertidos órgãos até o passar de vinte anos de suas existências.

## 1 Balanço Geral da Produção Bibliográfica em torno dos Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente: dissertações e teses de 1990 a 2009

A partir do Banco de Teses e Dissertações da CAPES foi possível listar, no respectivo período,<sup>1</sup> oitenta e oito trabalhos, como pode ser verificado no artigo sobre a caracterização da produção sobre conselhos dos direitos.

A análise das referidas produções foi subdividida em duas fases, a primeira realizada através de uma leitura preliminar dos resumos dos trabalhos e, posteriormente, a análise dos trabalhos completos. Vale salientar que foram selecionados para o segundo momento da análise, apenas os trabalhos, cujo objeto de estudo se inscrevia no âmbito da atuação dos Conselhos Tutelares e as suas interfaces.<sup>2</sup>

Alguns entraves se firmaram neste percurso, sendo a principal dificuldade o acesso as respectivas versões completas, tendo em vista que os resumos foram encontrados no referido Banco de Dados da CAPES, mas, nem todos os trabalhos completos estavam disponíveis em meio eletrônico – via de acesso desta revisão bibliográfica.<sup>3</sup>

Considerando o percentual de trabalhos completos avaliados, contamos com uma amostra de vinte e três estudos, isto é, 26% do universo total. Remetendo-nos ao conjunto dos trabalhos completos analisados, observamos:

**1.1 Quanto às problematizações dos objetos, objetivos e resultados das teses e dissertações** analisadas, temos em foco a análise da atuação do Conselho Tutelar em si e desta em suas interfaces com: a violência, em particular a doméstica; a democracia, os direitos e a cidadania; a educação; e a família.

Vale registrar que no conjunto dos trabalhos analisados, também foram identificadas problematizações em torno da representação social dos Conselhos Tutelares, das políticas sociais, da

---

<sup>1</sup> Vale ressaltar que sempre que nos referirmos ao período de investigação, estamos trabalhando com os anos de 1990 a 2009, sendo a fonte de coleta dos dados o Banco de Teses e Dissertações da CAPES.

<sup>2</sup> Tal seleção se justifica, uma vez que vários trabalhos que inicialmente apresentavam em sua temática central a elucidação dos referidos Conselhos, na verdade não tinham por objetivo central analisar e/ou discutir esses espaços e suas práticas, e sim, tomavam o Conselho apenas como fonte de coleta de dados. Por exemplo, objetivavam analisar a questão da evasão escolar e buscavam identificar os casos através da notificação das instituições de ensino, junto aos Conselhos.

<sup>3</sup> Alguns endereços eletrônicos foram identificados e assim procedemos com o contato junto aos autores das produções selecionadas. Nesse sentido, obtivemos êxito em alguns contatos e, assim, foi possível realizar mais algumas análises.

responsabilidade social, do gênero, do trabalho infantil, do controle social e do mercado. Mas que, no entanto, não analisaremos aqui dado o espaço limitado do artigo e que as mesmas tiveram menor recorrência no universo investigado. Desse modo, passemos às problematizações de maior recorrência:

**1.1.1 Conselho Tutelar e violência:** em 23,3% dos trabalhos a problematização do estudo se deu em torno da violência sofrida por crianças e adolescentes, considerada nas suas mais diversas expressões: negligência, exploração, abandono e abusos - sejam físicos, psicológicos e sexuais. E o objetivo expresso foi o de analisar a atuação do Conselho Tutelar, seja junto ao fenômeno da violência cometida contra crianças e adolescentes de forma ampla, seja junto aos casos de violência notificados no referido órgão.

Dessa forma, foi possível observar que esse fenômeno se constitui numa das principais categorias de análise do conjunto de nossa investigação. Sendo significativo o número de trabalhos, cujo recorte é a violência cometida contra crianças e adolescentes, sobretudo a doméstica, revelando que no espaço dos Conselhos essa é uma demanda recorrente. Realidade que ainda pode ser mais grave se considerarmos que os referidos estudos miram-se nos casos notificados, não nos dados reais desse tipo de violência.

Um dos maiores problemas relativos à violência doméstica é a precariedade do registro. Sabe-se que no Brasil há um número muito maior de ocorrências desse tipo de violência do que as que são denunciadas. Como ela ocorre dentro do ambiente privado e intimista do lar, fica encoberta sobre a “síndrome de segredo” [...] e não chega à área de saúde ou de segurança pública, ficando de fora das estatísticas oficiais. (BANDEIRA, 2009, p. 13)

A base empírica das análises dos trabalhos em discussão encontra-se nos casos de violência identificados por meio dos atendimentos realizados pelos Conselhos, tomando como premissa que estes órgãos se constituem como um espaço centralizador desse tipo de denúncia e de notificação. E que o mesmo é socialmente reconhecido como

[...] uma instância que pode interferir no ambiente doméstico, em caso de conflitos, brigas e separações. Uma atuação policialisca que, às vezes, acaba sendo desempenhada pelos conselheiros, herdeiros que são da antiga vigilância judiciária sobre as famílias e das concepções historicamente construídas de família, infância, violência e atendimento. (BANDEIRA, 2009, p. 113)

É preciso ressaltar que os estudos apontam para questões essenciais que complexificam a atuação dos Conselhos nesses casos de violência, quais sejam: a naturalização da violência ou até mesmo a complacência diante do poder ‘adultocêntrico’; a violência tomada como problema individual; a inexistência de um trabalho preventivo; e a insuficiência da rede de proteção, e para o atendimento, de crianças e adolescentes vítimas de violência.

A violência, de forma geral, em nossa realidade chegou a patamares tão elevados que hoje é vista como corriqueira e, mesmo, naturalizada. As situações de violência se multiplicam no cotidiano das pessoas, num franco e efetivo processo de banalização e de barbarização das relações sociais, cujo resultado tem sido o amoldamento das pessoas a essas situações.

A violência doméstica e, em especial, a sofrida por crianças e adolescentes não foge a esse quadro, apesar de resguardar algumas particularidades, tendo em vista que esse tipo de violência sempre fez parte do universo das famílias no mundo todo, no entanto, na atualidade vem assumindo outros sentidos e significados. Se em tempos não muito remotos, segundo Julião (2004), os castigos e os abusos físicos eram recursos do processo de educação dos filhos e, assim, eram tolerados e até recomendados, hoje passam a adquirir outro significado, ou seja, são vistos como um tipo de violência, passíveis de denúncia e de responsabilização de seus autores.

A assimilação dessa nova direção encontra entraves que se põem na ordem de um confronto: com a visão naturalizada e a-histórica de um modelo de família burguesa, que é complacente com o poder 'adultocêntrico'; e com "[...] marcas trazidas historicamente de políticas assistencialistas anteriores, do modelo de assistência baseado na doutrina da situação irregular, das idéias médico-higienistas e intervenções estatais moralizadoras, repressoras e paternalistas" (BANDEIRA, 2009, p. 114).

Diante dessas questões, a violência doméstica é relativizada e invisibilizada, além de ser tomada como problema individual, posto que "se restringe aos problemas daquela família", cuja análise não contempla as múltiplas determinações e mediações sócio-históricas que estão postas na questão e que ligam a singularidade da dinâmica de violência vivenciada por determinada família a uma universalidade que se põe no âmbito do fenômeno da violência em nossa sociedade.

Reduz-se a questão da violência doméstica a pobreza da família, ao pai que bebe ou a mãe negligente e, dessa forma, segundo (JULIÃO, 2004, p. 88), "[...] nos casos de violência atendidos pelo Conselho Tutelar este órgão centra a sua atuação na punição dos responsáveis [...]", concentrando as ações apenas na direção da regulação dos comportamentos e das condutas individuais.

Responsabilizar pais e vítimas pelo abuso, bem como apontar a situação de miserabilidade em que vivem, parece ser uma prática comum dos conselheiros que com esta concepção se colocam numa posição de exclusão frente à problemática. Esta atitude frente aos fatos retira também do Estado, a responsabilidade que lhe cabe na condução e aplicação de políticas públicas que impeçam o avanço da violência contra crianças e adolescentes. (SOUZA, 2008, p. 112)

Nesse sentido, os trabalhos apontam outro ponto de estrangulamento nas ações dos Conselhos, qual seja: a frágil capacitação dos Conselheiros Tutelares para atuar nos casos de violência, limites que ganham maior relevo se considerarmos a violência sexual

Os resultados mostrados, através dos discursos dos informantes, indicam sentimentos de desamparo e falta de conhecimento sobre questões relativas ao desenvolvimento sexual, como também sobre as concepções de infância e adolescência, que contribuem para o aumento das dificuldades nos encaminhamentos dos casos de abuso sexual infantil [...] Essas pessoas são tomadas por aparatos socioculturais que dificultam a relação com as vítimas, como também, seus encaminhamentos. Outro aspecto importante é a falta de envolvimento e até mesmo de conhecimento sobre a problemática, quando pensada em uma esfera maior que as das quatro paredes da sala de atendimento. (SOUZA, 2008, p. 110)

Inscreve-se uma espécie de atuação ‘às escuras’, cujos parâmetros ora firmam-se em torno de uma leitura enviesada do Estatuto ora simplesmente em torno da intuição, ambos fortemente atravessados pelos valores individuais de cada Conselheiro, sem uma problematização rigorosa das demandas e de suas determinações e mediações universais. O que leva, para além da redução da análise, ao risco da reprodução de opressões e de violações que estão na ordem da sociedade capitalista.

Como nos aponta o trabalho de Souza (2008), no que concerne a opressão de gênero

Os dados remetem à realidade social das desigualdades de gênero, fundada na hierarquia e na legitimação do poder, da exploração e da dominação masculina, principalmente no que se refere a sua construção social. Ao ouvir os informantes observei que essa construção insere-se nos arranjos culturais dos papéis de gênero masculino/feminino socialmente prevalentes, que têm se baseado numa organização polarizada, na qual, historicamente, o homem tem sido referenciado como aquele que detém o poder e a tutela sobre a mulher e os filhos. (SOUZA, 2008, p. 111)

E no tocante a opressão de classe

[...] os crimes sexuais contra ‘menores’ tomam características e encaminhamentos diferenciados a partir da origem de suas denúncias. Quando oriundas das classes menos favorecidas são, por vezes, negligenciadas e interpretadas como sedução e/ou provocação da criança/adolescente frente o agressor. Neste mesmo sentido, a pedofilia por sua vez, é reconhecida quando essas mesmas queixas são originárias da classe média dominante. (SOUZA, 2008, p. 15)

Destarte, inferimos que as ações dos Conselhos Tutelares no que se diz respeito ao enfrentamento à violência doméstica cometida contra crianças e adolescentes têm sido insuficientes para se evitar o avanço e a reincidência desta. Quadro que se complexifica se observamos que estas ações esbarram na inexistência de uma rede ampla e consolidada de proteção social destinada às crianças e os adolescentes e, em especial, para o atendimento das vítimas de violência.

Além do fato de serem parcas as iniciativas referentes a uma intervenção preventiva, o que ratifica a existência de um enorme hiato entre o que preconiza o Estatuto e as experiências concretas dos Conselhos Tutelares, no que tange a fiscalização e a exigibilidade dos direitos das crianças e dos adolescentes em nosso país.

**1.1.2 Conselho Tutelar e a democracia, os direitos e a cidadania:** em 21,7% das dissertações e teses os objetos de análise tem como categorias centrais a democracia (8,3%), os direitos (6,7%) e a cidadania infanto-juvenil (6,7%), que estão demarcadas desde a gênese dos Conselhos Tutelares e que ao longo do tempo firmam-se no imaginário coletivo como uma espécie de identidade destes.

No conjunto desses trabalhos os objetivos perseguidos se colocaram na ordem das análises: da relação dos Conselhos Tutelares com a democracia; das tensões e contradições que envolvem a efetividade da atuação destes órgãos; da relação conflito e cooperação entre os mesmos, o Estado e a sociedade; e da atuação desses em relação à defesa dos direitos de crianças e de adolescentes.

As determinações sócio-históricas, desse debate, remontam a análise da reabertura política no Brasil pós-ditadura de 1964-1985, da Assembléia Constituinte e da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, que redesenharam o cenário político-social do país e culminaram com o alargamento da emancipação política em nossa realidade. Delineia-se o Estado político no Brasil, cujas mediações convergem para o discurso da democracia e da cidadania, legitimadas pela cultura da garantia e do exercício dos direitos legalmente postulados.

Desse modo, as categorias democracia, direitos e cidadania passaram a gravitar nos estudos brasileiros. E não foi diferente nas análises acerca dos Conselhos Tutelares, sobretudo, se considerada a natureza jurídico-política desses órgãos que se coaduna com a lógica dos “direitos do homem e dos direitos do cidadão”, ratificada na mediação entre o Estado político e a sociedade civil.

Ressaltamos que “A emancipação política é, sem dúvida, um progresso; ela não é, decerto, a última forma da emancipação humana, em geral, mas, é a última forma da emancipação política no interior da ordem mundial até aqui” (MARX, 2009, p. 52)<sup>4</sup>.

Considerando a abordagem a essas categorias e suas mediações com os Conselhos Tutelares, no conjunto dos trabalhos por nós analisados, observamos três diferentes direções de análise:

Na maioria das teses/dissertações, reverbera-se uma perspectiva, digamos, “otimista” acerca da democracia, da cidadania e dos direitos em nossa realidade, bem como acerca da relação entre estas e os Conselhos Tutelares.

Nestes o Conselho Tutelar é visto como um espaço democrático, onde membros da comunidade participam qualitativamente e, assim, desenvolvem ações tanto no que tange a elaboração de políticas públicas para crianças e adolescentes quanto na execução, monitoramento e avaliação destas. Dessa forma, exercendo a sua cidadania e atuando na exigibilidade de direitos constitucionalmente garantidos no campo da cidadania infanto-juvenil. Para estes, de fato, o Conselho se firma como a mediação entre o direito objetivo (garantido em lei) e o direito subjetivo (o exercício concreto de direitos). Assim, os Conselhos Tutelares representam uma face da consolidação da democracia participativa e da efetiva cidadania.

[...] a criação do CT no Brasil como espaço público de participação da sociedade civil denota uma marcada intencionalidade de construir um processo de busca democrática e democratizante de intervenção na realidade de “não cidadania” de crianças e adolescentes. Nesse contexto, ele demarca sua “funcionalidade” social e política por se situar num campo entre o Estado e a sociedade, tendo a capacidade de tensionar o poder público, a sociedade, as comunidades e os indivíduos pela garantia dos direitos previstos no ECA; [...] o CT pode influenciar nos rumos políticos da cidadania, pois possui como atribuição assessorar o poder público, fiscalizar e, se for o caso, denunciar entidades e pessoas em se tratando de ameaça ou violação de direitos de C/A. (AZEVEDO, 2007, p. 5)

Outra parcela dos trabalhos demonstra otimismo quanto à análise das referidas categorias, mas identificam o Conselho Tutelar como um espaço contraditório em relação às mesmas. Ganha relevância

---

<sup>4</sup> Vale destacar que nosso horizonte não se põe na medida da radicalização dessa emancipação política, mas, na negação histórica da mesma, mediante a afirmação da verdadeira emancipação humana (Ver Marx, 2009).

uma espécie de 'dualidade' do Conselho Tutelar, como aponta Bandeira (2006), o que significa que este órgão ao passo que pode ser

[...] um espaço fértil de cidadania ativa à medida que nele se processam saberes e práticas sociais que podem contribuir para construção de uma cultura de direitos e a prática de sua exigibilidade, pode paradoxalmente reproduzir a cultura do burocratismo, do legalismo e do aparelhamento que [...] legitimam a democracia formal capitalista e a aparência da universalidade dos direitos sociais [...]. Nessa ordem, o autor sintetiza que os Conselhos se figuram como um [...] importante instrumento de exercício da cidadania e das novas e difíceis aprendizagens democráticas para o controle social do Estado [...]. (BANDEIRA, 2006, p. 178)

Tendo ainda para Bandeira (2006) como um dos seus maiores desafios o de se estabelecer como espaço público autônomo, que visa fortalecer a democracia participativa e o Estado de direito, rompendo com a aviltante dependência administrativa, política e financeira com o poder público.

Nessa perspectiva cabe-nos refletir: há dualidade nesse espaço e nesse processo? Para nós o que está posto é uma aparente, porém, falsa dualidade, tendo em vista o fato de o Conselho Tutelar ser expressão e representação das próprias e intrínsecas contradições de qualquer instrumento democrático no âmbito da sociedade capitalista, que embora aponte a perspectiva da emancipação política, tem em sua base de legitimação o processo de super exploração do trabalho e de apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

Estamos falando de uma democracia e de uma cidadania capitalistas e de direitos liberal-burgueses, inscritos na ordem da reprodução social das reificadas relações sociais capitalistas. Não estamos falando de outra ordem ou de alteração da forma de produção e de distribuição da riqueza socialmente produzida e com esta outra ordem de relações sociais. Tais Conselhos são de responsabilidade dos municípios, inseridos no contexto da regulação social, com limites político-administrativos claramente demarcados e responsáveis por ações pontuais, fragmentadas e imediatas.

Na sociedade capitalista não há mecanismo de qualquer natureza que venha a equalizar a participação no poder e o acesso a riqueza. Quando se fala em universalização de direitos está se falando do direito formal e legal - previsto no processo da reprodução e da regulação social do capitalismo - não está se falando no fim da propriedade privada e nem da socialização dos meios de produção.

Portanto, os limites estão dados pelas determinações histórico-sociais concretas do tipo de sociedade em que vivemos, ou seja, a regida pelo capital e esta não pode constituir por si própria a sua base de superação. Dessa forma, não podemos esperar ou mesmo resguardar ilusões que os Conselhos ou qualquer outro espaço dessa natureza alterem a realidade de exploração, de violência e de pobreza que vive uma grande massa das crianças brasileiras e de suas famílias. O que se legitima é a exacerbação da cultura dos direitos, da democracia formal, da participação social e da cidadania, que por vezes podem não parecer reguladas, mas na verdade contribuem para tornar invisível a raiz do problema: a subsunção do trabalho pelo capital.

Nos trabalhos que tecem uma crítica contundente a democracia, a cidadania e aos direitos, o centro da discussão inscreve-se na elucidação desses limites e contradições por nós referendados, seja no âmbito da sociedade capitalista em geral seja de forma particular no espaço dos Conselhos.

Silva (2009), recuperando em seu trabalho a funcionalidade dos Conselhos para o projeto da democracia liberal-burguesa, entende que estes órgãos são fruto desse projeto e servem ao mesmo. A autora afirma que, de fato, o que ocorreu com a criação destes órgãos foi uma ‘inovação’ nos moldes da democracia participativa, que passa a prevê a participação de membros da sociedade civil em órgãos de fomento e execução de políticas públicas, antes de composição exclusivamente do Estado. Mas a estrutura de poder do país não se alterou, bem como não temos a interferência direta da classe trabalhadora nas esferas econômica, social e política, no sentido de alterar as suas bases de produção e reprodução formal capitalista.

[...] a mera participação de representantes da classe trabalhadora nos mecanismos jurídico-políticos, a exemplo dos Conselhos Tutelares, não rompe com a estrutura social que historicamente se construiu, e tampouco com as estruturas político-partidárias de caráter autoritário e tradicional. Pelo contrário, entendemos que o atual processo participativo, dinamizado no âmbito da democracia burguesa vigente na sociedade brasileira, vem reforçando a ideologia da classe dominante. “[...] a democracia no sistema capitalista se constitui num mecanismo de dimensão meramente formal, uma vez que não implica a libertação da classe trabalhadora das amarras do capital. Muito pelo contrário [...], a democracia proporciona uma liberdade limitada, tendo em vista o fato de que os direitos apregoados nas legislações burguesas de base democrática não erradicam de fato as desigualdades sociais, nem suprimem a exploração existente na relação capital/trabalho. (SILVA, 2009, p. 13)

Sem alterar a estrutura política autoritária e clientelista do país e nem a sua base de sustentação – firmada nos termos da economia capitalista, cuja produção e reprodução social é desigual e combinada<sup>5</sup> –, os conselhos se consolidam em nossa realidade como um espaço de recebimento e encaminhamento de demandas e não como uma das mediações do efetivo exercício de direitos no tocante à relação Estado-sociedade e, particularmente, no que diz respeito a ‘proteção integral’ às crianças e aos adolescentes.<sup>6</sup>

[...] este instrumento jurídico-político instalado no país, encontra sérios limites para sair da esfera eminentemente normativa e transitar para o campo da implementação efetiva de políticas sociais públicas governamentais. [...] os Conselhos Tutelares, no atual estágio da democracia contemporânea, representam tão somente uma inovação da democracia participativa, em virtude de apenas efetivarem ações pontuais, clientelistas, repressivas e assistencialistas, que inegavelmente garantem alguns direitos, mas de fato contribuem para que a raiz da “questão social” continue intocada, sendo tratada pela via administrativa, escamoteando assim a verdadeira causa que aflige crianças e adolescentes oriundas da classe trabalhadora, as quais são vítimas de um processo desigual originado no âmbito da contradição capital/trabalho. (SILVA, 2009, p. 14)

**1.1.3 O Conselho Tutelar:** em 13,3% dos trabalhos realizou-se uma investigação do Conselho Tutelar enquanto órgão em si, com ênfase em sua implementação, objetivos, atribuições, práticas e atuação de seus conselheiros tutelares.

<sup>5</sup> Ver Mandel (1982) e sua teoria do capitalismo desigual e combinado.

<sup>6</sup> É preciso mecanismos mais amplos de alteração das condições de produção e reprodução social, para se reverter o atual quadro de violação de direitos e de barbárie social. De certo que estamos nos debruçando sobre a realidade sócio-histórica capitalista sendo a prerrogativa que se segue a defesa, a garantia e a ampliação de direitos nos limites de uma emancipação política. Todavia, o horizonte que realmente miramos é o universo da emancipação humana, só possível mediante a superação dos termos capitalistas.

Nesse conjunto de trabalhos o objetivo central delimitou-se em torno da problematização do processo de criação e de implementação, como também da prática cotidiana nesses Conselhos. Para tanto, analisando e avaliando a afirmação de seus objetivos e de suas atribuições, a atuação de seus conselheiros tutelares, além das dificuldades e dos desafios postos nesse âmbito.

A respeito sinalizamos que a criação do Estatuto e de seus dispositivos legais, dentre estes o Conselho Tutelar, emerge como resultado de um processo de mobilização e luta social, por sua vez, caudatário de um lastro de lutas mais gerais que se pautava na nova atmosfera de direitos, constituída no processo de reabertura política do Brasil e de promulgação de uma Constituição Brasileira, a de 1988. Surgindo para substituir legalmente o Código de Menores (de evidente corte assistencialista, conservador e autoritário, no que tange a atuação junto ao segmento infanto-juvenil) e para instituir os princípios da garantia de prioridade absoluta,<sup>7</sup> da proteção integral e de direitos plenos à criança e ao adolescente no país.

Os Conselhos Tutelares surgem

[...] de maneira geral respaldados pela descentralização político-administrativa que assegura a participação de representantes dos movimentos sociais nas organizações representativas que atuam nas políticas sociais públicas governamentais [...] sendo ainda legitimados pela população para propor, acompanhar e monitorar as políticas sociais públicas governamentais na área da criança e do adolescente. (SILVA, 2009, p. 13)

E representam de fato uma mudança político-administrativa e jurídica na atenção ao referido segmento, porém, considerando as suas mediações sociopolíticas e institucionais, traz desde a sua gênese como desafios intrínsecos: sua plena e efetiva implementação, a necessidade de consolidação de seus princípios e ações e, ao largo disso, sua ampliação tanto na dimensão qualitativa quanto quantitativa.

Na contramão dessa perspectiva, de acordo com o conjunto de trabalhos em discussão, gravita em torno dos Conselhos Tutelares uma gama de problemas que incide direta e negativamente sobre a superação dos desafios postos.

Primeiro a sua própria definição, vista por especialistas como genérica e inconsistente, o que favorece a diversos tipos de interpretação no que tange aos seus objetivos e suas atribuições.

Está concebido como órgão de assessoramento político-social do Juizado da Infância e da Juventude. Porta-voz da sociedade, sem poder jurisdicional, (...) cabe-lhe, a par do encaminhamento de providências administrativas representar ao juiz competente reclamado punição aos transgressores da lei, no trato com crianças e adolescentes, com legitimidade para provocar o devido procedimento judicial. (TAVARES, 1995, p. 114-115)

Todavia, não sendo previstos os instrumentos de sustentação de sua autonomia decisória e nem de responsabilização de seus conselheiros.

---

<sup>7</sup> Segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a garantia de prioridade compreende a primazia de receber proteção e socorro, precedência de atendimento nos serviços públicos, preferência na formulação e na execução das políticas sociais e destinação privilegiada de recursos públicos.

Os Conselheiros não têm instrumentos para cobrar do poder público que as coisas aconteçam como eles definiram em suas resoluções, e a sociedade e o próprio Estado também não contam com parâmetros definidores da qualidade das ações que poderiam exigir dos Conselhos. (STANISCI apud VIVARTA, 2005, p. 18)

Outro entrave refere-se ao fato de que o Estatuto responsabiliza cada município pela criação dos Conselhos, submetendo também a realização de suas atividades à legislação e as conveniências da administração local. O que heterogeniza, fragmenta e fragiliza a implementação e as ações dos referidos órgãos.<sup>8</sup> Sem mencionar que até hoje há municípios que sequer criaram o(s) seu(s) Conselho(s) Tutelar(es), o que demonstra que estes órgãos não foram completamente assimilados por governos, organizações sociais e sociedade em geral.

Entretanto, os dados do IBGE (2010) demonstram que nos últimos dez anos há um processo vertiginoso de criação desses Conselhos em mais municípios brasileiros. “Em 1999, 55,0% dos municípios tinham Conselhos Tutelares e 71,9%, Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente. Em 2009, os percentuais eram 98,3% e 91,4%, respectivamente.”

Vale destacar que tais dados levam em consideração a existência de pelo menos um Conselho Tutelar por cidade sem considerar a densidade demográfica do lugar. É preciso assinalar que essa ampliação do número de Conselhos em todo país - hoje são apenas 93 (noventa e três) municípios brasileiros que não contam com tais órgãos - relaciona-se à criação do Sistema Único de Assistência (SUAS) em 2005, que vincula a liberação de mais recursos para o município à criação e a estruturação desses órgãos, bem como à comprovação de gastos com a rede de proteção à criança e ao adolescente.

A despeito desse crescimento quantitativo dos Conselhos Tutelares é preciso apontar para as condições de criação e de funcionamento dos mesmos. Tendo em vista que boa parte desses Conselhos funciona em precárias condições: não possuem lugar adequado para o atendimento das demandas, por vezes dividem o mesmo espaço físico com outros órgãos; não possuem telefone, acesso à internet e transporte; e, também, não contam com equipamentos sociais da rede de proteção à criança e ao adolescente - como casa de acolhida, de passagem, abrigo, dentre outros.

É preciso considerar que a universalização dos Conselhos Tutelares não é o suficiente para se garantir um efetivo serviço de proteção às crianças e adolescentes, posto que junto às transformações sociais estruturais, a qualidade da atuação e do atendimento nestes Conselhos é condição essencial dessa prerrogativa.

Assim, após a implementação desses órgãos, o desafio passa a ser a busca por um funcionamento adequado, a partir de amplos investimentos na sua infraestrutura e na capacitação de seus Conselheiros. Dois problemas basilares a serem enfrentados, segundo o conjunto de trabalhos analisados.

Os problemas de ordem política também merecem atenção particular, posto que a prática da cooptação e da ingerência política de outras instituições sobre os Conselhos põem em xeque suas finalidades, funções e objetivos, na medida em que ditam a direção sócio-política e também as próprias atividades destes órgãos em favor de interesses externos.

---

<sup>8</sup> A perspectiva da descentralização política ao passo que pode favorecer a atenção as demandas e necessidades de cada região e local pode seguir a direção da simples e gratuita transferência de responsabilidades estatais à medida que os municípios, por exemplo, não são dotados de infraestrutura e de condições sociopolíticas para gerir determinadas ações e instituições.

Conforme prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente um Conselho Tutelar é composto por cinco membros, eleitos pela população local para exercer um mandato de três anos, sendo permitida uma reeleição. Apesar desse processo se figurar como uma eleição direta, a prerrogativa da autonomia e da legitimidade política, tanto durante o processo quanto na atuação dos seus respectivos eleitos não têm se consolidado. Tendo em vista que, de forma ampla e contundente, é observada a ação tutelada de seus membros, por ingerência direta e indireta de partidos políticos, parlamentares, igrejas, Estado e até da iniciativa privada, que ditam regras e ações nos Conselhos, cujos fins se coadunam com a reprodução e com o atendimento dos interesses que representam, em detrimento das ações voltadas a exigibilidade dos direitos de crianças e adolescentes previstos nas legislações pertinentes a esta área.

Carvalho (2009) problematiza a interferência de indivíduos e de instituições externas nas ações dos Conselhos Tutelares, chegando a classificá-los entre Conselhos Tutelares e Conselhos Tutelados. Para os Tutelados demarca a incisiva intervenção em detrimento da autonomia, da visibilidade e da legitimidade política do Conselho e de seus Conselheiros.

[...] influência de fatores externos e de interesses político-partidários na atuação dos conselheiros, [...] confirma a presença de forte partidarização no espaço dos CTs, situação agravada pela constatação de manipulação de partidos políticos que objetivam instrumentalizar essas instâncias, em nome de interesses pessoais e/ou de grupos políticos. (CARVALHO, 2009, p. 174)

Outro ponto de estrangulamento está no fato de boa parte desses Conselhos em suas experiências práticas descerrarem ao contrário da perspectiva de ‘democratização das relações’, por meio da exigibilidade e do exercício dos direitos, nos termos que já discutimos, têm seguido uma direção ideopolítica antagônica a esse processo, tendo em vista que se materializam ações na ordem da regência moral e policialesca da vida privada das famílias, junto às quais esses órgãos intervêm. Dessa forma, esses órgãos consolidam-se como uma representação da democracia, mas a bem da verdade o seu conteúdo tem revelado o velho autoritarismo e a lógica de manutenção da ordem social.

Conforme destaca o estudo de Lemos (2003) quando aponta que o

[...] Conselho Tutelar já explicita um processo de governo e sujeição de corpos. E o objeto dessa gestão são as crianças e adolescentes das camadas populares, categorizados como estando em risco psicossocial [...] simultaneamente ao processo de proteção ocorre à submissão dos corpos a dispositivos de controle, de normalização, de moralização, de psicologização, de culpabilização das famílias pelo o que acontece com sua ‘prole’, independente da omissão do poder público no que tange a garantia dos direitos a esta população.

Ainda segundo Lemos (2003) a atuação do Conselho Tutelar, em grande medida, tem convergido para um processo de vigilância sistemática e institucionalizada sobre as crianças, os adolescentes e as suas famílias, somando-se às ações de outras instituições como a polícia e o Estado.

Podemos sinalizar que a ‘mediação democrática e cidadã’, via Conselhos, tem encontrado na realidade concreta um sentido controverso. Ao invés de apontar para a ‘fiscalização’ e a exigibilidade de direitos para crianças e adolescentes, as ações dos Conselhos têm se amoldado à lógica da individualização

e da culpabilização dos indivíduos e de suas famílias pela situação vivenciada por eles, não reconhecendo estas situações como expressões da questão social, velando as mediações sócio-econômicas e ideopolíticas deste processo.

[...] de maneira geral, os Conselhos Tutelares enquanto mecanismos jurídico-políticos do Estado promovem mudanças nas relações entre o Estado e os movimentos sociais, entretanto tais mudanças são conduzidas de forma a manter os privilégios dos segmentos dominantes, assegurando formalmente os direitos da criança e do adolescente e afastando da esfera judicial as situações que se localizam exclusivamente no âmbito social. (SILVA, 2009, p. 114)

Destarte observamos a complexa relação entre: as experiências concretas dos Conselhos Tutelares; a materialização dos princípios delimitados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente; e o processo de cooperação Estado-família-sociedade, pilares da “proteção integral” as crianças e aos adolescentes.

Tais constatações corroboram para se inferir que, de forma geral, a atuação dos Conselhos Tutelares tem registrado pouca eficácia e efetividade social, considerando o que prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente.

**1.1.4 Conselho Tutelar e educação:** outros 13,3% dos trabalhos analisados problematizaram a relação entre a atuação do Conselho Tutelar e as questões ligadas a Educação – cujo destaque no universo investigado foi à evasão escolar, a violência e os ‘casos de indisciplina.’ Objetivou-se analisar a relação entre a Escola e o Conselho Tutelar, de modo a identificar a extensão da parceria e dos encaminhamentos entre ambos, no que concerne a atenção as demandas postas tanto no espaço da escola quanto do Conselho.

Vale ressaltar que, com a criação dos referidos órgãos, as escolas e os operadores da educação identificaram nesses espaços a possibilidade profícua de parceria, no que tange ao enfrentamento aos históricos dilemas que envolvem o universo educacional em nosso país.

Contudo, fica evidente a partir de nossa análise que essa parceria tem se demonstrado superficial, tendo em vista que em larga medida a relação entre escola e Conselho tem se processado apenas no âmbito dos encaminhamentos e denúncias iniciais, em detrimento de uma ação conjunta em torno da formulação, execução e avaliação de políticas públicas para crianças e adolescentes, na direção do seu pleno desenvolvimento conforme preceitua o Estatuto e a atual proposta pedagógica do ensino brasileiro.

É sabido que um dos principais problemas da educação em nosso país se expressa nos termos do analfabetismo e de sua versão funcional. Entretanto, estes não se apresentam nos trabalhos por nós analisados, cujo recorte é a educação. De certo que a evasão escolar, também, está na base das questões educacionais no Brasil e possui estreita relação com as referidas expressões do analfabetismo que, apesar de estrutural-determinante, é invisibilizado quando a referência das ações limita-se aos problemas cotidianos da escola.

Podemos justificar tal problemática se considerarmos que a atuação tanto no espaço da escola quanto do Conselho Tutelar, no tocante às questões que envolvem a educação, têm se restringido ao atendimento das demandas imediatas, sem se vislumbrar essas questões em sua totalidade, o que exigiria

recompor as mediações desse processo, identificando seus determinantes e definindo ações amplas e de longo prazo.

O fato é que a escola notifica ao Conselho os casos de evasão e de indisciplina, porém, não há indícios de outras ações que tenham sido desenvolvidas para intervir ou mesmo investigar a origem dessas questões. “Parece que as escolas estão delegando essa função ao Conselho Tutelar e não investem em ações de parceria com a família e a comunidade para a solução desses casos, especificamente” (BANDEIRA, 2009, p. 110).

O que observamos, diante disso, é uma desresponsabilização da escola em relação à problematização das questões que se apresentam em seu cotidiano, delegando nessa ordem a responsabilidade para o Conselho Tutelar que, por sua vez, também não o faz. Então o que se consolida é um processo de fragmentação das questões que envolvem o cotidiano de crianças e adolescentes brasileiros, encerrado na análise isolada dos problemas vivenciados por esses indivíduos. Desta feita, reproduzindo a lógica da individualização dos problemas e da culpa, numa direção que remonta por vezes traços da prática conservadora, moralista e autoritária do antigo código de menores.

Nessa medida como apontado pelo estudo de Fernandes (2009) o número de crianças que chegam aos Conselhos Tutelares encaminhadas por escolas é grande e os encaminhamentos revelam que

Em muitos desses casos, as crianças chegavam às nossas mãos acompanhadas de diagnósticos e rótulos. Essas crianças, diversas vezes, desconhecendo o motivo de sua ida ao Conselho, questionavam a razão de estarem ali. Por outro lado, as escolas ansiavam por soluções diante do problema apresentado por esses “alunos-problema.” (FERNANDES, 2009, p. 13)<sup>9</sup>

**1.1.5 Conselho Tutelar e a família:** em 6,7% dos trabalhos a categoria central de análise é a família. Tema que, nos dias atuais, ganha destaque nas produções no país, considerando as ‘atuais configurações da família contemporânea’ e das atuais demandas oriundas destas.

Os trabalhos relacionados ao tema da família ensinaram trazer para o centro do debate acadêmico-político a análise acerca de questões, como: a violência doméstica, a destituição do poder familiar e a relação entre o Conselho Tutelar, a família, o Estado e as políticas sociais, cujo foco central tem se tornado a família.

Cabe aqui destacar sumariamente, o reconhecimento tímido, diga-se de passagem, por teóricos, juristas e poder público de algumas particularidades e necessidades que já historicamente se consolidavam no cotidiano das famílias brasileiras. Há muito tempo que o modelo nuclear de família não representa o perfil da família brasileira, sobretudo, considerando que o processo de desenvolvimento sócio-histórico e com estes as respectivas ‘alterações’ no campo político, econômico e sócio-cultural, incidiram diretamente na forma de organização e no cotidiano dessas famílias.

Seguindo essa perspectiva, as famílias providas por mulheres, as monoparentais e as homoafetivas passam a ganhar destaque nas atuais estatísticas, saindo do campo da invisibilidade e passando a contestar e a redefinir, não tanto quanto necessário, velhos padrões arraigados em nossa sociedade. Como fica evidente,

---

<sup>9</sup> Ainda segundo o estudo de Schmidt (2007) a recorrência ao Conselho Tutelar pela escola se dá no campo das instituições públicas, as escolas privadas não tem acionado tais Conselhos, sobretudo no que tange a ocorrência da violência doméstica.

quando considerada a consolidação de lutas em favor dos direitos reprodutivos, em especial o do aborto, do reconhecimento legal das uniões homoafetivas e do direito a adoção por esses casais.

Entretanto, no conjunto dos nossos trabalhos, cuja base é a análise da relação entre os Conselhos e as famílias o que ganha relevo é a constatação de que esses órgãos parecem se por na contramão desses avanços. As questões acima referidas sequer são citadas no contexto da atuação do Conselho junto às famílias. Nesses trabalhos, as concepções e as ações desses órgãos em relação à família convergem para uma representação social conservadora e reacionária que incide sob uma atuação autoritária e policial, baseada em um conjunto de pressupostos normativos, que permitem “[...] a invasão e a gestão contínua dos riscos pressupostos por especialistas da norma” (LEMOS, 2003, p. 174).

Alguns discursos são indistintamente elaborados e difundidos, vigorando na ordem deles: o dos ‘pais negligentes’ - leia-se ‘mãe negligente’, considerando aqui as mediações com o patriarcado; o das ‘crianças indisciplinadas’; o dos ‘adolescentes-problema’; e o das ‘famílias desestruturadas ou desorganizadas’. Para estes, segundo Manzini (2005), são instituídas regras de conduta e princípios morais que visam adequá-los a um padrão socialmente aceitável, cabendo aos Conselhos Tutelares o papel de “[...] corrigir atitudes, regular atos e acompanhar comportamentos” (p. 102).

Lemos (2003, p. 174) afirma que a “[...] construção da assistência à infância na atualidade assemelha-se ao que Donzelot denominou de Complexo Tutelar. E a criação dos Conselhos Tutelares e a prática realizada por esses órgãos, associadas às práticas de outras instituições, inserem-se no que Donzelot chamou de Polícia das Famílias.”

Nessa medida, a problematização das demandas que são postas, no intuito de se transcender o plano da aparência e do imediato, no qual essas questões se apresentam, possibilitando a apreensão das mediações e das determinações que compõem tais questões em sua totalidade, não se efetiva. O que passa a determinar as respostas à essas demandas é a prescrição de um conjunto de regras de comportamento que deverão levar o indivíduo a adequação aos padrões estabelecidos, do contrário o que lhes restará é a punição.

[...] a atuação está permeada pelos conceitos que os profissionais trazem sobre família, infância, adolescência e violência, sendo suas práticas decorrentes de interpretação do Estatuto, e de marcas trazidas historicamente de políticas assistencialistas anteriores, do modelo de assistência baseado na doutrina da situação irregular, das idéias médico-higienistas e intervenções estatais moralizadoras, repressoras e paternalistas. (BANDEIRA, 2009, p. 114)

Configura-se, dessa forma, um retorno, sob um novo verniz, ao projeto de ajustamento dos indivíduos a ordem social.

Cabe esclarecer que não estamos relativizando as situações que deflagram a atuação do Conselho, pois situações como a violência cometida contra crianças e adolescentes nas suas mais variadas acepções, a violação de seus direitos e etc. são questões que de forma alguma devem ser aceitas, relativizadas, naturalizadas ou toleradas. Contudo, o que queremos chamar a atenção é que essas situações se inserem num campo complexo de determinações, que não se resumem ao campo privado ou individual. Portanto,

devem ser problematizadas e reconhecidas em sua amplitude e não apenas apontadas como problema de uma família e de uma criança ou adolescente especificamente.

[...] o abuso intrafamiliar está circundado por estruturas sociais, políticas, econômicas e ideológicas, que exercem influências nem sempre imediatas e perceptíveis, portanto, sendo necessária a reflexão sobre o contexto histórico e a trajetória da proteção social, considerando as práticas, as inter-relações e as articulações existentes entre os mesmos. (BARROS, 2005, p. 17)

Paradoxalmente os Conselhos Tutelares vem assumindo, em larga medida, “[...] funções sociais e políticas funcionais à elaboração de medidas regulatórias que asseguram garantias jurídicas e contribuem para administrar, neutralizar e escamotear a miserabilidade enfrentada por crianças e adolescentes” (SILVA, 2009, p. 104).

Nos casos onde o poder familiar é posto em questão a destituição do mesmo nos parece uma sentença já anunciada, que põe culpa e condena as famílias pelo seu estado de pobreza. E a atuação do Conselho Tutelar, no universo investigado, ao que parece, não tem contribuído para alterar essa realidade, como mostra o estudo de Cunha (2007)

Nos 24 (vinte e quatro) casos de DPF analisados; observei que as ações de DPF emergiam mais como uma medida punitiva das famílias pobres do que uma medida protetiva dos direitos de crianças e adolescentes [...] considerando a realidade de desemprego ou de emprego informal; as condições precárias de habitação e de sobrevivência; as fragilidades dos laços familiares e comunitários; o baixo nível de escolaridade; a constituição familiar monoparental e a deficiência estrutural das políticas sociais públicas. A ação de DPF desencadeia uma individualização da problemática da violência perpetrada aos filhos e conseqüentemente uma criminalização e uma penalização das famílias pobres. O CT enquanto instância “garantidora” de direitos e proponente de políticas na área da infância e juventude também foi capturado pelo processo de culpabilização e controle social das famílias pobres, pois teve uma atuação ínfima na contextualização das ações de DPF à medida que se limitou ao atendimento das demandas dos estabelecimentos associados ao controle social do Estado; representado pelos Juizados da Infância e Juventude; pela Defensoria e pelo Ministério Público. (CUNHA, 2007, s/p)

## Conclusões

Certos de que neste curto espaço não poderíamos dar conta de problematizar todas as questões pertinentes ao debate acerca da atuação dos Conselhos Tutelares e suas mediações inscritas no conjunto de teses e dissertações que analisamos, trouxemos nesse artigo alguns elementos que consideramos essenciais à reflexão.

E nesse sentido é possível concluir que de fato a criação e a implementação dos Conselhos Tutelares, de forma geral, trouxeram algumas mudanças, à medida que: o mesmo se constitui como um instrumento de defesa e de exigibilidade dos direitos da criança e do adolescente, necessário ao atual estágio societário em que vivemos; que representa, ainda que com suas sérias limitações, um espaço de participação da sociedade no poder público, no que tange a formulação, execução e avaliação de políticas públicas para o segmento infante-juvenil; e que possui um conjunto de princípios norteadores, embora como vimos de

problemática materialização nas experiências concretas desses Conselhos, que legitima uma nova direção sócio-política, no que concerne a proteção social de crianças e adolescentes, em oposição a lógica contida no antigo código de menores.

Nessa medida digamos que em termos de princípios houve alterações nas normas instituídas, todavia, conforme discorreremos ao longo de nosso artigo, os paradoxos, os limites e os desafios postos são de grande monta. Sendo, conforme o universo de nossa investigação, a maior contradição que o atravessa a contraversão do seu significado sócio-político, tendo em vista que os mesmos surgem como um instrumento da democracia participativa, mas, em larga medida, as suas ações se coadunam com a prática do controle moralista e autoritário da vida e do comportamento das famílias, cuja direção se firma nos termos da adequação ou da punição dos indivíduos. Demonstrando que esse significado se põe nos termos de uma ideologia que vela a real funcionalidade desses órgãos no projeto da democracia formal capitalista.

A raiz das contradições inerentes aos Conselhos Tutelares repousa no fato dos mesmos ocuparem um lugar e terem intrínseca função social na engrenagem da democracia liberal-burguesa que pressupõe uma atuação nos limites da regulação social capitalista, não significando uma possibilidade de alteração na vida das crianças e adolescentes, junto aos quais intervém, tendo a sua atuação demarcada apenas na postulação dos direitos formais constituídos, mas não nas determinações que levam esses indivíduos a situação em que se encontram. O que se pretende é, senão, “emancipá-los politicamente, o que significa não emancipá-los de fato.”<sup>10</sup>

Mesmo perseguindo essa direção, esbarram em sérios entraves: a limitação no seu poder de intervenção, demarcado por outros órgãos e instituições do poder público, se constituindo como órgão que encaminha para precária e insuficiente rede de proteção social ou para os organismos competentes, a quem cabe o poder de decidir; as limitações de sua infraestrutura, das condições de trabalho e da formação continuada de seus membros, haja vista que não se constituem enquanto prioridade do poder público, portanto, não dispõem das condições necessárias para seu efetivo exercício; e o seu tutelamento por parte de outras instituições (partidos, igrejas, Estado, parlamentares e etc.) que operam no sentido de verem seus interesses representados e, conseqüentemente, a manutenção de uma estrutura de poder autoritária e clientelista.

Então, os desafios estão postos na ordem, diga-se grandiosa, de se transcender a prática conservadora, de se garantir a sua autonomia e a sua legitimidade política, de se viabilizar a radicalização do processo de defesa e de exigibilidade dos direitos das crianças e dos adolescentes, no intuito de ampliar a emancipação política destes, de se eliminar o hiato entre as suas ações e o que prescreve o Estatuto da Criança e do Adolescente, de se reunir as condições de trabalho adequadas para seu funcionamento, e de se garantir a formação continuada de seus Conselheiros e a qualidade de seus serviços. Tendo em vista que em se tratando desse órgão não é possível ir além.

---

<sup>10</sup> Expressão utilizada por Lessa (2007) quando refere-se à problematização entre emancipação política e emancipação humana.

## Referências

---

AZEVEDO, Renata Custódio. *O Conselho tutelar e seus operadores: o significado social e político da instituição – um olhar sobre os Conselhos Tutelares de Fortaleza/Ceará*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

BANDEIRA, João Tancredo Sa. *Conselho Tutelar: espaço público de exercício da democracia participativa e seus paradoxos*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2006.

BANDEIRA, Noemi. *Violência doméstica contra crianças e adolescentes: da denúncia ao atendimento*. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2009.

BARROS, Nivia Valença. *Violência intrafamiliar contra criança e adolescente: trajetória histórica, políticas sociais, práticas e proteção social*. Tese (Doutorado em Psicologia Clínica) – PUC-RJ, Rio de Janeiro, 2005.

CARVALHO, Lúcia Abadia de. *Os Conselhos Tutelares (ou Tutelados?): A experiência no Município de Goiânia 1993 a 2008*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Católica de Goiás, Goiás, 2009.

CUNHA, Fabiana Lopes da. *Destituição do poder familiar no espaço do Conselho Tutelar: abandono, maus tratos e negligência de quem?* Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007.

FERNANDES, Priscila Valverde. *Entre pipas, lutas, aprisionamentos e medicações: as peculiaridades na relação do Conselho Tutelar com as crianças encaminhadas pela escola*. Dissertação (Mestrado em Psicologia Institucional) – Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/estatistica/economia/perfil-munic/2009](http://www.ibge.gov.br/estatistica/economia/perfil-munic/2009)>. Acesso em: 14 nov. 2010.

JULIÃO, Claudia Helena. *O enfrentamento à violência doméstica contra crianças e adolescentes no município de Orlandia-SP: o papel do Conselho Tutelar*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2004.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira. *Práticas de Conselheiros Tutelares frente à violência doméstica: proteção e controle*. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Assis, 2003.

LESSA, Sérgio. A emancipação política e a defesa dos direitos. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano 27, n. 9, p. 35-37, jun. 2002.

MANZINI, Juliane Macedo. *A trama das relações entre o Conselho Tutelar e as escolas públicas*. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2005.

MARX, Karl. *Para a questão judaica*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1992. (Questões de Nossa Época, 20).

SCHMIDT, Denise Pasqual. *Violência como uma expressão da questão social: suas manifestações e seu enfrentamento no espaço escolar*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007.

SILVA, Eliane Belo da. *A natureza e a função dos Conselhos Tutelares no contexto da democracia vigente na sociedade brasileira contemporânea*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2009.

SOUZA, Mônica Vieira de. *Anjo ou Demônio: posições dos Conselheiros Tutelares na atuação junto a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual*. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

TAVARES, José de Farias. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

VIVARTA, Veet (Coord.). *Ouvindo Conselhos: democracia participativa e direitos da infância na pauta das redações brasileiras*. São Paulo: Cortez, 2005. 187 p. (Série Mídia e Mobilização Social, 8).

# Parte II

Conselhos Tutelares: reflexões  
sobre sua práxis



# O Conselho Tutelar como instituição comunitária<sup>1</sup>

Kátia Regina Frizzo

## 1 Introdução

O Conselho Tutelar é um órgão criado pela Lei nº. 8.069, de julho de 1990, (Estatuto da Criança e do Adolescente) que alterou toda a legislação brasileira no que se refere a crianças e adolescentes, revogando o antigo Código de Menores. A referida lei estabelece, em seu Art. 131, que: “ *O Conselho Tutelar é o órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade civil de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei.*”

Indubitavelmente, trata-se de uma nova instituição no campo social, cuja origem remonta a duas vertentes distintas: por um lado, a falência crescente da política do ‘bem estar do menor’, de caráter segregador e institucionalista, com efeitos cada vez mais perversos na produção e manutenção do abandono, da delinqüência, da miséria da população jovem e economicamente afastada dos benefícios sociais básicos; por outro, os movimentos sociais emancipatórios presentes e atuantes na década de 80, tipificados por Santos (1996) como os Novos Movimentos Sociais, que formularam e sustentaram um produtivo debate sobre o papel das instituições sociais na vida cotidiana. Desta forma, vemos emergir o novo modelo de direito e assistência social à infância e juventude denominado de “modelo garantista” (SIERRA, 1998), que se concentra na garantia de direitos como princípio básico de atenção e atuação frente aos problemas sociais. O Conselho Tutelar nasce, portanto, como uma instituição no campo social, destinada a defender e proteger os direitos mínimos de crianças e adolescentes dentro do modelo garantista, já adotado pelas Nações Unidas e por outros países como princípio básico da cidadania plena nos Estados democráticos (ISHIDA, 2000).

A dificuldade de definir a inserção do Conselho Tutelar no campo social está ligada à dificuldade de romper com os modelos de instituições existentes até então e suas estratégias de intervenção frente aos problemas sociais. Segundo Sierra (1998), as instituições que organizavam a vida social foram perdendo progressivamente a autoridade, pressionado a Justiça para assumir a função de resolução de conflitos através da instituição de uma nova linguagem, permeada pela idéia dos direitos básicos, como princípio regulador das relações sociais.

<sup>1</sup> O artigo integra a tese de doutorado intitulada *Conselho Tutelar e comunidade: o impacto dos conselhos nas práticas sociais com crianças e adolescentes* orientada pelo prof. Dr. Jorge Castellá Sarriera, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da PUCRS, em 2004, para obtenção do título de Doutor em Psicologia, com apoio da CAPES.

## 2 Metodologia

Com a motivação de compreender a natureza do Conselho Tutelar e sua inserção entre as instituições sociais, realizamos a presente investigação, de natureza essencialmente qualitativa, utilizando a seguinte metodologia de trabalho:

- a) para levantar os aspectos jurídicos e normativos da atuação do Conselho Tutelar, efetuamos uma acurada pesquisa documental junto a fontes primárias (leis) e secundárias (bibliografia comentada) que tratam do assunto; A fonte principal de pesquisa foi o Estatuto da Criança e do Adolescente, onde se encontram as principais definições sobre o conselho e suas atribuições;
- b) para compreender a inserção do Conselho entre as instituições do campo social, realizamos uma abordagem coletiva, utilizando a técnica de grupo focal, com o Conselho Tutelar (os 5 membros) de um município de pequeno porte localizado no meio oeste catarinense, bem como observações da prática cotidiana do conselho, devidamente autorizada pelo poder judiciário em função da necessidade de preservação dos seus membros e das pessoas envolvidas; foram realizadas 2 observações, uma de um dia típico de trabalho do conselho, em dia útil de semana, e o segundo foi numa segunda-feira, dia em que os conselheiros que estiveram de plantão devem apresentar e discutir as ocorrências atendidas no final de semana.

Para ambos os momentos, utilizamos um roteiro previamente testado para a pesquisa documental e um roteiro de observação, que envolvia as informações sobre os seguintes itens: as ações (o quê), o método (o ‘como’, as atribuições) e os atores (com quem) envolvidos na prática cotidiana dos conselheiros. Com o objetivo de preservar a identidade dos conselheiros, o grupo focal foi gravado e transcrito, e cada conselheiro recebeu um número de identificação.

A justificativa desta metodologia emerge da necessidade de compreensão da complexidade das relações do Conselho Tutelar e da tentativa de contextualizar ao máximo a investigação buscando:

- (a) as visões e expectativas dos agentes que criaram e idealizaram os Conselhos Tutelares (os que formularam as leis e as normativas) e
- (b) a realidade dos próprios atores sociais que sustentam a sua prática (os Conselheiros Tutelares).

## 3 A natureza do Conselho Tutelar como instituição social

### 3.1 Definições legais

Inicialmente, o Conselho Tutelar é definido no Estatuto da Criança e do Adolescente como um “*órgão*”, o que equivale dizer, conforme o *Novo dicionário Aurélio* (p. 1.005), que é uma parte de um organismo que exerce uma função especial. O poder conferido ao Conselho Tutelar advém de duas fontes: ele atua em nome da sociedade, pois para isso é eleito, e isso lhe confere a legitimidade do poder popular estabelecido constitucionalmente. Por outro lado, ele constitui um serviço público, diferentemente dos

mandatos de outros agentes eleitos pelo poder da população, pois o exercício de suas responsabilidades e a forma de exercê-las derivam da lei que o instituiu, e não da vontade da população.

A definição de ser órgão “*permanente e autônomo*”, por sua vez, define o órgão como independente da vontade política de governantes, juízes ou qualquer outra autoridade constituída. Tendo sido aprovado por lei federal, o Conselho Tutelar não pode ser extinto por qualquer autoridade local, e seu caráter permanente só reafirma a origem e o destino social do órgão. Quanto à autonomia, ela indica que “os Conselhos podem tomar iniciativas das ações sob sua responsabilidade, sem a espera de autorização de terceiros”, (MORAES; SELL, 1997) e confere especial poder de resistência à pressão política sofrida no serviço público. A autonomia, porém, refere-se ao Conselho e não aos conselheiros, cujas decisões estão submetidas ao coletivo, o que implica também uma dinâmica própria no exercício de suas funções cotidianas. Cabe também acrescentar que o Conselho Tutelar tem um vínculo administrativo com o Poder Público Municipal, que mantém a responsabilidade de prover as suas condições de trabalho, o que parece constituir fonte de inúmeras dificuldades enfrentadas pelos Conselhos na realização de suas funções.

A característica de ser “*não – jurisdicional*”, diz respeito, segundo Moraes e Sell (1997) à função social, política, moral, ética e pedagógica do Conselho Tutelar, já que sua ação situa-se principalmente na vigilância, controle e prevenção dos riscos à violação dos direitos de crianças e adolescentes. Sua ação não depende da esfera da justiça, nem de providências judiciais, pois o que caracteriza sua atuação é tomar providências administrativas cabíveis para garantir a cidadania plena e os direitos garantidos por lei.

Quando o Estatuto define que o Conselho Tutelar é “*encarregado pela sociedade*” ele explicita a fonte de legitimidade do poder que dele emana: a “sociedade”. Segundo Sierra (2003) este caráter marca o compromisso maior dos CTs com a comunidade, e o Conselho que não estabeleça uma boa relação com as comunidades organizadas está ferindo o sentido originário que o possibilitou.

A função de “*zelar*” pelo cumprimento dos direitos denota o caráter preventivo da atuação dos Conselhos tutelares. Com efeito, não se trata de esperar pela denúncia de um direito já violado, mas de providenciar as condições de atendimento universal dos direitos, e isto implica diversas ações de natureza complexa e de vigilância permanente. Nestas ações, o Conselho Tutelar revela sua autonomia, pois ele pode tomar iniciativas junto aos formuladores de políticas públicas, de propor programas a entidades e/ou órgãos governamentais e não-governamentais, de fazer um diagnóstico sobre as situações de riscos e vulnerabilidades existentes nas comunidades, de promover campanhas educativas, de revelar às comunidades os índices de atendimento, propondo medidas ou discussões públicas sobre a situação dos direitos de crianças e adolescentes, promovendo assim a reflexão permanente sobre a situação das comunidades, do município e do país, em geral.

Na forma de atuar para conseguir “*o cumprimento dos direitos definidos na lei*”, o Conselho Tutelar pode atuar em três frentes distintas:

- a) junto aos formuladores de políticas públicas – secretários de governo, conselhos setoriais de políticas públicas, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, vereadores e poder público municipal; neste nível, sua atuação deve promover o diagnóstico permanente das necessidades e da garantia de atendimento de direitos básicos na área educacional, de saúde, habitação, alimentação, e assistência social, enfim, todos aqueles

direitos considerados básicos e universais para o desenvolvimento adequado das crianças e adolescentes do município;

- b) junto à comunidade em geral, visando disseminar os valores democráticos que norteiam o Sistema de Garantia de Direitos, e ao Ministério Público, que constitui o órgão público responsável pela vigilância dos direitos garantidos por lei no âmbito jurisdicional;
- c) junto às instituições sociais e programas que configuram a rede de atendimento, visando garantir padrões mínimos de qualidade do atendimento oferecido.

### 3.2 Atribuições

As atribuições constituem aquelas competências definidas por lei, de forma a estabelecer uma atuação coordenada e não superposta às competências de outros órgãos da administração pública. As atribuições do Conselho Tutelar estão expressas no Artigo 136 do Estatuto e constituem uma relação de 11 incisos / itens, com atividades de diferente natureza, que colocam o Conselho Tutelar em relação com um conjunto diferenciado de atores, aos quais sua ação pode se dirigir.

Com a finalidade de compreender a natureza das suas ações, esboçamos uma tentativa de análise discriminatória de suas atribuições, observando a natureza das tarefas e o público a quem elas se dirigem, conforme o quadro abaixo:

**Quadro 1 - Análise das atribuições do conselho tutelar e do público alvo**

QUANTO À NATUREZA	PÚBLICO ALVO	INCISOS / ATRIBUIÇÕES
ATENDER	a) crianças e adolescentes; b) famílias;	I- <u>atender</u> as crianças e adolescentes... aplicando as medidas previstas... II- <u>atender</u> e aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando as medidas previstas...
REQUISITAR	a) serviços públicos;	III- <u>requisitar</u> serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência,.... VIII- <u>requisitar</u> certidões de nascimento....
REPRESENTAR	a) ao Poder Judiciário; b) ao Ministério Público	III- <u>representar</u> junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; X- <u>representar</u> , em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos...da Constituição Federal; XI- <u>representar</u> ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder;

QUANTO À NATUREZA	PÚBLICO ALVO	INCISOS / ATRIBUIÇÕES
ENCAMINHAR	a) ao Poder Judiciário; b) ao Ministério Público;	IV- <u>encaminhar</u> ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração...aos direitos da criança e do adolescente; V- <u>encaminhar</u> à autoridade judiciária os casos de sua competência;
PROVIDENCIAR	a) adolescente autor de ato infracional;	VI- <u>providenciar</u> a medida estabelecida pela autoridade judiciária...para o autor de ato infracional;
NOTIFICAR	a) cidadãos, em geral;	VII- <u>expedir notificações</u> ;
ASSESSORAR	a) Poder Executivo;	IX- <u>assessorar</u> o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Fonte: Estatuto da Criança e do Adolescente.

Podemos ver, pelo quadro acima, que os diferentes tipos de atribuições e público a que se destinam tornam a atividade do Conselho Tutelar bastante complexa. Tal complexidade demonstra que, em diferentes situações, diferentes habilidades serão requeridas, e com distintos públicos, o que marca mais uma vez o seu caráter de órgão comunitário, acima de tudo. Com base na literatura apropriada, pretendemos demonstrar de que forma esta complexidade afeta o sistema conselho e o desempenho de suas atribuições, através de uma análise mais minuciosa sobre as características de cada uma das atribuições enumeradas no quadro acima.

Atender – o CT não constitui um órgão que executa programas, mas atende crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados, visando aplicar alguma medida de proteção. Cabe ressaltar que, no atendimento direto às crianças e adolescentes e suas famílias, o Conselho Tutelar relaciona-se diretamente com aqueles que são os destinatários primeiros de suas ações, e sua atitude deve ser sempre de aliado, pois precisa constituir-se como elemento da rede social de apoio dos mesmos em situação de crise. É imprescindível, em todos os casos, que a medida seja entendida pela criança, adolescente ou sua família, como protetiva, onde o Conselho assume o papel de defensor e não de acusador, para manter e fortalecer sua posição de aliado frente às dificuldades.

Requisitar – a requisição a que se refere o Estatuto significa um ato pelo qual a autoridade administrativa ou um órgão da administração pública pede algo oficialmente, ou a execução de determinado ato. Requisitar equivale em ordem para cumprir determinado ato, e seu descumprimento constitui uma infração administrativa. Podemos perceber que, ao requisitar, o conselho Tutelar está lidando com órgãos públicos, técnicos, especialistas e funcionários de toda ordem e de qualquer escalão. Exercer a autoridade pública que lhe confere a lei implica relacionar-se na esfera do exercício do poder, o que acarreta conflitos, práticas de negociação e domínio emocional.

Representar - significa, na linguagem jurídica, apresentar uma reclamação ou uma queixa justificada à autoridade competente, sobre fatos, irregularidades, faltas ou descumprimento injustificado de deliberações, para o que se solicita alguma providência de ordem legal. As representações são comumente dirigidas ao Juiz, quando da apuração de irregularidades por entidades ou por descumprimento das deliberações do Conselho por parte de entidades, programas e/ou órgãos públicos, com vistas à apuração de infração administrativa. As outras ações, dirigidas ao Ministério Público, visam a garantir o atendimento do disposto legal ou de direitos que estão sendo ameaçados ou descumpridos por quem responsável. A função de representar, como vimos, indica a necessidade de domínio intelectual razoável para fundamentar a ação e um razoável conhecimento do funcionamento do sistema de justiça e dos trâmites do sistema judiciário em geral. Promotores Públicos e Juízes são, além disso, autoridades constituídas e de grande status social, às vezes pouco acostumados a tratar com outra autoridade constituída por processos de legitimação popular, como é o caso do conselho tutelar, o que acarreta novas fontes de problemas e conflitos diversos. Para os conselheiros tutelares, a relação com o judiciário é tranqüila, eles só reclamam da morosidade do sistema.

Encaminhar - novamente, o poder judiciário e o Ministério Público aparecem como destinatários da ação do conselho tutelar. Encaminhar constitui o ato simples de comunicar o conhecimento de um fato, o que é dever de quem exerce a função pública, quando se tratar de ilícito penal. Outros casos referem-se àqueles que chegam ao Conselho tutelar e que fogem da alçada de sua competência. É importante ressaltar que várias das atribuições do Conselho tutelar eram antes de competência do juiz, o que deve contribuir para o desconhecimento e a confusão de papéis que se formam nos casos envolvendo a infância e juventude. Entretanto, relatórios, pedidos de informação a secretarias, órgãos públicos e entidades de atendimento também são enquadrados neste tipo de ação.

Providenciar - as providências de que trata o artigo dizem respeito à aplicação de medida de proteção a adolescente autor de ato infracional. O Conselho Tutelar não é órgão auxiliar do Sistema de Justiça, e não cumpre medidas sócio-educativas, que devem ser efetivadas por órgãos públicos e/ou entidades de atendimento. Providenciar, portanto, refere-se tão somente ao ato de encaminhar para o cumprimento da medida, e não ao cumprimento direto da mesma, como pode sugerir a interpretação. Note-se também que a providência está restrita às medidas de proteção, como é o caso de inclusão de adolescente autor de ato infracional em programa de recuperação de dependentes químicos. Alguns conselhos e alguns juízes vivem conflitos por conta da má interpretação desta atribuição, pois entendem os últimos que o Conselho seria subordinado ao juiz, quando sua autonomia está expressa no texto legal.

Notificar – a notificação nada mais é do que um instrumento destinado a comunicar algo, avisar ou dar ciência a alguém de uma decisão ou medida, ou para a realização de uma providência ou diligência. Trata-se de um meio oficial de comunicação entre uma autoridade pública e o cidadão. A utilidade desta atribuição facilita e reforça a autoridade do Conselho Tutelar perante aquelas pessoas envolvidas com os atendimentos do Conselho. Infelizmente, não é raro encontrar pessoas, como familiares, diretores de escola, dirigentes de entidades ou órgãos públicos que desconhecem o poder de convocação do conselho Tutelar, e que desvalorizam completamente a notificação. No âmbito das práticas e das relações sociais, o poder de autoridade de certas categorias profissionais é resultante de um processo social de hierarquização, característico das sociedades marcadas pelos privilégios de alguns contra a exclusão de muitos, como a

nossa. A notificação é um procedimento simples, mas que confere autoridade ao conselho, que muitos relutam em aceitar ou mesmo acreditar.

Assessorar - uma das mais importantes funções do conselho tutelar, e que lhe confere um caráter político, é a de assessorar o poder público na proposta orçamentária, apresentando sugestões, diagnóstico das necessidades para a garantia dos direitos da infância e adolescência no município, fazendo avaliação dos recursos e programas existentes e indicando alterações, quando necessário. Não cabe ao Conselho Tutelar formular as políticas e os programas, pois constituem atribuição do conselho de direitos, conselhos setoriais de políticas públicas e das secretarias municipais. Entretanto, percebe-se que o Conselho Tutelar constitui um ator legítimo de barganha, negociação e defesa de interesses no jogo do poder municipal. Infelizmente, a literatura indica que a maioria dos conselheiros não tem experiência política, sindical, ou outro tipo de experiência em movimentos sociais ou em cargos eletivos, onde as relações de poder são marcadas pela disputa de espaços e negociação. Esperamos poder demonstrar, ao longo da pesquisa, que esta característica contribui para a manutenção das atividades do conselho no nível apontado por Andrade (2000) como de “controle do comportamento individual”, muito mais do que controle das políticas públicas do setor. A falta de experiência política em movimentos sociais emancipatórios provavelmente contribui para uma visão mais assistencialista e policlesca do trabalho do Conselho Tutelar, com uma escassa visão dos principais problemas sociais e de seus principais determinantes.

## 4. A experiência dos conselheiros tutelares

### 4.1 A atividade cotidiana

A natureza política (encarregado pela sociedade) e pública (órgão público) da origem do Conselho Tutelar incide diretamente no processo de legitimação de sua prática e parece estar presente na atuação do Conselho Tutelar, independente das considerações jurídicas que lhe afetam. A maioria dos conselheiros entrevistados apresenta fraca consciência deste elemento. Justificam-se no cargo pela vontade de ter uma atuação *'mais social'*, ou porque passaram por algum tipo de processo seletivo, sem entender a vinculação entre a forma de sua escolha e sua legitimação perante a sociedade.

No exercício cotidiano da autonomia do conselho, os conselheiros vivenciam todo tipo de restrição à sua prática pelos agentes públicos e/ou de outra natureza. Sua constante relação com o poder público municipal nas questões que envolvem suas próprias condições de trabalho (carro, material de expediente, pagamentos, etc.), coloca os conselheiros em condições semelhantes aos funcionários públicos municipais, causando vários tipos de reações. Na observação do trabalho do conselho, por exemplo, a preocupação com a remuneração constituiu a única intervenção dirigida ao poder executivo municipal: os conselheiros encaminharam ao prefeito uma reivindicação de aumento da remuneração, apresentando uma relação dos valores pagos aos conselheiros de várias cidades da região e do estado, com a respectiva carga horária de trabalho de cada um deles.

Sobre o aspecto não-jurisdicional, com efeito, pudemos observar que o trabalho cotidiano do Conselho Tutelar raramente envolve aspectos jurídicos. Do total das observações realizadas (20), em apenas dois casos o sistema judiciário é citado pontualmente.

A relação do conselho com a comunidade deve ser, conforme pudemos constatar, a mais comprometida possível. Conforme o relato dos conselheiros, o conselho sempre se colocou como “*aberto para a comunidade*”, no sentido de atender aos chamados sempre que é solicitado. Os relatórios de atendimento com os dados mensais e anuais são enviados para diversos órgãos, inclusive com as estatísticas de atendimento por bairros. Infelizmente, conforme C1, “*eles não são olhados com o cuidado que deveriam ser.*” Esta característica reveste-se de especial importância para o desempenho do papel dos conselheiros, que ressentem-se da falta de formação, principalmente para alguns de seus membros, quando requisitos técnicos não são solicitados como necessários para candidatar-se à eleição. Todos os conselheiros foram unânimes ao apontarem como sua principal dificuldade a falta de capacitação e treinamento para o exercício do cargo. Alguns, como C3, apontam que “*falta vontade*” da prefeitura de promover cursos de capacitação para os conselheiros. Já C1, com mais experiência, percebe o problema como permanente, tendo em vista a rotatividade dos conselheiros pelas eleições periódicas. Ela entende como necessária a atualização permanente, uma “*reciclagem*” dos conselheiros que já estão na ativa. É importante ressaltar que, como os conselheiros podem ficar dois mandatos, muitos passam 6 anos trabalhando na função, e aprendem, no dizer de C4, “*aos trancos e barrancos*”, e quando estão ficando bons, acaba seu tempo. C5 ressalta que a capacitação deveria ocorrer, principalmente, antes do conselheiro começar a atuar no conselho, pois ele entra sem saber o que fazer em certas situações, e ressalta a importância do apoio recebido dos colegas que já tinham experiência: “*a gente entra aí sem saber o que fazer né, muitas vezes até...nosso caso, de nós três (C3, C4 e C5), se a gente não tivesse, acho que se não tivesse os conselheiros que dessem o apoio pra gente, atendessem a gente meia noite, duas da manhã, ia fazer o que na delegacia, sabe?...então a gente entrou bastante crua ali dentro do conselho, sem nenhuma explicação, o que fazer quando se chega numa delegacia quando você tem um furto*”. Para ela, este apoio é fundamental e a preocupação com os outros é constante: “*então a preocupação é de repente o ano que vem tem eleições, de repente nenhum fica i...os que entram vão fazer o que, não vão Ter outros que nem nós tivemos né, o apoio de dois conselheiros*” (C5). A questão aponta que capacitação é um problema urgente e uma necessidade permanente.

Na observação do trabalho dos conselheiros, tal preocupação ficou evidente na discussão sobre os problemas educacionais e de saúde, quando o conselho tutelar encaminhou ao sistema de saúde uma requisição para que providenciassem palestras educativas nas escolas. Tal iniciativa, entretanto, é rara, no contexto geral do trabalho dos conselheiros, marcado pela prioridade quase absoluta do atendimento direto das denúncias, o que reforça seu caráter controlador e disciplinador dos comportamentos e das práticas sociais. A Tabela 1 nos mostra um quadro descritivo das atividades cotidianas do Conselho Tutelar, que refletem a prática prioritária dos conselhos e suas principais atividades.

**Quadro 2 - Descrição das observações do Conselho Tutelar**

OBS.	ATIVIDADE	ASSUNTO	RELAÇÕES
<b>Observação 1</b>	Atendimento direto	Conflito familiar Saúde (droga)	Familiar (avó) Comunidade (vizinhos) Polícia

OBS.	ATIVIDADE	ASSUNTO	RELAÇÕES
<b>Observação 2</b>	Atendimento direto	Pobreza/mendicância	Familiares (mãe) Bolsa-escola Programa Sentinela
<b>Observação 3</b>	Atendimento direto Notificação	Educação/falta à aula Conflito familiar	Adolescente (f) Familiar (mãe) Conselho tutelar outro Escola
<b>Observação 4</b>	Atendimento direto por telefone e orientação	Educação/indisciplina	Escola Adolescentes
<b>Observação 5</b>	Atendimento direto por telefone	Adolescente autor de ato infracional	Conselho Tutelar outro CIP
<b>Observação 6</b>	Notificação domiciliar	Saúde (probl. Psicol.) Educação/ Indisciplina Ato infracional	Adolescentes (m) Familiares (mãe) SAP UNOESC Escola
<b>Observação 7</b>	Atendimento direto	Saúde (acidente)	Criança (m) Familiares Saúde
<b>Observação 8</b>	Notificação domiciliar	Educação/indisciplina	Familiares (mãe) Escola
<b>Observação 9</b>	Atendimento direto	Pobreza/mendicância	Crianças Comerciantes Conselho Tutelar outro
<b>Observação 10</b>	Atendimento direto	Saúde (álcool)	Adolescente (f) Hospital Familiares
<b>Observação 11</b>	Atendimento direto	Violência física	Adolescente Familiares (vários) Polícia Programa Sentinela Juizado da Infância
<b>Observação 12</b>	Atendimento direto	Prostituição	Adolescente Programa Sentinela
<b>Observação 13</b>	Outro	Educação/indisciplina	Familiares (mãe) Programa Sentinela
<b>Observação 14</b>	Atendimento direto	Suspeita de abuso sexual	Familiar (mãe) Escola
<b>Observação 15</b>	Atendimento direto	Negligência	Familiares (pai)
<b>Observação 16</b>	Atendimento direto	Negligência	Familiares (mãe) Comunidade (amigos)

OBS.	ATIVIDADE	ASSUNTO	RELAÇÕES
<b>Observação 17</b>	Atendimento direto	Educação/violência física	Familiares (mãe) Comunidade (vizinhos) Escola
<b>Observação 18</b>	Atendimento direto	Educação/indisciplina	Familiares Escola
<b>Observação 19</b>	Requisição	Sangue	Saúde Escolas
<b>Observação 20</b>	Encaminhamento	Salário dos CTs	Prefeitura Municipal

Fonte: Dados coletados pela pesquisadora.

## 4.2 O exercício das atribuições

### *Atender...*

No exercício da atribuição de atender crianças e adolescentes conforme determina o Estatuto, não raras vezes o Conselho Tutelar acaba afastando as crianças e adolescentes pela atitude manifesta de hostilidade e preconceito, criando barreiras que dificultam a compreensão do seu papel dentro da rede social dos mesmos. Segundo os próprios conselheiros, as relações com as crianças e jovens parecem ser marcadas por uma certa ambivalência: existem aqueles que vêm espontaneamente procurar o conselho, e estes parecem constituir o modelo de conduta esperado pelos conselheiros sujeitos desta pesquisa. C3 comenta:

*“as crianças e os adolescentes...a gente nota que, por parte de alguns, até eles vêm no conselho assim... como é que um ponto, realmente um ponto de apoio; muitos deles vem aqui é... **bã...** pedir esclarecimentos, tirar dúvidas e tentar o (inaudível) os casos junto a solução de seus problemas; então esses vêm de livre e espontânea vontade, como muitos adolescentes já chegaram aqui, às vezes não tem a mesma liberdade **pra** conversar em casa com os pais e alguns deles vem aqui conversar com a gente buscar esclarecimentos, que é muito gratificante...”*

Entretanto, existe o outro lado, representado principalmente pelos adolescentes que cometem ato infracional. C2 chega a dizer que “o que mais dá problema é quando os adolescentes violam o direito dos outros”, pois aí o tratamento muda, e ele passa de vítima a agressor. Os conselheiros apresentam dificuldades para lidar com esta questão, pois lançaram nas estatísticas de atendimento as crianças e adolescentes como violadores do seu próprio direito, sem uma compreensão mais clara das relações entre o ato infracional e os direitos dos adolescentes. A relação com as famílias parece seguir a mesma lógica: por um lado, há as que procuram o conselho em busca de ajuda, e que colaboram nos atendimentos. Por outro, algumas famílias recebem mal os conselheiros, não atendem as notificações, e pensam no conselho tutelar como uma polícia da infância, dificultando sua ação na defesa do direito da criança. Entretanto, os conselheiros demonstram ter consciência da necessidade de criar mais programas destinados à família, o que ajudaria muito a resolver tal situação. C3 diz que faltam programas “que trabalhem a família como um todo, não só a criança e o adolescente”. Alguns dos problemas apontados são alcoolismo e desemprego, que deixam as famílias em

situação precária para atender os direitos das crianças e adolescentes. Enfim, a ambivalência em relação às famílias parece seguir o mesmo padrão das relações com as crianças e adolescentes.

O atendimento direto constitui a prática central do CT, absorvendo a maior parte do seu tempo disponível. Do total das observações realizadas, a distribuição das atividades do conselho foi a seguinte:

**Quadro 3 - Distribuição das atividades do conselho tutelar**

ATIVIDADES	COTIDIANO	PLANTÃO	TOTAL
Atendimento direto	5	10	15
Notificação	2	-	2
Requisição	1	1	2
Outros	-	1	1
TOTAL	8	12	20

Fonte: Dados coletados pela pesquisadora.

### **Requisitar...**

Os conselheiros afirmam que a relação com os órgãos públicos são marcadas pelo clima conflitivo. C4 aponta como uma dificuldade do conselho a falta de apoio da sociedade e dos órgãos públicos, que deveriam ajudar, mas não ajudam. C3 coloca que “o problema é em relação a administração pública, que **não sei né**, não é questão de não valorizar ou não se importar com o conselho, com o papel que o conselho desenvolve até porque... **há...o** conselho como representante da sociedade, é um órgão que acaba também cobrando da própria administração, que pra eles não é muito agradável que exista alguém no pé deles puxando a orelha: **ób**, tem que fazer isso, tem que fazer aquilo, então eles acabam se sentindo incomodados, mas na verdade a gente não quer de forma alguma tá incomodando, a gente apenas **quer** que as coisas sejam feitas da maneira como tem que ser feitas..”.

Some-se a este aspecto o fato de que muitos conselheiros são provenientes dos quadros da administração pública, e temos também um aspecto de superposição de poderes, onde os conflitos tanto podem se acirrar, como podem ser camuflados. É o caso do presidente do Conselho Municipal dos Direitos, que é funcionário da prefeitura. C5 fala que

*“o presidente do conselho de direito é funcionário da prefeitura, então até talvez ele não faça muito, até quem sabe queira fazer **né**, mas não faz muito porque talvez esteja impedido né, porque ele recebe da prefeitura, ele é pago; eu acho assim até que não poderia ter esse vínculo empregatício com a prefeitura, eu acho assim que teria que ter uma um presidente não governamental, um presidente assim que não não fosse vinculado à prefeitura.”*

Mas nem tudo são espinhos nas relações com a administração pública. Alguns órgãos são citados por C1 como “uma boa parceria”: a polícia civil, a polícia militar e os hospitais parecem receber e lidar bem com o conselho, sem maiores problemas. Fato surpreendente diz respeito às escolas, pois os conselheiros relatam a quase completa ignorância dos professores em relação ao ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente). Entretanto, parecem valorizar iniciativas como as de uma escola particular, que chamou

o Conselho Tutelar para falar sobre o Estatuto e sobre o seu trabalho para os professores (C5). C1 também citou uma experiência positiva com a universidade local, onde a coordenação do curso de Pedagogia – Séries Iniciais também convidou o Conselho para apresentar o Estatuto e o trabalho desenvolvido no município. O que produziu espanto nos conselheiros foi o desconhecimento total do Estatuto por parte de alguns professores, apesar do seu trabalho diário com crianças e adolescentes. Ao observarmos os assuntos tratados nas atividades gerais do conselho durante o período de observação, constatamos que o número de assuntos relacionados à escola e indisciplina supera todos os outros (7), inclusive os conflitos familiares (5), seguidos de saúde (5), pobreza/mendicância (2), prostituição (1), ato infracional (1) e salário dos conselheiros (1).

### ***Providenciar...***

Em uma única vez o conselho envolveu-se nesta atividade, quando teve de entrar em contato com o Centro de Internamento Provisório de Adolescentes (CIP) para dar um aviso urgente sobre um adolescente internado.

### ***Notificar...***

Para C3, *“tem pessoas que acham que o conselho tutelar é semelhante a polícia, é coisa que não tem nada a ver, não sabe qual é a real função do conselho tutelar, é isso é uma das coisas que me preocupa bastante em mudar essa visão que a sociedade tem do que é o conselho tutelar qual é a função dele, qual é o papel dele na sociedade”*. Ao comentar a relação dos pais com o conselho, C4 enfatiza: *“como eles não sabem o que é o conselho tutelar qual é o nosso serviço, a nossa função, eles acabam confundindo e chamando-nos de metidos, de polícia, isso tudo... a gente vê pelo fato de alguém chegar e dizer assim, eu vou chamar o conselho tutelar (...)”*. Para C2, *“os pais ainda tem aquela mentalidade que o conselho é uma pessoa que pode prender uma pessoa que pode castigar”*, e isso dificulta bastante o trabalho do conselho, pois ele deve trabalhar pelo direito das crianças e adolescentes.

As atividades de assessorar, encaminhar e representar não foram observadas nos períodos de observação, o que não significa que não fossem exercidas pelo referido conselho.

## **4.3 As relações do Conselho Tutelar**

A observação do trabalho do conselho tutelar nos permitiu visualizar a rede de relações que ele estabelece no desempenho de suas atribuições. A figura 3 mostra as relações do conselho no período em que foram realizadas as observações, durante um período normal de expediente e após um plantão, na reunião semanal dos conselheiros.

**Tabela 1 - Relações estabelecidas pelo Conselho Tutelar**

<b>RELAÇÕES</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>%</b>
Familiares	11	29,0%
Escolas	8	21,0%
Outros Conselhos Tutelares	2	5,0%

RELAÇÕES	QUANTIDADE	%
Programas	-	-
a) CIP	1	2,5%
c) Sentinela (Violência Doméstica)	4	10,0%
d) CEJA (Centro de Educação de Jovens e Adultos)	1	2,5%
e) SAP UNOESC (Serviço de Atendimento em Psicologia)	2	5,0%
f) Saúde - SUS	2	5,0%
Comerciantes	1	2,5%
Hospital	1	2,5%
Fórum/ Juizado da Infância e Juventude	2	5,0%
Polícia Civil	2	5,0%
Poder Executivo Municipal	1	2,5%
	<b>TOTAL</b> 38	<b>100,0%</b>

Fonte: Dados coletados pela pesquisadora.

Podemos observar que as relações com familiares, técnicos do programa de atendimento em violência doméstica e profissionais da educação predominam no cotidiano de trabalho, além de uma diversidade de outros atores sociais. Tal diversidade aponta, como vimos tentando demonstrar, à complexidade da tarefa do Conselho Tutelar. Não é á toa que os conselheiros se queixam da sobrecarga emocional no trabalho. Apesar das dificuldades mencionadas pelos conselheiros, todos apontaram muita satisfação com o cargo. C1 é a conselheira com mais experiência, está pela 3ª vez atuando como conselheira, pois exerceu um primeiro mandato em outro município, onde residia anteriormente. Ela diz que “*ser conselheiro tutelar é... eu acho assim que é nadar contra a correnteza*” pelos constantes desafios enfrentados no cotidiano. C2 está no seu segundo mandato, e diz que está “*quase realizado*”, pois aprendeu muita coisa nesses anos, e qualifica o trabalho de conselheiro como “*gratificante*”, pois gosta de ver as situações das crianças e adolescentes quando elas se resolvem. C3, a estudante de direito, fala que:

*“a questão que me deixa feliz e realizada em trabalhar no conselho e realmente a sensação de você poder exercer o lado social...o lado humano de uma profissão, porque o conselho tutelar possibilita o interagir diretamente com as pessoas, sejam elas com os seus problemas com as suas alegrias você age dentro de uma gama grande de situações que contribuem para você enquanto ser humano e faz com que você possa ajudar alguém também”.*

## 5 Discussão

A presente pesquisa buscou conhecer os aspectos envolvidos no trabalho do conselho tutelar, através da análise de suas atribuições e da observação de sua prática. O estudo revela aspectos importantes sobre a distância entre o papel do conselho tutelar tal como foi concebido e o exercício real e efetivo de sua prática social. Ainda que o estudo tenha sido realizado com apenas um conselho, ele representa, provavelmente, a realidade média dos conselhos tutelares do país que situam-se em municípios com menos de 50.000 habitantes, o que constitui cerca de 70% dos municípios brasileiros, segundo o IBGE.

### *O caráter comunitário do conselho tutelar*

Uma análise atenta das atividades do conselho tutelar e das relações estabelecidas no desenvolvimento de suas atividades nos remete necessariamente à constatação de seu caráter de órgão ou instituição essencialmente comunitária. O envolvimento com a comunidade começa antes mesmo de cada conselheiro assumir seu posto, haja vista que, para ser eleito, necessita entrar em contato com os possíveis eleitores, que tanto podem ser pessoas como representantes de instituições ou órgãos públicos. Trata-se, efetivamente, de uma característica e não de uma contingência de sua prática. A figura 1 dá uma pequena amostra de como um dia de trabalho envolve contatos diversos com diferentes experiências de relacionamento com a comunidade. Na prática, observamos que há pouca consciência desta característica do conselho por parte dos conselheiros, que procuram, acima de tudo, resolver problemas pontuais das crianças e adolescentes no município em função das denúncias recebidas. Pode-se dizer que os conselheiros amadurecem lentamente esta percepção, mas apresentam muitas dificuldades na hora de romper com a prática já consolidada entre eles e aventurar no campo das relações sociopolíticas, para as quais sentem-se muito despreparados.

No momento em que finalizamos este artigo, por exemplo, o conselho tutelar pesquisado está envolvido numa atividade conjunta com o conselho tutelar de outro município e entidades de atendimento, programas e lideranças políticas e comerciais locais para um trabalho contra a mendicância na região. Práticas como esta não são comuns, e só começam a acontecer depois do segundo ou terceiro ano de mandato, quando os conselheiros já se sentem mais seguros em trabalhos com a comunidade. A causa principal parece estar relacionada à falta de experiências no campo sócio-político dos conselheiros, como experiências no movimento sindical, estudantil, ambiental e/ou outras formas de movimento social organizado, onde as práticas de participação, discussão, negociação e enfrentamentos políticos são uma constante. É importante ressaltar que, apesar da experiência partidária também constituir um importante campo para estas aprendizagens, ela possui características contra produtivas para o exercício do conselho tutelar, pois focaliza-se muito nas relações de poder em vista de resultados eleitorais, no nosso país.

### *O caráter político do conselho*

Outra característica marcante que emerge da análise dos dados é o caráter político dos conselhos tutelares. No exercício de suas atribuições, fica claro que o conselho tutelar constitui uma autoridade pública dentro dos municípios, com poder que emana da legitimidade duplamente constitutiva da sua natureza. Por ser eleito pela comunidade, e por constituir um serviço público com funções atribuídas em lei, o conselho tutelar legitima-se perante outros poderes constituídos como uma nova instituição social, situada na esfera pública, que integra o Estado sem responder por nenhum governo, e integra a sociedade civil nos mecanismos de poder político, sem se confundir com as tradicionais esferas de poder constituídas no estado democrático (VIANA et al., 1999). Sua posição, portanto, é paradoxal e não é cômoda para os que a exercem: ser autoridade significa ter poderes sobre algo (fazer coisas) ou alguém (fazer com que outros façam coisas) e isto pode ser mais ou menos conflitivo, dependendo de como as “outras autoridades” aceitam a divisão de poder que se opera no campo político e social dentro dos municípios.

Por outro lado, o conselho não presta serviço a alguém em particular, mas à sociedade como um todo, na defesa de direitos constitucionais e estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, e é

difícil manter no horizonte esta idéia enquanto se trabalha concretamente com *uma criança, um adolescente, uma família, uma escola*. Paradoxalmente, o conselho tutelar também pode acionar a sociedade para cumprir seu papel na garantia dos direitos, o que quer dizer responsabilizar quem o elegeu para zelar pelos direitos, o que gera inúmeras fontes de conflito, mais ou menos explícitos.

O sentido deste trabalho só será plenamente alcançado se, em lugar de combatermos uma estrutura por suas falhas, nós a conhecemos e compreendemos em profundidade, para propor soluções que favoreçam sua qualificação. Uma verdadeira práxis social deve estar, acima de tudo, em defesa das instituições que integram o sistema de garantia de direitos, ajudando a construir novas perspectivas de atuação que consolidem a democracia e que promovam a plena realização humana através da participação nas decisões de interesse público.

O trabalho em rede, a práxis social transformadora, a participação social efetiva são construídas nas relações sociais. Os trabalhadores do campo social (psicólogos, assistentes sociais, monitores, educadores sociais, sociólogos, etc.) recebem formação para efetuar intervenções no campo das relações sociais e das instituições de atendimento. Na maior parte das vezes, desconhecem o papel do Conselho Tutelar até serem colocados em contato direto, através de suas práticas profissionais, com esta nova instituição. É com o intuito de colaborar para que se amplie a compreensão sobre a natureza do conselho que buscamos contribuir com este estudo, fruto da preocupação constante de qualificar tanto a prática profissional dos psicólogos que atuam neste campo, como dos conselheiros e demais atores do sistema de garantia de direitos em cada localidade do país.

## Referências

---

ANDRADE, José Eduardo de. *Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?* São Paulo: Veras, 2000. (Série Núcleos de Pesquisa, 5).

ISHIDA, Válder Kenji. *Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência*. 2. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Célio Vanderlei; SELL, Dilmar Antônio. *Conselhos Tutelares: zeladores sociais*. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente/Santa Catarina, 1997. Texto não publicado produzido para o CEDCA – SC pelo projeto Multiplicadores em 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

SIERRA, Vania Morales. Conselho Tutelar: uma identidade em questão. *Portal ABMP*, publicação n. 530, 2003. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br>>.

SIERRA, Vania Morales. *Modelos de direito e a assistência social para a infância e juventude*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas no Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

VIANA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.



Capítulo

4

# Inquietações a respeito das práticas de conselheiros tutelares: proteção e controle

*Flávia Cristina Silveira Lemos*

Dedico este texto ao professor e amigo  
José Luiz Guimarães (*in memoriam*).

## Introdução

Tratou-se de uma investigação documental em arquivos de um Conselho Tutelar (CT), em um município do interior paulista. Para fins didáticos, o manuscrito está dividido em alguns tópicos estruturadores, com vistas a efetuar interrogações que são apenas recortes da Dissertação defendida em dezembro de 2003.

## A emergência do Conselho Tutelar

Esse equipamento social foi criado a partir da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, no Brasil. Lideranças que participaram das discussões do ECA objetivavam propor a construção de um estabelecimento que tivesse uma função de recepção de notificações, de encaminhamentos e fiscalização, no que tange à ameaça ou violação dos direitos de crianças e adolescentes. Todavia, a ideia era que o processo de atenção ganhasse agilidade e saísse do campo jurisdicional para o de mediação de conflitos.

De acordo com Sêda (1998), havia alguns dispositivos semelhantes em outros países da América Latina. Contudo, em nosso país, o Conselho Tutelar recebeu esse nome específico. Também é válido relatar que o equipamento deveria ser instalado em todas as cidades, sendo um órgão municipal e administrativo. Os conselheiros seriam eleitos diretamente ou indiretamente, por uma gestão de três anos, sendo que um conselheiro poderia ser reconduzido por mais três anos. O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, juntamente com o Ministério Público, ficaria responsável por organizar a eleição.

Os critérios para um conselheiro ser eleito, em geral, eram idoneidade moral e engajamento comunitário, em especial, atuando na defesa e garantia de direitos de crianças e dos adolescentes.

No entanto, em muitos processos eleitorais, os conselhos foram ocupados por pessoas com curso superior e que não tinham necessariamente relação com as comunidades em que iriam trabalhar. Demandas formuladas em termos de processos judiciais, na esfera do Poder Judiciário, foram descentralizadas e deslocadas para um órgão não jurídico, sendo que o CT passou a agir como instância preventiva e mais próxima aos trabalhadores sociais, além da vizinhança com a chamada rede de proteção, composta por estabelecimentos educativos, de saúde, de assistência social, de lazer e esportivos. Excepcionalmente, diante do insucesso de suas ações, o CT acionaria o Ministério Público, realizando representações judiciais da família, do Estado ou da sociedade, por omissão e/ou violação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A partir desse lugar de centralidade do CT, na política de atendimento à infância e à adolescência, disputas de relações de saber-poder vão se institucionalizar entre agentes do Poder Judiciário, como os juízes e integrantes da equipe técnica, e os conselheiros tutelares. As atribuições dos conselheiros tutelares estão descritas no ECA. O número de CTs instalados em cada município fica condicionado a um determinado contingente populacional e, dessa maneira, uma cidade poderá ter vários CTs, dependendo do número de seus habitantes.

## Como são pensados os documentos-monumentos

Este item é importante, porque nele se deseja tratar dos percursos metodológicos que guiaram esta pesquisa, à época de seu desenvolvimento. Relevante é balizar teoricamente as práticas que foram materializadas na escolha do local de estudo, de como os arquivos foram consultados e desmontados, dos modos de análise acionados durante a seleção de dossiês a problematizar e como fazê-lo.

O encontro com os estudos de Foucault, desde o início do Curso de Graduação em Psicologia foi um processo de intenso deslocamento teórico-metodológico e também pessoal. Ler cada livro desse autor, pensar sobre suas respostas aos seus críticos, ampliar a visão de seu legado e de suas implicações permitiu refinar olhares e fazeres sobre o tema em pauta.

Fazer estágios em projetos de atenção às crianças e aos jovens foi uma possibilidade efetiva de entrar na discussão da temática da história dos equipamentos de proteção a essa população, como eles emergem, como se transformam, em meio à mutação de acontecimentos contínuos e descontínuos, examinando-se a rede formada por diversos espaços institucionais de cuidado com esse grupo social, bem como a interligação de suas práticas cotidianas. Assim, escolheu-se interrogar práticas específicas e concretas de um equipamento social, como o Conselho Tutelar. Os profissionais do CT aceitaram que fosse feito o trabalho de Dissertação com a consulta dos arquivos pela via de uma análise crítica e histórica. Foram analisados os dossiês presentes no arquivo, no período de 1994 a 1996. Esses três anos fechavam o trabalho de uma gestão. Como esse órgão foi criado, em 1994, foram pesquisados os registros da primeira gestão do CT, nesse município do interior paulista.

Em cada um dos anos abordados, havia em média 600 dossiês, que eram compostos das descrições escritas pelos conselheiros de todas as notificações recebidas. Os discursos que foram problematizados remetiam a um conjunto heterogêneo de práticas, como: escrita de protocolos padronizados, que eram realizados na abertura de cada novo dossiê; formulários preenchidos com dados da criança e do

adolescente; termos de advertências e de encaminhamentos, os quais estavam na composição de cada pasta, havendo igualmente um sistema de anotações sobre dados dos denunciantes e dos denunciados. Todos os procedimentos dos conselheiros e os seus efeitos eram narrados, produzindo-se uma escrita de controle social sobre os corpos envolvidos nas notificações.

Desse modo, uma quantidade imensa de papéis, em pastas organizadas em inúmeras gavetas e em diversos armários de ferro, implicou critérios de recorte e seleção do material estudado. Em seis meses de idas frequentes ao CT, foram lidos aproximadamente 2000 dossiês. Contudo, diante da impossibilidade temporal de analisar esse material gigantesco, durante o curto período de Mestrado, adotou-se o sorteio aleatório de 5% de dossiês de cada ano da gestão de 1994-1996. Após a realização desse sorteio, as pastas escolhidas foram separadas, sendo que uma nova leitura foi feita das práticas descritas nas mesmas.

Foram elaboradas algumas séries que apareciam com recorrência e regularidade em todos os dossiês. Essas séries eram distintas e se articulavam. Michel Foucault chega a relatar como ele constituía a análise de séries discursivas, no livro *Arqueologia do Saber*, de 1969. A arqueologia era a descrição histórica da produção da verdade em formato de um arquivo, organizado por um acúmulo de discursos-acontecimentos. Em *Ordem do Discurso* (2004) e em *Vigiar e Punir* (1999), Foucault escreveu como usava a genealogia das práticas de saber-poder-subjetivação que forjavam um dispositivo político, composto de linhas diferentes de composição, em que a história era um instrumento analítico fundamental. Dessa forma, um dispositivo seria formado por leis, instituições, arquiteturas e subjetividades, atualizando forças de modo descontínuo. As práticas do CT eram atravessadas por saberes, geravam efeitos de poder, forjavam sujeitos determinados, se materializavam em arquiteturas específicas, eram raras, concretas, dispersas, se apoiavam nas práticas vizinhas e constituíam os objetos singulares em um acúmulo de escritos que criavam regimes de verdade.

## Condições de trabalho e as práticas vizinhas

As condições de atuação dos conselheiros tutelares eram de certo modo difíceis, com várias situações complicadas, tais como: espaço físico limitado; ausência de veículo próprio para realizar as visitas necessárias; pressões políticas de grupos patrimonialistas e corporativistas; ausência de projetos de defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, para realizar encaminhamentos que visassem à proteção integral; infraestrutura precária em termos de suporte de ferramentas e equipamentos que possibilitassem efetuar as práticas demandadas com agilidade, autonomia, acolhimento e de modo articulado a outras políticas públicas de atendimento (LEMOS, 2003; SILVA, 2003).

Constantemente, os conselheiros tinham que emprestar os carros de outros órgãos; não tinham equipamentos de informática; a organização do espaço não permitia acolher a comunidade; a sede foi transferida para vários locais, em pouco tempo; no período do estudo, o CT estava em uma sala dentro de um mesmo lote em que funcionavam muitos prédios e estabelecimentos da Prefeitura. A presença de várias instâncias poderia facilitar a comunicação, mas criava impedimentos para a autonomia do CT, pois uma de suas atribuições seria representar, no Ministério Público, o Estado, quando este fosse violador dos direitos de crianças e adolescentes. Por outro lado, as eleições de conselheiros tutelares estavam sendo realizadas de forma indireta, acontecimento que comprometia sua autonomia, frente à gestão do município. Assim, ia-se

criando uma demanda para que o CT fosse uma polícia das famílias pobres, já que as mais abastadas, em geral, resolviam seus conflitos de maneira privada, com um advogado e/ou psicólogo.

Também essa arquitetura, que colocava vários setores e órgãos lado a lado, intensificava a articulação das práticas vizinhas, uma vez que estas iam se organizando em rede, formando um verdadeiro dispositivo de proteção e controle social simultaneamente.

O CT recebia notificações das próprias secretarias (saúde, educação, assistência social), polícias e Poder Judiciário. E, de forma correlata, o CT encaminhava sempre em diálogo com esses estabelecimentos. Dessa maneira, uma prática sempre se ancora sobre outras, se sustenta e ganha intensidade nas ressonâncias das ações vizinhas.

A concretude dessas práticas atualizava racionalidades, as quais atravessavam os estabelecimentos e as organizações, não se restringindo a eles, já que os modos de composição das políticas públicas traziam elementos dos vários períodos históricos e de modelos de assistência diferentes, porém, que se agenciam em diagramas específicos em cada época. Todavia, as atualizações sempre implicam uma correlação de forças e deslocamentos de posições de sujeitos, de lugares institucionais, de objetos, para a constituição de saberes, forjando efeitos de poder.

Quando se problematiza a ordem do discurso que engendra o dispositivo Conselho Tutelar, interroga-se o termo *tutela* em toda a sua carga política de controle social. Já *conselho* diz de embates entre uma multiplicidade de posições que podem ser consensuais, controladoras e que, em algumas circunstâncias, se tornam díspares e fomentam resistências.

## Práticas de governo das condutas em discursos policiais

Um vocabulário de cunho policialesco ganhava visibilidade, nos títulos dos documentos problematizados: termo de advertência, de intimação, denunciante, denunciado e viatura eram discursos-acontecimentos presentes na maior parte dos dossiês problematizados. Quando Foucault (2008) proferiu as conferências do curso Segurança, Território e População, ele produziu uma lista de assinalamentos sobre o tema governo das condutas, enfocando que a segurança era um modo de organizar e gerenciar as ações, por meio de sistemas de policiamento que não se restringiam aos aparatos militares ou estatais. Controlar condutas era conduzi-las de forma protetiva rumo às normas sociais. Assim, seria possível afirmar que o CT opera essa estratégia de governamentalidade, vigiando e controlando as condutas da população como uma polícia normalizadora.

OBS. Envio de nova convocação – intimação. (Doc. 3).

A avó e criança foram levadas embora por uma viatura da Secretaria Municipal da Ação Social, acompanhadas pelo CT. (Doc. 1).

Em caso de repetir-se os fatos desta natureza, tomaremos medidas severas, conforme o artigo n. 130 do ECA. Conscientes, assinam em 02 (duas) vias o presente Termo de Advertência. (Doc. 1)

Pelo presente instrumento, notifico-o, [...] a comparecer neste Conselho Tutelar, [...] para tratar de assunto referente à sua conduta enquanto mãe. Seu não comparecimento na data e horário aprazados implicará na propositura de medida judicial cabível. (Doc. 1)

Adverti verbalmente a senhora C. explicando as conseqüências de seus atos, que pode responder judicialmente por sua omissão caso algo mais grave venha acontecer com sua filha. [...] Intimei-a a procurar a garota que apesar de não estar bem tinha ido encher o pneu da bicicleta [...]. (Doc. 3).

Essas práticas efetuavam regimes de verdade e efeitos de poder simultaneamente, produzindo sujeitos tutelados. Vários saberes eram convidados a sustentar as práticas dos conselheiros, como: a Psicologia, a Administração, a Pedagogia, o Direito, a Assistência Social e a Medicina. Governar corpos em nome da proteção era um dos mandatos sociais do CT, que ocorria de maneira recorrente frente às mais diversas notificações que recebia.

## O CT e as famílias

As famílias eram alvo central das intervenções dos conselheiros tutelares, sendo medicalizadas, com vistas a se organizarem como medicalizantes. Ao serem higienizadas, deveriam higienizar os filhos e as relações sociais, sendo chamadas a este lugar pelo CT e, caso resistissem, eram advertidas e ameaçadas de perderem o poder familiar. Foucault (1979) enfatizava como a política de saúde estava calcada em um modelo de família nuclear centrada nos filhos, em que a casa deveria estar sempre limpa, sendo organizada em seus cômodos e móveis de uma determinada maneira; também assinalava de que modo os médicos e outros profissionais prescreveram normas de funcionamento das relações familiares e os papéis de cada membro, no interior dessa instituição.

Donzelot (1985) descreveu como as campanhas de higienização das famílias, nos séculos XVIII e XIX, foram intensivas e tentavam regular a família. Esse processo combinava uma articulação entre a lei e a norma, criando leis civis como, por exemplo, as que definiam o casamento, a paternidade e a herança; no caso das normas, entravam em um campo médico-psicológico de governo das condutas familiares, medicalizando a mulher e a criança. Contudo, a tentativa de gerir as maneiras de viver, por meio de princípios e regras normalizadoras, encontrou resistências e ainda encontra, na atualidade.

No Brasil, a racionalidade médico-higienista ganhou adeptos, entre a segunda e a terceira décadas do século XX. As práticas medicalizantes ainda se espriam no presente, no país, todavia, se hibridizam com os sistemas moralizantes filantrópicos e com as críticas materialistas ao modelo de família burguesa por movimentos sociais, como os feministas, por exemplo.

Dessa maneira, apesar de ter grande ressonância em termos de política de saúde e social, assim como pautar as práticas educativas e jurídicas de modo incisivo, há resistências à racionalidade médico-psicológica, mas também há adeptos da mesma, que a difundem como um dogma a ser obedecido.

As práticas de conselheiros tutelares concretizavam visões médicas, psicológicas e morais, simultaneamente, assim como atuavam a partir de uma assistência caritativa, filantrópica e médico-higienista, concomitantes, compondo um híbrido das três, que resultou em atualizações das práticas de um dispositivo chamado Complexo Tutelar por Donzelot (1985). Diversos documentos extraídos do arquivo do CT exemplificam essa afirmativa, tais como o caso seguinte:

A CT adverte uma mulher-mãe e descreve que ela recebia auxílio da família de seu amásio. A conselheira anota abaixo do relato o termo “amásio”, colocando em seguida o nome dele e, entre parênteses,

escreve “desempregado”. Ainda complementa “estado civil: solteiro-amasiado”. Segundo a CT, a criança tinha três anos e foi encontrada na rua por policiais. Conforme assinala, esse menino é filho de pai desconhecido, todavia, em outra página, é descrito pela mesma que ele era filho de um relacionamento da mãe, quando esta era adolescente, com um homem casado. Este não reconheceu a criança, mas a visita, às vezes, auxiliando financeiramente a avó do menino.

A guarda do mesmo está com a avó materna e a mãe o havia levado para passar o final de semana com ela. No entanto, no momento em que ele foi encontrado, estava só (Doc. 1). O uso frequente da palavra *amásio* como desqualificação dos arranjos familiares que não estavam enquadrados no modelo higienista materializava uma visão moralista das famílias atendidas pelos conselheiros.

Atualmente, Dona S. é amasiada há aproximadamente 1 ano e 05 meses e tem uma filha. (Doc. 1).

A avó coloca que cuida de F. desde quando ele nasceu. Que sua filha S. é meio desajuizada. A avó Sra. C. coloca que há 20 anos seu marido (só no religioso) foi embora e a deixou com 03 filhos (7 anos, 4 anos e 2 anos) e ela cuidou dos filhos sozinhas. (Doc. 1).

Após esse discurso, a CT desenhou, abaixo, um genograma familiar, técnica utilizada por psicólogos que trabalham com atendimento clínico de famílias. A CT ressalta que um dos filhos de C. (avó do menino encontrado) mora com ela, junto com mais três filhos (Doc. 1). A psicologização dos vínculos e modos de organização das famílias populares era uma prática contínua dos conselheiros, de maneira preconceituosa.

Relatam também que tiveram informações que a mãe de F. recebe homens em casa tendo relações sexuais na presença da menina. (Doc. 3).

Estava em casa seu irmão visivelmente embriagado. (Doc. 3).

Quanto ao problema da bebida, C. afirma beber nos finais de semana, apenas. Os vizinhos relatam que ela pode beber, mas que cuida bem da filha. (Doc. 3).

C. foi advertida por omissão nos cuidados com sua filha e ameaçada de perder a guarda da filha, caso não participasse de tratamento no ambulatório de saúde mental, por conta de sua prática de fazer uso abusivo de álcool (Doc. 3). As resistências das famílias pareciam gerar mais ameaças e endurecimento das práticas punitivas prescritas pelos CTs, em nome da proteção da criança e do adolescente. Para governar os corpos de crianças, os conselheiros geriam as famílias no campo moral e no da norma.

Uma mãe, após ser advertida pela conselheira, é encaminhada a um Centro de Atenção Psicossocial para realizar psicoterapia. Havia um anexo desse encaminhamento. O motivo seria o fato de ter problemas de saúde mental, em função de alcoolismo. Ela recebia leite da igreja que frequentava, como auxílio moral. (Doc. 1):

Contato com L. e D. – psicólogas projeto N. Relatam que [...] é uma criança quieta com problemas de fala e no início apresentou bastante dificuldade em se relacionar com as outras crianças. (Doc. 3).

A mãe foi encaminhada à Farmácia Sociedade Beneficente [...] para conseguir os remédios, pois na Secretaria de Ação Social não havia nenhum deles. (Doc. 3).

C. pediu uma cesta básica. (Doc. 3).

Mãe e filha foram encaminhadas para o ambulatório de saúde mental pela conselheira tutelar. De acordo com a CT, a mãe da criança é alcoolista e precisa se tratar. Nos vários relatos do CT, dona C. estaria sempre mudando de residência e trocando de empregos, trabalhando de modo informal. Na última vez em que foi visitada pelo CT, estava atuando como boia-fria (Doc. 3).

A dificuldade em manter residência fixa e o emprego era vista pelo CT como instabilidade e como resultado da prática de abuso do álcool. A tentativa dos conselheiros era de regular a minúcia dos atos de cada corpo, visando a discipliná-los pelo trabalho, pela escola, pela psicoterapia, pela higiene, e moralizá-los.

Foi encaminhada para a Secretaria de Ação Social para ver passe de circular e remédio. (Doc. 3).

A pobreza era medicalizada e dirigida pela assistência social de maneira a controlar a família. Assistir, tratar e punir estavam entre as práticas cotidianas do conselho tutelar. Para tanto, vários equipamentos sociais eram acionados e articulados em nome dessa tarefa.

O Conselho Tutelar também efetuava continuamente uma prática de reconduzir as crianças aos supostos lugares estabelecidos para a infância — a família e a escola. No caso das crianças e dos adolescentes que transitavam em outros espaços, entre eles: as ruas, que simbolizavam a vadiagem, bem como o perigo dos mesmos se tornarem criminosos ou de se prostituírem, de acordo com Rago (1985).

## Problemas escolares, evasões e indisciplina

CT age quando provocado, ou seja, precisa ser acionado por algum agente que efetue a notificação da violação ou ameaça de violação dos direitos da criança e do adolescente. Assim, muitos são os agentes que procuram o Conselho e demandam suas ações. A escola é um equipamento que interfere no CT, fazendo notificações a ele pela via de reclamações sobre a evasão escolar, sobre as condutas dos estudantes e a respeito da família dos alunos.

No entanto, os responsáveis pelos estudantes também acionam o CT com queixas sobre a escola; por exemplo, uma mãe procura o CT para se queixar de problemas de aprendizagem de seu filho e aponta que há descaso dos professores, que não dariam atenção às crianças com dificuldades. Ela salienta que sempre procura a escola, contudo, sem retorno e acolhimento da mesma. As professoras o colocam no fundo da sala e a mãe do garoto sai chateada com essa situação. Ainda destaca que seu filho, agora, não quer ir à escola (Doc. 2).

Houve encaminhamento para avaliação psicológica da criança, e a CT foi à escola conversar com a direção e com a professora. Após consulta com a psicóloga, a criança foi encaminhada para o ambulatório de saúde mental. A mãe dele relata que o mesmo “[...] tem loucura para aprender a ler” (Doc. 2). A escola

declara que o menino tem dificuldades, mas nada que o impeça de continuar a estudar. Foi solicitado um eletroencefalograma, anexado ao documento, com resultado de normalidade.

O não aprender é rapidamente capturado em uma lógica médica e psicológica, descontextualizado das práticas pedagógicas e das instituições que atravessam a educação e a escola. O CT desconsidera o relato da mãe da criança e prefere não problematizar como as práticas escolares forjam processos de exclusão dos estudantes. De forma acrítica, já se pedem exames neurológicos e se realizam encaminhamentos para avaliações psicológicas. Medicaliza-se a aprendizagem, de forma preconceituosa e despolitizada.

Em outra notificação, também relacionada à escola, a direção da escola estadual comunica ao CT que a estudante S. vem faltando às aulas há meses, sem justificativa da família. A escola relata que a criança mora nos fundos de uma casa, em um bairro popular. A CT anota que chamará a mãe para entrevista e fará visita, se necessário.

A mãe da menina justifica que estava cansada da professora reclamar que a filha dela não conseguia aprender e que não parava quieta na sala de aula, por isso, resolveu tirá-la da escola. A professora ressalta que iria encaminhar a estudante para um médico. Após esses relatos, aparece uma lista de ações: encaminhamento neurológico; entrevista com a criança; entrevista com a professora, para ver a situação da estudante e realizar contato com um projeto chamado Clube da Criança do qual a menina participava (Doc. 3).

Novamente, encaminha-se para exames médicos e, posteriormente, no documento, aparece uma demanda do CT ao ambulatório de saúde mental, para avaliação psicológica. Independentemente da questão e de sua singularidade, tudo parece girar em torno de uma racionalidade médico-psicológica, associada ao campo moral e assistencial.

Em muitos documentos, havia a advertência massiva dos conselheiros às crianças e aos adolescentes, ressaltando que, além de direitos, sobretudo, eles tinham deveres, tais como: os de ir à escola, de obedecer e sujeitarem-se aos pais, mesmo quando esses os haviam agredido.

## Das violências e das banalizações das mesmas

O CT recebia notificações de situações de violência que crianças e adolescentes sofriam pelos familiares, mas não apenas por eles; contudo, a violência familiar ganhava relevância para o CT e era gerida de modo que se punia a família, enquanto outros atores da violência institucional ficavam impunes e não se tornavam um alvo das práticas de controle do CT. Desse modo, as violações dos direitos cometidas por agentes do município e da sociedade eram silenciadas pelo CT, que as negava, já que se recusava praticamente a olhá-la e realizar encaminhamentos e advertências, nesses casos, como se pode perceber com a questão focalizada abaixo:

O coordenador do projeto N. [...] denuncia que a garota F. [...] tem em conversas com monitoras, relatado vários tipos de abuso sexual por parte de vizinhos e conhecidos da vila e que ainda a sua mãe a obriga fazer uso de bebida alcoólica. Encaminhamento: 1) intimar a mãe; 2) contato com a F. no projeto N.  
(Doc. 3).

Visita à Santa Casa. [...] Encontra F. hospitalizada bastante abatida. As mães das camas mais próximas me relatam o seguinte: [...] mãe de F. está bastante revoltada com o projeto N. que levou sua filha fazer uma cirurgia na boca e extrair alguns dentes. Alega que sua filha começou a passar mal após as extrações e que não vai mais deixá-la ir ao projeto N. (Doc. 3).

P. conta que fizeram as três extrações de um lado e a cirurgia do outro todas no mesmo dia num dentista que o G. levou (não sabe o nome). No outro dia, F. estava ardendo em febre e com a boca travada. Diz que o dentista não passou nenhuma medicação o que achou estranho. Levou F. ao CAPS que imediatamente encaminhou F. ao Pronto Socorro. (Doc. 3).

Ao ser entrevistado pelo CT, o coordenador do projeto N. disse que a culpa de a menina estar com infecção é da mãe dela, que provavelmente não deve ter cuidado direito do repouso necessário após as extrações dos dentes de F. O CT, de modo diferente do tratamento que costuma dar às famílias, não fez ameaças e parece haver tomado essa versão como a verdade, porque não traz mais elementos na escrita do arquivo sobre tal assunto. O fato de o responsável pelo projeto ter levado a criança para extrair dentes sem a autorização da mãe não foi questionado, em nenhum momento.

Por sua vez, F. sofreu agressão física de vizinha de sua mãe. O CT foi acionado e, ao chegar ao local, a criança estava toda ensanguentada, conforme o relato do conselheiro (Doc. 3).

Esses relatos são emblemáticos da violência sofrida e perpetrada por outros autores; todavia, o conselho parece só regular o cotidiano das famílias pobres onde se encontram as crianças e adolescentes atendidos, recusando-se a ampliar as lentes da proteção integral.

## Ainda nomeados como menores?

O termo *menor* foi criado na virada do século XIX para o XX e passou a compor o vocabulário de juristas, profissionais de saúde, de educação e trabalhadores sociais, durante quase todo o século XX. Com a aprovação do ECA, esse termo foi abolido, porque remetia a uma visão pejorativa de crianças e adolescentes pobres. Não obstante essa eliminação, os documentos continuam a utilizar essa palavra:

Visita à residência do menor. (Doc. 2).

Pelo presente instrumento, notifico-o, na forma prevista pelo artigo 136, inciso VII da Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) a comparecer neste Conselho Tutelar, [...] para tratar de assunto referente à frequência escolar da menor F. (Doc. 3).

O menor não era uma criança ou adolescente titulares de direitos e deveres, sujeito de proteção integral como apresenta o ECA. O menor era objeto do Código de Menores e ficava restrito a um campo da infância perigosa e em perigo, advinda da pobreza e devendo ser gerida por uma política assistencialista e repressiva. O ECA já propõe uma normalização e não uma repressão. Entretanto, a racionalidade *menor* parece ainda estar compondo a cena da atenção, mesmo tendo saído do panorama legal.

## Outros cenários e acontecimentos

O trabalho infanto-juvenil também era uma constante na vida das crianças e adolescentes geridos pelo conselho tutelar, porém, este só agia nas situações de prostituição, furto e venda de substâncias ilegais. Nas outras expressões de trabalho infanto-juvenil, o conselho não produzia intervenções praticamente, o que dava o tom da lógica moralizante do trabalho, na visão dos conselheiros.

Havia situações, igualmente, em que a criança estava nas ruas porque era alvo de violência sexual e física pelos pais e, no entanto, o conselho as reconduzia às suas casas independentemente da violência que ali sofriam, porque dizia que lá era o lugar delas. Chegava-se até a afirmar que, se elas apanhavam, é porque mereciam e estavam sendo educadas pelos pais.

Outra questão era a escola e seu lugar, na vida de crianças e adolescentes. Os conselheiros destacavam que a escola era o lugar privilegiado de socialização, a despeito do que acontecesse lá, pois as notificações de violação dos direitos das crianças cometidas por agentes da escola não eram alvo de atenção do CT. A violência perpetrada por professores contra os alunos não tinha ressonância para os conselheiros.

Assim, o único agente violador, que era constantemente chamado a se justificar e a ser advertido, era a família das crianças e adolescentes pobres. Apesar de o ECA focar a infância e a adolescência de todas as classes sociais, em uma perspectiva de proteção integral, esse princípio não se concretizava nas práticas dos CT, no cotidiano de sua atuação.

## Considerações finais

O mandato do CT se circunscrevia à gestão normalizadora e moralizadora dos corpos, simultaneamente à tentativa de proteger crianças e adolescentes, contando sempre com uma rede de práticas vizinhas e de equipamentos, leis, instituições, arquiteturas, saberes, poderes e normas agenciadas em dispositivos concretos. Tal rede é chamada por Donzelot de setor social e se assemelha a um complexo tutelar, em que um diagrama de forças estruturado como um dispositivo ganha visibilidade e articula uma multiplicidade de intervenções e saberes.

Tutelar era a principal ação – mas quem? As famílias pobres pareciam ser o alvo privilegiado, sendo constantemente vigiadas, advertidas, reguladas, ameaçadas, encaminhadas, visitadas, orientadas, higienizadas, psicologizadas, assistidas e moralizadas. As práticas dos conselheiros se materializavam de modo policalesco e de uma maneira normalizadora das condutas de certo segmento da população.

## Referências

---

DONZELOT, J. *A polícia das famílias*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

FOUCAULT, M. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 2004.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUCAULT, M. *Segurança, território e população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: a história da violência nas prisões*. Petrópolis: Vozes, 1999.

LEMOS, F. C. S. *Práticas de Conselheiros Tutelares frente à violência doméstica: proteção e controle*. Dissertação (Mestrado em Psicologia, Psicologia e Sociedade) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Assis, 2003.

RAGO, M. *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar (Brasil 1890 - 1930)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SÊDA, E. *A criança e sua convenção no Brasil: pequeno manual*. São Paulo: CRP, 1998.

SILVA, C. A. *Participação e políticas públicas: os Conselhos Tutelares da criança em São Paulo*. São Paulo: Humanitas: FFLCH/USP: FAPESP, 2003.



# A prática educativa do Conselho Tutelar

Oscar Francisco Alves Junior

*Somos o que fazemos repetidamente. Por isso o mérito  
não está na ação e sim no hábito*

Aristóteles

## 1 Introdução

O presente artigo publiciza parte da reflexão teórica e pesquisa empírica realizadas durante o Mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), inserido na linha de pesquisa “Estado e Políticas Públicas de Educação”, estando baseado na Dissertação concluída em 2008 e apresentada sob o título *A prática educativa do Conselho Tutelar: uma abordagem no município de Ouro Preto do Oeste/RO de 2001 a 2007*.

Pesquisar sobre a existência ou não de eventual prática educativa do Conselho Tutelar é o objetivo desta especulação. A educação enquanto prática social está presente em toda relação humana, por isso a compreensão dessa dinâmica, através do objeto desta investigação (A prática educativa do Conselho Tutelar) é missão desafiadora, que envolve enfrentar interrogações variadas, porém, sem perder o foco no objeto indicado, nem se enveredar por cada bifurcação que se apresente.

O Conselho Tutelar é o órgão público municipal responsável em fiscalizar e zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Foi criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8069/90, que definiu suas atribuições (artigo 136), competência (artigo 138) e procedimento de escolha (artigo 139) e, assim, regulamentou os artigos 227 a 229 da Constituição Federal de 1988.

Este órgão é composto por cinco conselheiros tutelares, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução, sendo que para candidatar-se o interessado deve atender alguns requisitos: reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 (vinte e um) anos e residência no município. Ademais, o ECA estabelece que em cada município haja, no mínimo, um Conselho Tutelar.

A opção por esse tema acarreta, conseqüentemente, a realização de uma reflexão sobre a educação e para tanto, como referência para a pesquisa empírica, foi escolhido o Conselho Tutelar de Ouro Preto do Oeste/Rondônia.

Tal escolha se justifica porque no contexto rondoniense, Ouro Preto do Oeste foi um dos primeiros municípios a instalar o Conselho Tutelar. Desde a instituição do mesmo nesse município, já ocorreram quatro composições de conselheiros tutelares, sendo três delas no período de pesquisa deste

trabalho. A primeira composição teve mandato no período de 1998/2000, a segunda de 2001/2003, a terceira de 2004/2006 e a quarta de 2007/2009.

Os conselheiros tutelares desse município são bastante dinâmicos, participando como alunos em vários cursos de aperfeiçoamento, bem como proferindo palestras em eventos locais e, às vezes, nas cidades vizinhas. Além disso, nos últimos anos, tem chamado a atenção o fato de elevada quantidade de reconduções, o que aponta para suposta satisfação por parte da comunidade em razão de satisfatório desempenho de suas atividades.

Partiu-se de um suposto: esses fatos são indícios de eventual prática educativa. Isso se mostrou instigante e importante para desencadeamento da pesquisa enfocando saber ‘o que’, ‘o porquê’ e ‘como’ estava acontecendo, o que demonstra a relevância social da pesquisa. Assim, seria a prática educativa uma realidade no Conselho Tutelar de Ouro Preto do Oeste ou apenas mera aparência? Em se constatando eventual prática educativa, seria ela proposital ou não intencional? Qual a consequência dessa prática educativa para o Estado e sociedade em razão de suas interfaces?

A fim de buscar resposta a estes questionamentos e por essas características singulares e diferenciadoras, desenvolveu-se esta investigação científica na cidade de Ouro Preto do Oeste, explorando a regionalidade nortista e elaborando interlocução com outras pesquisas sobre o Conselho Tutelar.

Inicialmente, desenvolveu-se a pesquisa com intuito de abordar o Conselho Tutelar desde sua criação, todavia, em que pese ter acesso a todas as atas, isto é, desde 1997, preparatória da 1ª composição (1998/2000), ocorre que a técnica utilizada era diversa das composições posteriores, o que fez com que as informações se tornassem não confiáveis e incompletas.

Após 2001 encontram-se dados concretos, completos e confiáveis documentados em atas administrativas, atas dos casos, estatísticas, gráficos, quadros e tabelas, bem como pelo testemunho da maioria dos conselheiros tutelares que atuaram ou estão atuando e que ainda residem no município, no que tange a 2ª, 3ª e 4ª composições, respectivamente, 2001/2003, 2004/2006 e 2007/2009.

O trabalho realizou-se mediante pesquisa histórico-bibliográfica, bem como empírica, através de análise documental e entrevistas, desenvolvendo-se, primeiramente, na identificação das fontes, localização das mesmas e obtenção do material e respectiva leitura, com fichamento para análise e interpretação. Foram comentadas a legislação federal, estadual e municipal pertinentes ao Conselho Tutelar.

A pesquisa bibliográfica desenvolveu-se de dezembro de 2005 a setembro de 2008. A pesquisa empírica dividiu-se em documental e entrevistas. A pesquisa documental (atas, gráficos, tabelas, quadros, ofícios, estatísticas arquivadas no Conselho Tutelar, bem como legislação municipal) ocorreu de junho de 2006 a setembro de 2008. Já as entrevistas foram realizadas no período de outubro de 2007 a setembro de 2008.

No decorrer do presente estudo, foram analisadas 86 atas das reuniões do Conselho, do período de 2001 a 2007, consistentes em 94 páginas. Nesse período o Conselho teve dois regimentos internos, dentre outras legislações municipais referentes à política dos direitos da criança e do adolescente. As entrevistas foram digitadas, resultando 65 páginas, procurando manter-se a fala do conselheiro tutelar entrevistado o mais próximo possível do estilo real da linguagem dita por ocasião da entrevista.

Foram entrevistados sete conselheiros tutelares, sendo seis mulheres e um homem, ou seja, 100% da composição atual (4ª composição), mais o conselheiro tutelar suplente, vez que durante as entrevistas atuais, por diversas vezes, em razão de afastamento dos membros titulares, este último também assumiu o cargo.

Quanto ao ano de ingresso dos entrevistados como conselheiro tutelar verificou-se variar de 2001 a 2007. A escolaridade dos entrevistados variou de ensino médio completo a ensino superior completo. A faixa etária verificou-se estar entre 21 a 51 anos.

Os entrevistados não foram identificados, referindo-se aos mesmos apenas por conselheiro tutelar seguido de uma letra para diferenciar as diversas respostas como sendo de pessoas distintas. Os conselheiros entrevistados assinaram termo de autorização permitindo o uso das entrevistas para fins científicos, desde que mantido o sigilo em relação a informações pessoais.

Apesar da maior parte das entrevistas terem sido feitas com os atuais componentes, a mesma também possibilitou visão dos componentes da 2ª e 3ª composição, pois dois dos conselheiros da 4ª composição também atuaram na 2ª e 3ª composição. Outros dois conselheiros da 4ª composição também atuaram na 3ª composição. Nos quatro casos houve participação como titular e também como suplente, com mandatos integrais e outros parciais. Somente não se entrevistou membros da 1ª composição, em razão de não fazer parte do período abordado por esta pesquisa e também destes conselheiros não mais residirem no município de Ouro Preto do Oeste.

Por esse motivo, a entrevista foi aplicada a 60% dos conselheiros da 2ª composição; 100% dos conselheiros da 3ª composição e 100% dos conselheiros da 4ª composição. Assim, os gráficos apresentados na pesquisa quantificam as porcentagens referentes à 3ª e 4ª composição, colhidos nas entrevistas. A análise documental engloba todo o período estudado na pesquisa, com exceção do ano de 2001, pela razão já mencionada anteriormente, estando os demais devidamente quantificados nos gráficos apresentados.

O processo seletivo destes conselheiros foi mediante escolha convocada pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), tendo a candidatura sido indicada por entidades não governamentais. Foram escolhidos em pleito com fiscalização de representante do Ministério Público, cujas pessoas com direito a voto foram o CMDCA, organizações não governamentais e grupos constituídos há pelo menos um ano, que incluíam em seus objetivos a defesa, proteção e assistência e/ou atendimento da criança e do adolescente, os quais puderam indicar até dez (10) delegados cada um.

Pelas entrevistas examinou-se a representatividade dos conselheiros tutelares, forma de trabalho desenvolvido, traçando o panorama das dificuldades e situações de ameaça e violação aos direitos da criança e adolescente trazidos ao Conselho. Também se pesquisou qual o papel social do Conselho, relevância social de suas funções e expectativas dos conselheiros. Ainda, averiguou-se as limitações e possibilidades dos conselheiros tutelares no desempenho da prática social educativa no dia a dia e eventual consequência para o exercício da cidadania.

## 2 Definindo a Prática Educativa do Conselho Tutelar

A prática educativa decorre de uma prática social interativa entre conselheiros, crianças, adolescentes e demais agentes na sociedade, que baseados na idéia de educação para a vida social do indivíduo, exercem-na fora das instituições de ensino.

Freitag (1986, p. 40) sustenta que a educação é uma filosofia de vida, uma concepção de sociedade concreta, que se dá através de instituições específicas como: família, comunidade, mídia e escola, que são as porta vozes de uma nova pedagogia.

A prática educativa, conforme se abordará oportunamente, é tema ligado à educação não-formal e, assim, de acordo com Gohn (1999, p. 103), nesse aspecto a cidadania é objetivo principal:

Um dos pressupostos básicos da educação não-formal é o de que a aprendizagem se dá por meio da prática social. É a experiência das pessoas em trabalhos coletivos que gera um aprendizado. A produção de conhecimentos ocorre não pela absorção de conteúdos previamente sistematizados, objetivando ser apreendidos, mas o conhecimento é gerado por meio da vivência de certas situações-problema.

Assim, falar em prática educativa e, conseqüentemente, em educação não-formal é referir-se às lições do dia a dia, onde também ocorre aprendizado. Segundo Bobbio (2001, p. 25) essa atividade educadora é um processo contínuo:

Se observarmos um pouco, de fora, o desenvolvimento da vida de um homem através da atividade educadora exercida pelos seus pais, pelos seus professores e assim por diante, nos daremos conta que ele se desenvolve guiado por regras de conduta. Com respeito a permanente sujeição a novas regras, já foi justamente dito que a vida inteira, e não só a adolescência, é um contínuo processo educativo. Podemos comparar o nosso proceder na vida com o caminho de um pedestre em uma grande cidade: aqui a direção é proibida, lá a direção é obrigatória; e mesmo ali onde é livre, o lado da rua sobre o qual ele deve manter-se é em geral rigorosamente sinalizado. Toda a nossa vida é repleta de placas indicativas, sendo que umas mandam e outras proíbem ter um certo comportamento. Muitas destas placas indicativas são constituídas por regras de direito. (grifo nosso)

A educação não formal encerra em si várias vertentes, dentre elas as lições de cidadania, civilidade, política e moralidade, as quais não são adquiridas, via de regra, somente com a educação formal, que é aquela desenvolvida nas instituições regulares de ensino ou similares. Na lição de Bobbio (2001) fica claro que esse **contínuo processo educativo** nada mais é do que a extensão da prática educativa ao longo da vida, que justamente por ser contínua, não exaure nem se finda.

A prática educativa desenvolvida pelo Conselho está inserida na tendência atual de consolidar a participação da sociedade na definição e controle de políticas públicas municipais, perspectiva esta que procura reintroduzir a comunidade local no papel de defesa e cuidado com as crianças e adolescentes.

Para trabalhar a idéia proposta pela prática educativa desenvolvida pelo Conselho Tutelar é preciso, antes de qualquer outra atitude, traçar um novo perfil de conselheiros, pois só assim, partindo de um conselheiro tutelar consciente e aberto às novas concepções é que se torna possível tentar modificar as ações a fim de adequá-las à noção da prática educativa. Para que a mudança se torne viável, ela deve ocorrer nas bases da sociedade, em toda a sua estrutura e não apenas no centro do poder estatal, pois caso a proposta de mudança exista tão somente na estrutura macro do poder, corre-se o risco dela jamais se efetivar.

Nesse sentido as sábias palavras de Foucault:

Uma das primeiras coisas a compreender é que o poder não está localizado no aparelho de Estado e que nada mudará na sociedade se os mecanismos de poder que funcionam fora, abaixo, ao lado dos aparelhos de Estado a um nível muito mais elementar, cotidiano, não forem modificados (FOUCAULT, 2006, p. 149-150).

Através do Conselho Tutelar a comunidade local possui uma via de participação e isso torna o órgão um legítimo representante dos moradores do município. Esses últimos, através dos conselheiros tutelares, que são os representantes da população local, cuidarão das crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, na defesa, orientação, encaminhamento das necessidades e demandas surgidas.

A prática educativa do Conselho Tutelar também se evidencia na medida em que procede a orientação educativa. Também, quando exerce atividades advocatícias *'lato sensu'* na defesa e garantia da atenção, de representação e encaminhamento em caso de descumprimento dos direitos relacionados à criança e ao adolescente. Todavia, essa ação educativa do Conselho Tutelar será melhor desempenhada na medida em que forem escolhidos pela população conselheiros capacitados e comprometidos com a criança e o adolescente.

Isso quer dizer que não basta apenas ter conhecimento teórico a respeito dos conceitos relacionados à prática educativa, pois para que ela realmente ocorra é fundamental que o conselheiro, acredite na mudança que é capaz de gerar e, conseqüentemente, assuma um papel mais participativo na vida das crianças e adolescentes.

Enfim, qualquer que seja o projeto em que o Conselho Tutelar atue, é preciso relacionar-se com a criança, adolescente, pais ou responsáveis, professores, diretores de escola, proprietário de bares, exercendo seus atributos garantidos em lei de forma a gerar na comunidade sentimento de empatia e aquiescência. Caso contrário, mesmo que exerça seus atributos previstos em lei, a prática educativa restará prejudicada, posto que muitas vezes incumbe primeiro saber ouvir e depois equilibradamente falar.

Em Ouro Preto do Oeste a prática educativa dos conselheiros tem ocorrido naturalmente, inclusive, vários têm agido intencionalmente quanto a esse fim, pois tem plena consciência a respeito da importância do papel que podem desempenhar na vida das crianças e adolescentes que atendem.

Com o fim de cumprir com o objetivo principal dessa pesquisa e investigar sobre a existência de alguma prática educativa desenvolvida pelo Conselho Tutelar, os conselheiros foram indagados sobre essa questão, tendo sido obtidas as seguintes respostas:

Sim. Realizamos palestras, distribuimos panfletos, esclarecendo os direitos e deveres do cidadão, principalmente referente à criança e ao adolescente, isto é, aquelas que são aplicadas como medidas de proteção, visando o bem estar da criança e do adolescente. O poder público não condiciona materiais necessários, senão poderiam ser feitos mais e com maior qualidade. Nosso trabalho consiste em sua maioria, no atendimento à população, aplicando medidas que viabilize meios para a garantia de direitos e de proteção. Ao longo de toda existência do Conselho foram promovidas várias ações, buscando articulações com outros órgãos, objetivando a ampliação de uma rede de garantia, proteção e orientação à população. Como exemplo: fóruns, congressos, palestras e campanhas de prevenção. (entrevista com conselheiro tutelar 'A')

São realizadas palestras, distribuição de panfletos, são esclarecidos os direitos e deveres do cidadão e são aplicadas medidas de proteção, visando o bem estar da criança e do adolescente. São dadas orientações sobre valores morais. (entrevista com conselheiro tutelar 'B')

Hoje em dia parece que só se faz alguma coisa se houver algum benefício próprio. Eu faço meu trabalho, não pela obrigação, mas o faço pela questão humana. Em quase todas as vezes que estou atuando eu dou orientação, acompanhamento e conselhos para os adolescentes porque acho que eles entendem bem. Isso já não é tão comum com as crianças, mas também ocorre. Eu acho que isso é uma prática educativa e ajuda na questão da cidadania, pois muitos jovens são receptivos ao diálogo. Tem vários casos de adolescentes que não querem estudar e muitas vezes uma conversa, um acompanhamento junto ao adolescente e a família acabam contribuindo para ele mudar de idéia. (entrevista com conselheiro tutelar 'C')

Aplicando medidas de proteção, visando o bem estar da criança e do adolescente, os conselheiros daqui de Ouro Preto do Oeste distribuem panfletos, realizam palestras e esclarecem os direitos e deveres do cidadão. (entrevista com conselheiro tutelar 'D')

Geralmente as pessoas não cumprem a lei, porque entendem que não há incentivo financeiro ou qualquer outro, aí entra o Conselho. Meu trabalho muitas vezes vai além da minha obrigação e possibilidade, mas faço com amor. Já tiveram pessoas que disseram que depois que conversaram comigo resolveram estudar, hoje gostam da família e aceitaram ir ao psicólogo. Eu tenho consciência que essas práticas são educativas e melhoraram a família e a minha cidade. Quanto aos conselheiros em geral, realizamos palestras nas escolas (levamos informações dos direitos e deveres), entretanto, há profissionais da educação, sabe alguns diretores, que não gostam que o Conselho trabalhe desta maneira, porque às vezes eles estão agindo fora dos parâmetros e não gostam de ser cobrado, mas o bom é que isso é exceção. Na maioria das vezes os próprios diretores e professores chamam os conselheiros porque eles pensam que é importante. Algumas vezes, trabalhamos com adolescentes tidos como problemáticos, mas depois se vê que os pais são os maiores problemas. Quando ajudamos os adolescentes estamos prevenindo problemas e ajudamos as pessoas a terem uma vida melhor, evitando problemas futuros maiores para a justiça, polícia, escola, família e sociedade em geral, inclusive para as próprias pessoas envolvidas. Muitas vezes a população não sabe resolver os problemas por falta de informação e nós conselheiros atuamos nos casos, ajudando a educar. Na maioria dos casos falta conversa e diálogo. As pessoas querem criar os filhos como antigamente e o conselheiro também atua, acho que posso dizer, tentando de certa maneira educar nessa situação. (entrevista com conselheiro tutelar 'E')

Assim, para que haja a efetivação da prática educativa do Conselho Tutelar deve haver cooperação de toda a comunidade de forma articulada, pois desta maneira se beneficiarão não só as crianças e os adolescentes, mas também toda a sociedade, o que poderá, de fato, dar à prática educativa, sua real característica de prática social.

### 3 Educação Não-Formal e Prática Educativa do Conselho Tutelar

*Toda a nossa ciência, comparada com a realidade,  
é primitiva e infantil e, no entanto, é a coisa mais preciosa que temos*  
Albert Einstein

Embora o conceito de educação, de uma maneira global, seja uno, existem diferentes formas de ensino, as quais podem ser classificadas em: educação formal, informal e não formal.

A educação formal poderia ser definida como àquela que está presente no ensino institucionalizado e é marcada pela intencionalidade no repasse do conhecimento, já a informal ocorre no dia a dia, quando qualquer pessoa adquire e acumula conhecimentos através das experiências diárias, não sendo marcada pela intencionalidade.

A educação não formal, por sua vez, define-se como qualquer tentativa educacional organizada que se realiza fora dos quadros do sistema regular de ensino, tendo como característica a intencionalidade de passar algum conhecimento através das ações, o que a diferencia da informal.

Destarte, quando se fala em educação obtida na família, na sociedade através dos amigos, no cinema e teatros, nos clubes, com as leituras de jornais, livros, revistas etc., não se trata de educação não formal, mas sim de *educação informal*. Frise-se a diferença entre as duas é que na educação não formal há a “*intencionalidade de dados sujeitos em criar ou buscar determinadas qualidades e/ou objetivos*”, conforme ensina Gohn (1999, p. 100).

Pelo prisma social deveria ocorrer mudança na messe educacional e, assim, seus anseios no que tange à educação encontrariam correspondência nas expressões da educação não-formal.

Gohn (1999, p. 91) relata que La Belle e Verhine ensinam que Coombs e Ahmed articulam que a educação não formal:

É uma atividade educacional organizada e sistemática, levada a efeito fora do marco de referência do sistema formal, visando propiciar tipos selecionados de aprendizagem a subgrupos particulares da população, sejam estes adultos ou crianças.

Colacionando o magistério de Gohn (1999, p. 91-111), a educação não formal era percebida como sendo um conjunto de processos descritos para alcançar a participação do indivíduo e de grupos em áreas conhecidas como extensão rural, animação comunitária, treinamento vocacional ou técnico, educação básica, planejamento familiar etc.

A partir de 1990 a educação não formal ganhou destaque, o qual tem razão de ser por causa das exigências sociais em função de mudanças no mundo do trabalho, economia e sociedade. Começa-se, então, a considerar alguns aspectos: a) *apreciação da aprendizagem em grupos sociais*; b) *priorização de valores culturais que propulsionam e inter-relacionam as ações dos seres humanos*; c) *necessidade de aprendizagem de aptidões extra-escolares*.

Além dos motivos supramencionados, a educação não formal ganhou espaço através de organismos internacionais como a ONU e a UNESCO e por alguns estudiosos, dentre eles Gohn, La Belle, Verhine, Coombs e Ahmed. Um acontecimento importante para a educação não formal foi a conferência realizada em 1990 na Tailândia onde foram elaborados a ‘Declaração Mundial sobre educação para todos’ e o ‘Plano de ação para satisfazer necessidades básicas da aprendizagem’. Estes diplomas dilataram a seara educacional estendendo-a *extramuros* das instituições escolares e, ainda, recomendaram o compromisso de transformação, na educação, inovando o que já existisse.

Começou-se a entender a importância das culturas locais, devendo, então, resgatar o conhecimento existente entre as comunidades atendidas ao invés de ignorá-lo. Nesta conferência considerou-se a importância da família no ensino aprendizagem dos indivíduos e, também, a grande influência do meio ambiente sobre a educação. É neste contexto que se justifica a prática educativa do Conselho Tutelar.

A cultura passa a ser um item primordial na vida educacional das pessoas e a educação não formal ganha cada vez mais espaço na educação. Desta forma, a educação não formal passa a ser tratada como uma das formas de educação.

Gohn (1999, p. 98) advoga a tese de que a educação não formal possui cinco aspectos dentro do processo educacional: **a)** a aprendizagem política dos direitos dos indivíduos enquanto cidadãos; **b)** a capacitação dos indivíduos para o trabalho; **c)** a aprendizagem e exercício de práticas que capacitam os indivíduos; **d)** a aprendizagem dos conteúdos da educação formal; **e)** processo educacional desenvolvido pela mídia, principalmente a eletrônica.

Por derradeiro, o objetivo principal da educação não formal é a *cidadania*, o que demonstra a preocupação com a dimensão da coletividade, até porque é com a *prática social* que ocorre a aprendizagem na educação não-formal. Nesse mote grifa-se nesta reflexão, dentre os *múltiplos espaços* para que essa educação não-formal ocorra, o Conselho Tutelar exercendo ou podendo exercer uma prática educativa, apesar de suas várias atribuições legais e no desempenho delas.

#### 4 Escola e Conselho Tutelar: Limites e Possibilidades

As relações entre a escola e Conselho Tutelar devem ser estreitas, já que claro está que a presença de um não anula o outro.

Noutros termos, tanto a educação formal quanto a não formal são de suma importância para o desenvolvimento do indivíduo, por essa razão ambas devem coexistir.

O atual momento pelo qual passa a sociedade, onde a cada dia tem-se procurado mais organização para a resolução dos problemas, a ligação entre a Escola e o Conselho Tutelar é o cenário perfeito para colocar em xeque o liame entre as práticas educativas e seus reflexos positivos quanto à diminuição dos problemas envolvendo crianças e adolescente.

A Escola representa o ícone da educação formal e sistematizada em módulos de ensino pré-estabelecidos, já o Conselho é órgão onde ocorre a participação social das pessoas na administração pública e que realiza a prática educativa por meio da educação não formal.

Embora num primeiro momento possa parecer que a Escola e o Conselho não precisam manter qualquer contato, tal assertiva não procede, uma vez que os dois juntos podem resolver uma série de problemas, os quais jamais seriam solucionados sem a ajuda mútua.

A Escola depende da ajuda do Conselho para tratar de diversos assuntos, dentre eles a evasão escolar, que a cada dia preocupa mais em virtude das consequências negativas que gera.

Retomando a reflexão proposta no item anterior sobre a insuficiência de apenas ter conhecimento teórico sobre a prática educativa, bem como sobre a necessidade do conselheiro exercer um papel mais participativo vemos ressonância desta idéia na argumentação incisiva de Osório (1999, p. 39-45) e Suguihiro (1999, p. 67-70). Tais autores enfatizam que *intramuros* os professores questionam qual a relação dos Conselhos Tutelares com a Escola e o que ambos podem fazer em relação a direitos e deveres dos agentes relacionados em situações de ato infracional. A questão tem importância porque tem conexão com a disciplina na educação formal, em especial naqueles casos de prática de ato infracional no ambiente escolar.

Em que pesem as dúvidas que pairam sobre este tema, vez que o Estatuto da Criança e do Adolescente não disciplinou a hipótese por completo, luzes têm surgido sobre a temática analisada.

Não se pode olvidar que o Conselho Tutelar é um órgão que possui duas faces, por assim dizer. Grifa-se, de um lado, seu dever em velar pelo respeito aos direitos das crianças e dos adolescentes, sem, contudo, se transformar em uma espécie de polícia da família, como querem alguns e de outro lado, sua prática educativa (não formal e *lato sensu*), que ao contrário da educação formal (educativa e de aprendizagem *strito sensu*) não carece de deliberação da escola.

Cumprir observar que vários autores, dentre outros, Konzen (2000, p. 185), Cyrino (2000, p. 279) debatem sobre a função do Conselho Tutelar e sua respectiva relação com a Escola através de seus conselheiros. Entretanto, em que pese a deliberada intenção positiva do Conselho Tutelar, a verdade é que o órgão, na maior parte das vezes, está desprovido dos recursos necessários para satisfazer a crescente procura.

Assim, a enfocada prática educativa do Conselho Tutelar é exercida junto à sociedade, porém deve ocorrer de forma articulada com os demais segmentos através de ação dialógico-educativa visando desencadear amadurecimento e melhoria da atuação de crianças e adolescentes no convívio social.

As Escolas e seus professores devem ser incentivados a participar nas instâncias de discussão e deliberação que vêm ocorrendo *extra muro*. Deve-se discutir o modo peculiar das relações entre Conselho Tutelar e Escola. No que tange a este aspecto, algumas unidades da federação têm se voltado mais para esta questão e como exemplo disto mencionam-se no Estado de São Paulo as atividades do tipo mesas-redondas promovidas pelo Programa Avizinhar e a Escola de Aplicação da Faculdade de Educação da USP.

Outro exemplo é o Estado de Mato Grosso que desenvolve o projeto 'Escola de Referência Estadual em Gestão Escolar', através da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), entregando diplomas, bem como um kit de materiais pedagógicos às escolas vencedoras que atendam plenamente aos critérios do Prêmio.

As escolas vencedoras representam o Estado de Mato Grosso no 'Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar', que é outra excelente iniciativa, promovida pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), Organização Educacional Científica e Cultural das Nações Unidas/ *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), Fundação Roberto Marinho e Secretarias de Educação de todo o Brasil.

O Conselho Tutelar tem participação nesses projetos, haja vista que uma escola de Araputanga/ MT foi escolhida entre 2.909 escolas, de 27 Estados brasileiros, graças a um projeto em conjunto com o Conselho Tutelar da cidade, envolvendo pais e professores, vez que todos os envolvidos trabalharam no combate à evasão, o que foi determinante para a conquista do Prêmio mencionado.

Devido à participação do Conselho Tutelar, atuando junto à população de periferia e área rural, nos últimos três anos, segundo informações da escola 'Dr. Joaquim Augusto Costa Marques' a mesma deixou de perder alunos, conforme site SEDUC/MT e MEC.

Também há outro programa de combate à evasão escolar que conta com atuação do Conselho Tutelar, mostrando sua prática educativa. Trata-se do programa APÓIA que é uma ação de parceria entre o Poder Judiciário, Procuradoria da Justiça - Coordenadoria Geral da Promotoria da Infância e Adolescência, Secretaria de Estado da Educação e do Desporto, Secretaria de Direito Econômico (SED), União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME), Federação Catarinense de Municípios (FECAM), Sindicato dos Estabelecimentos particulares de Ensino (SINEPE), Conselhos Tutelares, Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares (ACCT) e outros apoiadores.

Esclarece-se que é programa inicial, inserido em um plano geral denominado de Justiça na Educação, influenciado por cursos que vêm sendo promovidos no Brasil, em convênio da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude (ABMP) com o Ministério da Educação/Fundo de Fortalecimento da Escola (MEC/FUNDESCOLA).

O desiderato do Projeto APÓIA é garantir a permanência na escola, de crianças e adolescentes com idade de 07 a 18 anos, visando à conclusão do Ensino Fundamental. O APÓIA também fomenta o regresso à escola de crianças e adolescentes nessa faixa etária, que se evadiram da educação formal.

A participação do Conselho Tutelar se justifica na medida em que os motivos da evasão são tanto *intrínsecos* quanto *extrínsecos* à Escola. O Projeto APÓIA visa uma intensa reflexão e conseqüente ação da comunidade escolar em relação à falta de freqüência e evasão, violência (maus tratos), insucesso escolar (repetência), inacessibilidade e dificuldades com alunos envolvidos em atos infracionais, o que mais uma vez evidencia a prática educativa do Conselho Tutelar.

O Conselho Tutelar, nesse projeto, atua de forma integrada e interinstitucional visando apoio ao aluno que não freqüenta a aula, bem como a sua família. A atuação integrada e interinstitucional se deve ao fato do Conselho Tutelar atuar em conjunto com o Promotor de Justiça da Infância (Constituição Federal, artigos 21, 129, II e 201, VIII), Secretário Municipal da Educação, Coordenador Regional da Educação entre outras instituições.

No Estado de Santa Catarina o projeto APÓIA tem sido desenvolvido da seguinte forma: elaborou-se um formulário padronizado denominado aviso por infreqüência de estudante, o qual é preenchido pelo professor quando houver a reiteração de faltas e remetido à Direção da Escola e por esta ao Conselho Tutelar. Este último órgão diligencia tentando solucionar a questão. Em caso negativo, o caso é encaminhado ao Promotor da Infância. Até o momento apurou-se que o formulário facilita o acompanhamento do programa e é importante ferramenta para a formulação de políticas públicas.

Em Ouro Preto do Oeste/RO a atuação complementar do Conselho Tutelar e Escola também têm ocorrido, em que pese não ser uma unanimidade. Observe-se a resposta dada por um dos conselheiros expressando-se sobre a prática desenvolvida:

Quanto aos conselheiros em geral, realizamos palestras nas escolas (levamos informações dos direitos e deveres), entretanto, há profissionais da educação, sabe alguns diretores, que não gostam que o Conselho trabalhe desta maneira, porque às vezes eles estão agindo fora dos parâmetros e não gostam de ser cobrado, mas o bom é que isso é exceção. Na maioria das vezes os próprios diretores e professores chamam os conselheiros porque eles pensam que é importante. Algumas vezes, trabalhamos com adolescentes tidos como problemáticos. (entrevista com conselheiro tutelar 'E')

Ademais, um comparativo dos gráficos demonstrativos de violações e ameaças de 2002 a 2007 do CT de Ouro Preto do Oeste chama a atenção para o fato de que no ano de 2002 não houve quantificação referente à rubrica 'evasão escolar'. Isso não significa que no ano de 2002 não tenha ocorrido evasão escolar. O fato é que de 1998 a 2000 (período da primeira composição de conselheiros) o Conselho Tutelar de Ouro Preto do Oeste passou por um período de instalação e estruturação, que se prolongou pelos anos de 2001 e 2002 (período da segunda composição).

Já no terceiro ano de encerramento da segunda composição, diante da credibilidade que o Conselho passou a ter perante a comunidade local, começou a atender uma gama maior de casos, pois a população, incluindo diretores, professores e pais passaram a entender que o Conselho Tutelar poderia ser um aliado no combate à questão da evasão escolar.

Outro ponto detectado é que anterior a 2003 houve casos de evasão escolar atendidos pelo Conselho, mas como o número de casos levados a este órgão não era expressivo (não que não ocorressem, mas sim porque não eram levados ao conhecimento do Conselho) eles não foram identificados pela rubrica evasão escolar, mas sim como desvio de conduta.

Essa análise comprova exatamente o quanto a ligação entre a Escola e o Conselho é importante, pois é através da Escola que o Conselho tem maiores chances de tomar conhecimento acerca das evasões e tantos outros problemas, para, só então, tentar resolvê-los. Desse modo, a relação com o Conselho Tutelar tem-se revelado como um potente espaço para propiciar novas idéias e abordar situações definidas como problemáticas dentro das escolas.

As questões aqui propostas devem ser discutidas, pois haverá benefícios de toda ordem para a criança, adolescente, seus pais ou responsáveis, para a Justiça da Infância e Juventude e, enfim, para toda a sociedade. Por esse motivo devem os operadores do direito e educadores, fomentar a necessidade de fortalecimento institucional do Conselho Tutelar para que exerça sua prática educativa. Na medida em que o Conselho desempenhe seus atributos previstos no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como aplique as medidas de proteção, haverá uma atuação educativa preventiva com o escopo de que no futuro não ocorram aplicações de medidas sócio-educativas pela Justiça da Infância e Juventude.

Outrossim, discute-se no meio acadêmico que presentemente não se pode falar em Educação de qualidade que não vislumbre o aspecto da cidadania do indivíduo, vez que é salutar para sua completude, o que também justifica a presente investigação.

Não há como se desligar da sociedade, haja vista que o indivíduo é a parte orgânica de uma comunidade, sendo que seu desenvolvimento está na interação com outras pessoas. Busca-se em sociedade a verdadeira liberdade, a qual apenas é possível em um Estado, vez que é nele que o homem alcança sua dignidade como ser independente.

A Educação é ideológica e quando se ensina é preciso ter essa visão. O ser humano deve ser visto concomitante com o mundo, pois é o sujeito de sua história e possibilita mudanças no futuro quando, no presente, analisa adequadamente o passado. A educação do indivíduo hoje pode transformar a sociedade e sob esta ótica deve-se considerar a educação não-formal do Conselho Tutelar em sua prática educativa.

Assim, educar – tanto na modalidade formal quanto na não-formal - implica em preparar o indivíduo para a vida em sociedade. Educa-se hoje analisando o passado com o objetivo de causar evolução no futuro. De tal modo evitam-se eventuais avarias futuras no que tange a presente questão.

Neste diapasão está o objetivo de repensar a Educação como direito e dever em face de uma postura ideológica ensejadora de transformação social, pois o ser humano é o sujeito de sua história. Assim sendo, pode-se redimensionar a sociedade através da educação não-formal adequada em busca do ideal social transformando o real social encontrado.

Sinalizando nessa direção, segundo Gohn (1999, p. 97) em um conceito amplo de educação associado ao de cultura, pode-se dizer:

Que a educação é abordada enquanto forma de ensino/aprendizagem adquirida ao longo da vida dos cidadãos; pela leitura, interpretação e assimilação dos fatos, eventos e acontecimentos que os indivíduos fazem, de forma isolada ou em contato com grupos e organizações.

A Educação, conforme ensina Furter (1992, p. 117) em *'Educação e Vida'*, é um caminho, ou implica em caminhar para novas soluções e estar sempre se deslocando para a perfeição com alterações na vida em sociedade.

Portanto, a prática educativa do Conselho Tutelar denota-se na medida em que o conselheiro é um educador de crianças, adolescentes e da comunidade. Todavia, o desempenho da autoridade desse órgão municipal implica a existência de habilidade de negociação visando desembaraçar a questão da melhor forma possível para fornecer efetividade aos direitos da criança e do adolescente.

A prática educativa do Conselho, nesse campo da educação não-formal, é voltada para a criança, adolescente, pais e comunidade, levando em consideração que esses seres humanos estão inseridos em uma determinada realidade e com ela se relacionam.

Nesse sentido colaciona-se o ensinamento de Freire (2002, p. 94), que dispõe:

Para o Homem e a Mulher, o mundo é uma realidade objetiva, independente dele, possível de ser conhecida, em que não apenas está, mas com a qual se defronta. Daí, o ser de relações que ele é, e não só de contatos. Porque está com a realidade, na qual se acha, é que se relaciona com ela. (grifo nosso)

Desta forma, verifica-se que tanto a educação formal quanto a educação não formal contribuem para o desenvolvimento do ser humano, bem como o prepara para interagir em sociedade, sem contar que a educação de um indivíduo pode transformar a sociedade do ou para o futuro.

## 5 Perspectivas do Conselho Tutelar no Atual Momento Histórico

O Conselho Tutelar é um agente social ainda em desenvolvimento, por isso deve empenhar-se em entender suas atividades e a finalidade das mesmas, as quais não dispensam compreensão do contexto social em que atua, conforme ensina Frontana (1999, p. 19):

A história da criança brasileira está relacionada às maneiras de ver, aos sentimentos e às atitudes que a sociedade, ao longo dos tempos, produziu e reproduziu em relação à infância. O desafio de escrevê-la consiste, justamente, em reconstruir os papéis sociais desempenhados pela infância e pela adolescência, nos diversos momentos políticos, sociais, econômicos e culturais vividos pela sociedade brasileira, procurando compreender as formas peculiares de sua inserção nesses contextos históricos globais.

Cruz (2005, p. 47) expõe que cada um deve dar o passo de acordo com tamanho da sua perna e não havendo condições de se mudar tudo, então que se mude sempre o que for possível. Da mesma forma

o conselheiro tutelar precisa atuar com persistência, constantemente, proporcionando condições favoráveis para melhoria da criança e do adolescente.

O conselheiro tutelar não deve ser agente consolidador da situação presente, nem promover o retrocesso ao *status quo*, deve sim sintonizar-se com a Doutrina da Proteção Integral, considerando a criança e o adolescente em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Para isso, deve, principalmente, ter disposição para nunca deixar de aprender.

Considerando todo o ciclo evolutivo pelo qual passou e ainda passa o Conselho Tutelar verifica-se que se trata de um órgão que ainda está em desenvolvimento e por isso passa por período de aprimoramento de sua prática junto à sociedade brasileira.

Não obstante à vasta gama de mudança que certamente virá, é possível perceber que algumas características do Conselho Tutelar se destacarão, como por exemplo, a finalidade preventiva de suas atividades e a aplicação de mais medidas voltadas para a prática educativa.

Quiçá algumas práticas necessitem ser mantidas, outras redefinidas visando otimizar e consolidar o Conselho Tutelar que se apresenta como um órgão com um novo paradigma no enfrentamento das questões envolvendo a criança e adolescente.

Ademais, o artigo 4º do ECA ratificando o texto constitucional estabelece que:

É **dever** da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público 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.

Parágrafo único. A garantia de **prioridade** compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL, 1990, On-line, grifo nosso)

Todavia, para se atingir o propósito desses textos legais, o Conselho Tutelar deve hoje dispensar um olhar atento sobre a diversidade e complexidade social, a qual se mostra mais acentuada no universo infante-juvenil.

A própria Constituição Federal de 1988 dispõe no artigo 227 que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar vários direitos à criança e ao adolescente, bem como a obrigação de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Esta postura demonstrada pela legislação constitucional, no artigo 227, demonstra a disposição de que todos atuem preventivamente.

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, 1998, On-line).

Ilustrando a questão e fazendo uma analogia com a atuação preventiva do Conselho Tutelar resgata-se a idéia de que a Organização Mundial de Saúde (OMS) definia saúde como “ausência da doença

e enfermidade” e durante muito tempo enfocava a questão remediar, vez que se fixava no resultado danoso já ocorrido. Todavia, atualmente prioriza-se a prevenção, tanto é que se passou utilizar a expressão “não há doenças, mas sim doentes”.

Da mesma maneira, deve ocorrer com os direitos da criança e do adolescente, sendo que o Conselho Tutelar é um órgão que tem a oportunidade de trabalhar com as causas de alguns problemas sociais, possibilitando diminuição de energia, tempo e dinheiro no enfrentamento dos sintomas posteriores.

Ao Conselho Tutelar, seja através da prática educativa ou da prevenção pura e simples, cabe a missão de tentar evitar que os problemas envolvendo crianças e adolescentes ocorram, combatendo as mazelas sociais infanto juvenis antes do seu nascimento.

## 6 Considerações Finais

A prática educativa, inserida no conceito de educação não formal, pode ser exercida por diversos seguimentos sociais, como igrejas, organizações não governamentais, programas sociais e pelos vários órgãos protetores dos direitos da criança e do adolescente.

No intuito de tornar possível a investigação acerca do objetivo proposto, antes de abordar a prática educativa propriamente dita, no trabalho original foi realizada uma detalhada coleta de dados acerca da história, funcionamento e organização do Conselho Tutelar.

Do conjunto de elementos investigados foi possível concluir que a prática educativa está presente nas atividades desenvolvidas pelo Conselho Tutelar de Ouro Preto do Oeste, ainda que não de forma intencional, contudo, tal prática poderia ter dimensões muito maiores, não fosse pela falta de estrutura e possibilidade de trabalho.

Verificou-se que os conselheiros tutelares têm consciência sobre o que deveriam fazer para se aproximar mais do desenvolvimento da prática educativa, contudo, diante das dificuldades enfrentadas essa consciência não chega a se transformar em mudanças práticas, pois o conselheiro ideal em muito se distancia do real. Àquele exerceria suas funções em local adequado, com remuneração justa e boas condições de trabalho. Este desempenha suas atividades sem estrutura suficiente e na maioria das vezes percebendo como remuneração um valor totalmente desproporcional ao trabalho realizado.

O aspecto externo (de fora para dentro) é importante, porém o interno (de dentro para fora) é o que faz a diferença quando se discute desenvolver uma prática educativa de forma intencional. Cada conselheiro tutelar deve estar empenhado em desenvolver a prática educativa, sob pena de ser algo apenas para discussão no campo teórico e dissociado da prática.

Como debate Bobbio (1992, p. 67) “teoria e prática percorrem duas estradas diversas e a velocidades muito desiguais”, por isso há que se considerarem as peculiaridades existentes entre um Conselho Tutelar e outro, sejam eles de municípios diferentes ou do mesmo, bem como dos próprios conselheiros do mesmo Conselho.

A lei, em nível municipal e federal, elenca as atribuições atinentes ao Conselho Tutelar, contudo, não menciona nada a respeito da prática educativa nas ações dos conselheiros tutelares.

Não obstante, embora tecnicamente a missão educativa não seja atribuição do Conselho Tutelar, não se pode negar que o contato direto que os conselheiros tutelares mantêm com as crianças e adolescentes torna a prática educativa muito mais descomplicada.

A prática educativa é também uma prática social. O conselheiro tutelar no desempenho de suas funções atende não apenas a criança e o adolescente, mas também a sua família. Assim, é desejável que possua uma prática educativa que colabore com a criança e o adolescente em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Quando se realiza a prática educativa através do Conselho, ela deixa de ser individual e passa a ser social, uma vez que atinge uma das células mãe da sociedade, que é a família. Assim, com a prática educativa é possível abarcar toda a sociedade através de seus mais variados núcleos, partindo do indivíduo, no caso a criança ou adolescente, até a família e, conseqüentemente, população em geral.

Esse trabalho realizado pelo Conselho Tutelar vai muito além dos simples atendimentos e encaminhamentos ou representações, pois não visa somente à resolução de um problema específico, pelo contrário, objetiva, através da educação, a prevenção de possíveis casos futuros.

Deve existir toda uma cadeia de objetivos, que não se exaure quando um caso é parcialmente solucionado. A idéia central da prática educativa é a realização de ações intencionais com o fim de preparar o indivíduo para o futuro, para que ele saiba lidar com as novas situações que possam surgir, sem a necessidade de retornar ao Conselho em razão de um novo problema.

Em síntese, ao final desta pesquisa, é possível comparar a prática educativa como uma semente positiva que já foi lançada, a qual deve receber todos os cuidados necessários para que possa germinar e dar bons frutos, cabendo à sociedade como um todo incentivar e colaborar com o seu crescimento.

## Referências

---

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 15. tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. São Paulo: Edipro, 2001.

BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>.

BRASIL. *Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>.

CRUZ, Carlos Henrique Carrilho. *Conselho de classe: espaço de diagnóstico da prática educativa escolar*. São Paulo: Loyola, 2005.

CYRINO, Públio Caio Bessa. O papel articulador dos conselhos de direitos e dos conselhos de educação. In: PELA Justiça na Educação. Brasília: Fundescola/MEC, 2000. cap. 7.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FREIRE, Paulo. *Educação e mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado e sociedade*. 6. ed. São Paulo: Moraes, 1986.

FRONTANA, Isabel Cristina Ribeiro da Cunha. *Crianças e adolescentes nas Ruas de São Paulo*. São Paulo: Loyola, 1999.

FURTER, Pierre. *Educação e vida*. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

GOHN, Maria da Glória. *Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor*. São Paulo: Cortez, 1999. (Questões de Nossa Época, 71).

KONZEN, Afonso A. Conselho Tutelar, escola e família: parcerias em defesa do direito à educação. In: PELA Justiça na Educação. Brasília: Fundescola/MEC, 2000. cap. 4.

OSÓRIO, Antônio Carlos do Nascimento. O contexto e o texto: pressupostos da prática pedagógica. *Cadernos Caminhos para a cidadania*, Campo Grande, v.1, p. 39-45, 1999.

SUGUIHIRO, Vera Lúcia Tieko. A prática pedagógica dos Conselhos. *Cadernos Caminhos para a cidadania*, Campo Grande, v.1, 1999.

Capítulo

6

# Os primeiros Conselhos Tutelares do município de São Paulo: as dificuldades de afirmação da gestão participativa na transição da administração Luiza Erundina para a administração Paulo Maluf<sup>1</sup>

*Cátia Aida Silva*

## 1 Introdução

O presente artigo resgata a experiência de implantação dos conselhos tutelares da criança e do adolescente no município de São Paulo nos anos de 1992 e 1993, discutindo as enormes resistências enfrentadas por este formato então inédito de gestão participativa. Apesar da distância que nos separa desta análise, ela constitui importante testemunho de um momento fértil na vida acadêmica e política. A Constituição de 1988 acabara de ser promulgada e vários formatos de conselhos de cunho participativo estavam sendo experimentados em diversos setores da administração pública. As atenções da academia, antes voltadas aos movimentos sociais, passaram a dar ênfase aos novos espaços e suas dinâmicas. Ademais, os primeiros conselhos tutelares da maior capital brasileira eram implementados justamente no período de transição entre as administrações Luiza Erundina e Paulo Maluf, dando um colorido dramático aos conflitos subjacentes à legitimação da gestão participativa e das concepções inovadoras da proteção integral a crianças e adolescentes trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>1</sup> O presente artigo está baseado no livro *Participação e políticas públicas: os conselhos tutelares da criança em São Paulo*, publicado em 2003 pela Editora Humanitas(FFLCH/USP) com apoio da Fapesp.

Os conselhos tutelares foram um dos resultados mais significativos da ação e das propostas desenvolvidas pelos movimentos sociais, surgidos nas décadas de 1970 e 1980 e responsáveis por modificações importantes nas relações entre Estado e sociedade no Brasil (ALVAREZ, 1991; CARDOSO, 1988; DOIMO, 1993). Eles constituem a expressão das propostas de participação que foram postas no cenário político e que acabaram se transformando em artigos constitucionais, leis federais, estaduais e municipais – herança legal e política com a qual convivemos hoje. Mas, distintamente de conselhos que visavam a participação dos grupos sociais na gestão pública, o conselho tutelar inseriu cidadãos na dinâmica dos serviços que deveriam constituir a rede institucional de atendimento e de proteção a crianças e adolescentes. Os membros do conselho correspondiam a agentes públicos, embora não-governamentais, autônomos e capacitados a colaborar no atendimento de demandas, fiscalizando o cumprimento de uma lei federal junto aos serviços públicos e à população (SÊDA, 1992).

Como se sabe, o Estatuto da Criança foi uma das leis mais polêmicas do período pós-Constituinte. Fruto das pressões e mobilizações de profissionais, organizações e movimentos sociais alinhados com a defesa de direitos humanos e sociais, a lei inscrevia-se no projeto de democracia dos segmentos que reivindicavam a participação dos setores populares na gestão pública. Estes segmentos e movimentos sociais, pela sua marcante atuação, conseguiram legitimar ao longo da década de 1980 e de 1990 um discurso pela cidadania, hoje adotado por diversos grupos sociais, governos, instituições públicas e mídia. O Estatuto tinha como objetivo instituir novas concepções de atendimento e de gestão de equipamentos, programas e políticas públicas, além de introduzir novos direitos em favor de categorias marginalizadas, como meninos de rua e menores infratores (SILVA, 1993).

Entretanto, os primeiros conselhos tutelares de São Paulo experimentaram inúmeros desafios para se afirmar perante a máquina administrativa e os serviços de atendimento a crianças e adolescentes, bem como para ganhar legitimidade junto à população. O poder de fiscalização do conselho era boicotado, devido à oposição de profissionais e famílias atendidas aos novos direitos instituídos, assim como em função da luta pelos recursos públicos. Porém, o trabalho de orientação, encaminhamento e resolução de conflitos familiares era aceito por diversos órgãos. Assim, a partir do Estatuto, antigos conflitos ganharam novos contornos e surgiu a necessidade de redefinição dos papéis e perfis dos atores envolvidos com as políticas do setor. Tal redefinição implicou a redistribuição de recursos materiais e políticos, passando pelo jogo de interpretações a respeito das novas funções de cada um. Os conselhos tutelares, junto com o conselho municipal, ocupavam uma posição destacada neste jogo. Sua criação redimensionou uma série de atribuições exercidas anteriormente por inúmeros órgãos. Desta forma, os conselhos tutelares começaram a disputar espaço com instituições já consolidadas para pôr em prática as funções inéditas que lhe conferia a lei.

O presente artigo está baseado em pesquisa de campo que se estendeu por um ano e dois meses em 20 regiões administrativas do município de São Paulo, debruçando-se sobre os períodos de mobilização, eleição, posse e funcionamento dos conselhos tutelares<sup>2</sup>. Como a coleta de dados dependia da inserção

---

<sup>2</sup> As administrações regionais correspondentes à área dos 20 conselhos tutelares eram as seguintes: Perus/Pirituba, Freguesia do Ó, Lapa, Butantã, Pinheiros, Campo Limpo, Santo Amaro, Capela do Socorro, Sé, Vila Mariana, Ipiranga, Mooca, Vila Prudente, Santana, Vila Maria/Vila Guilherme, Penha, São Mateus, São Miguel/Ermelino Matarazzo, Itaquera e Guaianazes.

nos espaços e eventos onde as reuniões e discussões ocorriam e do consentimento das pessoas envolvidas, optou-se pela *observação participante*, propícia à coleta de dados e materiais, à realização de entrevistas e à percepção contínua dos problemas e conflitos entre os atores<sup>3</sup>. Ao longo de toda a pesquisa, intercalaram-se os períodos de observação e de sistematização do material recolhido, estabelecendo-se um diálogo constante entre os pressupostos teóricos da pesquisa e o trabalho de campo. As entrevistas abertas com mais de 50 pessoas envolvidas no processo foram iniciadas logo depois: dentre os *cem* conselheiros tutelares, 49 foram entrevistados<sup>4</sup>. Posteriormente, dada a impossibilidade de acompanhar todos os vinte conselhos do município, foi realizado um acompanhamento sistemático da rotina de três conselhos tutelares, uma vez que estavam localizados em regiões distintas e haviam estabelecido relações bem diferenciadas com os órgãos regionais e o público atendido. Por fim, entre setembro de 1992 e novembro de 1993, documentos, projetos de lei, decretos, editais, folhetos e relatórios foram recolhidos junto ao conselho municipal e aos conselhos tutelares, assim como foi organizada uma seleção de reportagens e artigos de jornais relativos ao tema.

## 2 A eleição dos conselheiros tutelares no ocaso da administração Erundina

O Conselho Municipal da Criança e do Adolescente do município de São Paulo tomou posse no dia 22 de junho de 1992<sup>5</sup>. Portanto, a seis meses do fim da administração Erundina e a três meses da eleição do novo prefeito, o conselho municipal viu-se diante das urgentes tarefas de definir sua

<sup>3</sup> Militantes partidários, militantes de movimentos sociais, membros da Pastoral da Criança, funcionários públicos, assessores, estudantes, profissionais liberais e promotores de justiça estavam entre os envolvidos. Na fase de preparação das eleições para os conselhos tutelares, a autora acompanhou: i) reuniões do conselho municipal, do Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e da comissão central eleitoral, ii) debates entre candidatos ao conselho tutelar da região administrativa do Butantã, iii) apuração dos votos da eleição (no mesmo dia da sua realização). Posteriormente, ao longo de 1993, houve acompanhamento de todos os eventos relativos aos conselhos tutelares e reuniões de negociação entre conselheiros e demais órgãos municipais.

<sup>4</sup> Do conselho municipal, foram entrevistados conselheiros que representavam a administração Erundina e a sociedade civil, entre os quais a presidente em exercício do conselho a partir de maio de 1993. Dois promotores do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Ministério Público também foram entrevistados. Além da observação participante, as entrevistas feitas nos conselhos tutelares tornaram-se um modo de observar o local, os recursos e a rotina de trabalho. Algumas foram feitas com dois, três ou quatro conselheiros de uma só vez, permitindo conhecer o relacionamento entre o grupo e, assim, avaliar melhor cada conselho. As entrevistas abertas seguiram um roteiro que foi sendo modificado à medida em que a pesquisa de campo fornecia novas informações capazes de redimensionar os aspectos explorados. Entrevistas de membros de um mesmo conselho foram reunidas e sistematizadas, trazendo no início o perfil de cada conselho com dados sobre os membros, os recursos materiais e as relações institucionais. Se a entrevista envolvia um grupo, considerava-se a fala de cada conselheiro sobre os tópicos levantados, resguardando-se os diálogos, uma das partes mais ricas do material. A organização das entrevistas conforme os tópicos já contidos no roteiro, apesar de laboriosa, permitiu um diálogo mais ágil e refinado com o restante do material no momento da redação, facilitando a comparação entre os conselhos tutelares. Este método não impediu que as entrevistas fossem vistas como uma unidade e que seus problemas internos fossem percebidos.

<sup>5</sup> O decreto de regulamentação da escolha dos conselheiros municipais foi publicado em 17 de março de 1992, o último ano da gestão petista de Luíza Erundina na Prefeitura de São Paulo. O decreto criou uma comissão eleitoral composta de representantes do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Fórum Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente, do Legislativo e do Executivo Municipal. No dia 11 de abril, os delegados escolhidos por mais de 150 entidades e movimentos credenciados realizaram cinco assembléias setoriais simultâneas. Entre estas entidades, estavam a Pastoral da Criança da Arquidiocese de São Paulo, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, a Comissão de Justiça e Paz de São Paulo, a Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos, a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança, a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, a Central Única dos Trabalhadores e a Frente Nacional dos Trabalhadores, todas aglutinadas no Fórum Municipal.

presidência e elaborar um regimento interno, ao mesmo tempo em que se via pressionado a implantar os conselhos tutelares no município. Ao contrário de outros municípios do estado, como Maringá e São José dos Campos, onde os candidatos deveriam possuir diploma de curso universitário, em São Paulo esta possibilidade foi rejeitada com veemência em reuniões do Fórum Municipal, composto de funcionários públicos municipais, militantes de movimentos organizados e membros da Pastoral da Criança<sup>6</sup>. Os critérios adotados em São Paulo permitiam valorizar a experiência de candidatos que militavam em movimentos e entidades de defesa de direitos e não apenas daqueles que possuíam experiência no atendimento a crianças e adolescentes<sup>7</sup>. Esta situação desagradou principalmente aos profissionais que tinham larga experiência na área de atendimento, como a esta graduada funcionária da Febem:

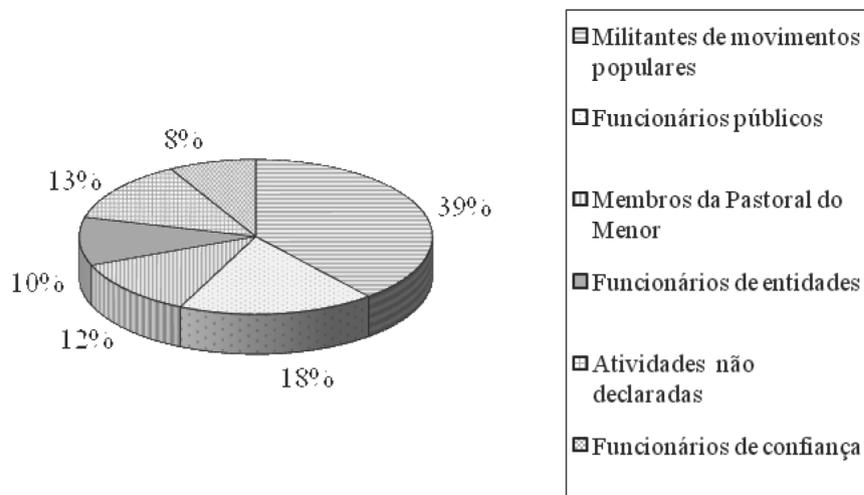
*O fato de eu ter lutado para a canalização do córrego não quer dizer que eu esteja preparada para ser conselheira, não havia necessidade de curso superior, mas de seleção das pessoas.*  
(Conselheira tutelar de Pinheiros)

O gráfico a seguir mostra a atividade que motivou a candidatura dos conselheiros eleitos nas vinte regiões administrativas. Como se vê, a maioria, isto é, 39% dos eleitos para exercer a função de conselheiros tutelares tinham como principal experiência a militância em movimentos organizados na periferia do município, tais como movimentos de reivindicação por creches, escolas, saneamento básico, moradia e saúde. A seguir vinham os funcionários públicos de órgãos municipais e estaduais, como assistentes sociais, educadores e funcionários da Febem, que correspondiam a 18% dos conselheiros tutelares eleitos. Em terceiro lugar, encontravam-se os conselheiros oriundos da Pastoral da Criança, que representavam 12% dos conselheiros tutelares. De diversas entidades que prestavam atendimento a crianças e adolescentes, responsáveis por creches e centros de juventude, por exemplo, provinham 10% dos conselheiros eleitos. Funcionários de confiança da administração municipal petista representavam 8% dos eleitos para os conselhos. E, por fim, 13% dos eleitos não declararam as atividades exercidas à época da eleição, mas é possível apontar que a maior parte deste grupo era composta por comerciantes locais e membros de organizações como o *Rotary* Clube. As atividades acima constituem um dado importante para se entender a experiência dos primeiros conselhos tutelares no município, uma vez que elas estão relacionadas às expectativas, interpretações e atuação nestes espaços de gestão participativa.

<sup>6</sup> As informações relativas a São José dos Campos estão baseadas em dados colhidos durante participação na reunião do conselho municipal local em 28 de setembro de 1993, ocasião em que a autora fez exposição sobre a experiência dos conselhos tutelares de São Paulo. As informações sobre Maringá foram retiradas da Lei Municipal 2.773/90.

<sup>7</sup> Os requisitos para candidatura a conselheiro tutelar incluíam idade superior a 21 anos, reconhecida idoneidade moral, residência no município e exercício dos direitos políticos. Poderiam votar todos aqueles acima de 16 anos, munidos de documentos e comprovante de residência na região administrativa correspondente ao conselho tutelar.

**Gráfico 1 - Atividade dos Conselheiros Tutelares de São Paulo**



Fonte: Dados obtidos junto aos 20 conselheiros tutelares do município entre março e julho de 1993.

Na maioria das regiões, os candidatos possuíam vínculos com o Fórum Municipal e grupos que haviam participado da mobilização pela aprovação do Estatuto, mas em alguns bairros como Pinheiros e Ipiranga, pessoas ligadas à Associação Comercial e ao *Rotary* Clube se candidataram. Nestas localidades, houve receio de que os candidatos ligados ao comércio e a associações tidas como ‘assistencialistas’ formassem maioria nos conselhos. Uma profissional ligada à Arquidiocese de São Paulo relembra o episódio:

*(De repente) se apresentaram dez do outro lado: gente do comércio, da Associação Comercial, nomes fortes. Quando vi o nível dos nossos candidatos, o despreparo, tanto a (outra conselheira) quanto eu resolvemos nos candidatar, senão teria sido só o pessoal de base mesmo, sem preparo. Então levamos a questão para o bispo, para as comunidades e o pessoal disse: vocês se candidatem que a gente dá a retaguarda. O próprio pessoal que estava articulando o fórum ... pediu que eu me candidatasse. (Conselheira tutelar do Ipiranga, ligada à Pastoral da Criança)*

A eleição foi marcada para 07 de novembro de 1992, restando aos candidatos menos de dois meses para a campanha<sup>8</sup>. A mobilização dependeu bastante da capacidade de articulação das forças regionais: o número de candidatos no Butantã chegou a 21, enquanto Guaianazes conseguiu lançar somente cinco candidatas, o mínimo exigido. À falta de propaganda oficial sobre a eleição dos conselhos tutelares e ao desconhecimento da população sobre o Estatuto da Criança, somou-se a acirrada campanha do segundo turno para a Prefeitura de São Paulo, com a polarização entre o candidato do Partido dos Trabalhadores, Eduardo Suplicy, representando a situação, e a liderança conservadora de Paulo Maluf, então do PDS (Partido Democrata Social). O momento não podia ser mais inadequado para divulgar os desconhecidos conselhos entre a população, pois a imagem negativa que a população fazia das eleições políticas contaminou a divulgação da eleição dos novos conselhos tutelares (KOWARICK; SINGER, 1993).

<sup>8</sup> O Edital, publicado em 08 de agosto, fixava o dia 28 do mesmo mês como data-limite para as inscrições e programava para 18 de setembro a publicação da lista definitiva das candidaturas - após julgamento dos recursos contra possíveis indeferimentos e pedidos de impugnação.

No entanto, os grupos aglutinados no Fórum não cogitavam, ao final de 1992, adiar o processo de escolha dos conselheiros para depois das eleições municipais. Em diversas reuniões, os participantes sinalizavam que era preferível passar pelos desentendimentos presentes do que esperar pelas incertezas que adviriam da vitória de um prefeito não ‘comprometido com o ECA’. O número de eleitores foi baixo, girando em torno de 30 mil pessoas. Posto que a propaganda, feita quase que exclusivamente pelos candidatos, foi incapaz de atingir a população, pode-se dizer com segurança que grande parte das pessoas que compareceram aos postos de votação já participavam de movimentos e entidades que haviam se mobilizado durante a elaboração do Estatuto da Criança e, posteriormente, nas assembleias organizadas para a escolha dos conselheiros municipais. Para se ter uma idéia das diferenças regionais, a candidata mais votada da Freguesia do Ó foi também a mais votada da cidade, obtendo 1.886 votos, ao passo que a candidata mais votada na Penha recebeu apenas 216 votos<sup>9</sup>.

A prefeita Luíza Erundina empossou os candidatos eleitos no dia 29 de novembro de 1992 e firmou o compromisso público de instalar todos os conselhos tutelares até o último dia da sua gestão. Já se sabia, então, que o próximo prefeito seria Paulo Maluf e que restava à administração petista somente um mês de gestão. Entrando em contato com as respectivas administrações regionais *no último mês da administração*, a maioria dos conselhos tutelares verificou que a maioria dos seus encarregados ou não tinham conhecimento da eleição ocorrida ou simplesmente não faziam idéia do que era o conselho tutelar. Ademais, não havia nenhuma portaria oficial publicada que pudesse garantir qualquer recurso aos conselhos recém-empossados. Uma séria disputa por espaço físico e infraestrutura nos órgãos regionais da prefeitura foi deflagrada, configurando-se em cada região uma situação particular. Os conselheiros viram-se obrigados a negociar com os administradores e supervisores regionais, descobrindo que inúmeros detalhes formais e burocráticos haviam sido ignorados.

Os encarregados dos órgãos regionais, por sua vez, deparavam-se com as demandas de um conselho novo e, na maior parte das vezes, desconhecido, que requeria espaço físico e recursos materiais para entrar em funcionamento *no último mês da administração*. As sequelas do processo eleitoral começavam a surgir, deixando entrever a frágil posição dos conselhos eleitos na transição da gestão de Luíza Erundina para a gestão de Paulo Maluf, cujos partidos encarnavam opções opostas na campanha eleitoral para o governo municipal. Surgiam, pois, as primeiras críticas dos conselheiros à administração do PT:

*Não é pelo fato de ter sido uma administração petista que eles entendiam a questão da criança como prioridade. Nós, enquanto Fórum, enfrentamos muitas dificuldades.* (Conselheiro tutelar de Itaquera, ligado à Pastoral da Criança)

Se os conselheiros tutelares interpretavam a exigência de locais amplos e arejados, colchonetes, *bip*, secretária, *fax* e computador como recursos indispensáveis ao exercício de sua função, problemas nunca discutidos antes da eleição, a administração petista via estes pedidos com ceticismo:

---

<sup>9</sup> No dia 07 de novembro de 1992, 20 promotores da Promotoria da Infância e da Juventude da comarca de São Paulo supervisionaram e deram assessoria jurídica a cada uma das 20 regiões administrativas durante a eleição e apuração dos votos, que ocorreu no mesmo dia na Biblioteca Monteiro Lobato, localizada na região central do município.

*“Choviam reclamações o dia inteiro. As demandas eram do tipo: três salas, tantas secretárias, telefone, tudo, e como? A prefeitura não tem condições de dar tudo isto. A administração deu o maior apoio para a instalação dos conselhos, mas cabe à sociedade civil ir atrás, procurar as coisas.”* (Conselheira municipal, representante da administração Erundina)

O Fórum Municipal, o Conselho Municipal e a administração petista não estabeleceram nenhum diálogo prévio para negociar local e infraestrutura para os conselhos tutelares, envolvendo os responsáveis pelos órgãos regionais. Desta forma, a eleição dos conselhos tutelares constituiu um processo “marginal” até mesmo dentro da administração Erundina. Os limites do processo de escolha dos conselhos tutelares correspondiam às fronteiras existentes entre os grupos que participaram e os que ficaram alheios. Os integrantes dos movimentos aglutinados em torno do Fórum defendiam a realização de um processo legítimo, mas havia o receio de que segmentos estranhos ao compromisso e à luta com os direitos do Estatuto competissem na eleição e fossem eleitos, ocupando espaços conquistados após muita mobilização e trabalho. O fato é que este procedimento, por mais justificável que fosse, tendo em vista o inegável engajamento dos militantes de movimentos organizados em prol do ECA, dificultava a representação plural nos fóruns e, mais tarde, nos conselhos tutelares. A participação, as concepções e os interesses do ‘outro lado’ não foram vistos como legítimos. Sem representação plural e sem o envolvimento de segmentos diferenciados, tornava-se muito mais penosa a tarefa de legitimação dos conselhos tutelares e do Estatuto da Criança.

Na gestão Maluf, os conselheiros tutelares são apelidados de ‘os últimos petistas da administração Erundina’, em parte devido à sua ligação com movimentos populares e organizados. Entretanto, até mesmo integrantes da administração Erundina teciam críticas às dificuldades de ampliação da representação social nos conselhos:

*“No fundo, os conselhos são muito do PT mesmo, pois ao invés de se fazer uma coisa ampla, o pessoal se concentra na campanha e fica com a cara de um grupo. Fica uma coisa assim: nós com nós.”* (Conselheira municipal, representante da administração Erundina)

Os segmentos que ficaram alheios à mobilização do Fórum Municipal em São Paulo também não participaram das pressões e articulações em favor do Estatuto da Criança. Independentes dos fóruns regionais e compondo uma minoria, estes candidatos possuíam concepções completamente distintas dos candidatos ligados à Pastoral da Criança, às entidades de defesa de direitos e aos movimentos organizados. Muitos expressavam opiniões até mesmo divergentes com as concepções do Estatuto. Em suma, utilizavam um discurso muito diferente daquele adotado pela maioria dos conselheiros, um discurso que nunca se referia aos ‘direitos’ das crianças e à valorização da ‘cidadania’.

Na campanha, falavam do trabalho voluntário e enfatizavam a necessidade de ‘tirar da rua’ as crianças e jovens:

*‘A criança estando ocupada num trabalho, num esporte ou no lazer e mesmo (ensino) profissionalizante, isto fortalece porque a criança não fica no meio da rua. Você praticamente dá um acompanhamento... Se cada um fizesse um pouquinho, a gente chegaria a fazer um trabalho no bairro.’* (Conselheiro do Ipiranga, funcionário de entidade de atendimento à criança e ao adolescente)

### 3 Um novo ator em busca de legitimação

O rearranjo das forças políticas frente aos recursos governamentais do município, com a posse do prefeito Paulo Maluf em 1º de janeiro de 1993, criou uma situação completamente distinta daquela sob a qual haviam ocorrido a mobilização e eleição dos conselhos tutelares. A partir de então, os 20 conselhos tutelares procuraram garantir os recursos materiais adquiridos e assegurar outros, tentando se afirmar como instância legal e legítima perante a administração Maluf. As dificuldades advinham não só do desconhecimento do Estatuto por parte dos novos administradores regionais e assessores, mas da desconfiança e das dúvidas em relação ao processo que havia dado origem aos conselhos:

*‘Entramos em contato com o novo administrador regional no dia 28 de janeiro. Ele nos agrediu verbalmente, (dizendo) que nós tínhamos sido eleitos na calada da noite, que não nos reconhecia, que o problema da criança e do adolescente não era problema da administração regional.’ (Conselheiro de Perus/Pirituba, militante de movimento organizado)*

Os conselheiros tutelares apresentavam-se como legítimos representantes imbuídos de autoridade legal e eram recebidos como ‘os últimos petistas da administração Erundina’, interessados em fazer oposição à nova gestão municipal. A imagem de “últimos petistas” estava associada, por um lado, à realização da eleição no final da administração Erundina e, por outro, ao comportamento e à linguagem da maioria dos conselheiros, oriundos de movimentos sociais e organismos de defesa de direitos. Menos de uma dezena dos conselheiros entrevistados se declarou militante do Partido dos Trabalhadores ou de qualquer outro partido; a maioria preferiu ser incluída na categoria difusa de ‘simpatizante’ do PT. Mas é inegável que a maioria deles compunha o perfil de militantes de movimentos de periferia ligados à defesa de direitos e próximos a setores da Igreja e do Partido dos Trabalhadores.

Após alguns meses, tanto a prefeitura como significativa parte dos conselheiros recorriam a uma linguagem de confronto, não reconhecendo a legitimidade da outra parte. As negociações conjuntas dos conselhos tutelares com a prefeitura estavam sendo conduzidas por uma comissão de conselheiros, com a qual a administração Maluf começou a dialogar apenas em março do ano seguinte, por meio do secretário da Família e do Bem-Estar Social (Fabes), Salim Curiati, do secretário das Administrações Regionais (SAR), Ricardo Izar, e do assessor da Secretaria de Governo (SGM), Marivaldo Jordão.

As reuniões de negociação foram intermediadas pelo Ministério Público, mas não houve avanços e as tensões aumentaram após a publicação de um decreto da prefeitura que subordinava os conselhos municipal e tutelares à Secretaria da Família e do Bem-Estar Social - numa completa inversão dos papéis dos conselhos municipal e tutelares, cuja função consiste justamente em fiscalizar o Poder Executivo<sup>10</sup>. Em abril, os conselhos tutelares de Perus/Pirituba, Capela do Socorro e Guaianazes ainda não haviam sido instalados em órgãos da prefeitura, sendo que o primeiro deles nunca chegara a possuir

<sup>10</sup> O referido decreto foi publicado no *Diário Oficial* do dia 25 de março, transferindo da Secretaria de Governo Municipal para a Secretaria da Família e do Bem-Estar Social a responsabilidade sobre os conselhos municipal e tutelares. Os artigos 2º e 4º previam a “coordenação e supervisão” do conselho municipal e dos “projetos, programas e atividades” dos conselhos tutelares pela Fabes. Depois de muitos protestos, um novo decreto, publicado em maio, revogava os polêmicos artigos e criava a Coordenadoria Especial de Apoio, ligada à Secretaria de Governo, cuja função seria assessorar a “organização, estruturação e funcionamento” de cinco conselhos municipais, entre os quais o conselho municipal da criança e do adolescente.

uma sede. O rompimento das negociações ocorreu no dia 06 de maio de 1993, quando o secretário Salim Curiati abandonou a reunião e o representante do Ministério Público declarou que a única opção era acionar a justiça para obrigar a prefeitura a instalar os conselhos<sup>11</sup>.

Em sete meses de conversações, o poder público municipal não havia reconhecido a legitimidade dos conselhos tutelares eleitos no final do ano anterior. Os impasses nas negociações eram sentidos através da falta de papel, lápis, telefone, viatura ou até mesmo de um local para realizar o atendimento. Além das precárias condições de trabalho, os conselheiros amargavam duas suspensões de pagamento que levou, pelo menos até julho, a duas renúncias formais e oito afastamentos<sup>12</sup>.

Os conselhos tutelares, na luta para serem absorvidos pela estrutura administrativa municipal, deparavam-se com duas dificuldades imediatas. Em primeiro lugar, o conselho tutelar seria mais um órgão a consumir recursos e a disputá-los na esfera do poder local, predispondo vários profissionais e funcionários contra sua implantação. Tratava-se, em segundo lugar, de um órgão fiscalizador do poder municipal. Aceitar os conselhos tutelares significava aceitar a interferência de um órgão autônomo com a função tanto de fiscalizar programas e equipamentos públicos, como de sugerir a destinação de verbas para políticas da área da infância e juventude. *Desta forma, os conflitos entre a administração Maluf e os conselheiros tutelares eram também conflitos que giravam em torno da aceitação de formas de fiscalização e controle da máquina pública.*

A maior parte dos membros da comissão de negociação passou a se dedicar integralmente às conversações com o governo municipal, afastando-se das atividades nos conselhos tutelares. A comissão buscou o apoio do Ministério Público, de vereadores, do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) e de organizações não-governamentais, como a Fundação Abrinq e o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). A carga horária exigida pelo trabalho nas regiões e a quantidade de compromissos da comissão gerou o distanciamento progressivo entre os conselheiros encarregados das negociações e os demais conselheiros tutelares. Aqueles que permaneceram trabalhando nos conselhos tutelares achavam injusto que os demais membros dedicassem todo o seu tempo a reuniões, articulações e contatos com a imprensa. Ao mesmo tempo, o Conselho Municipal ocupou um papel marginal nas negociações dos

<sup>11</sup> A prefeitura havia decidido pela permanência dos conselhos tutelares do Butantã, Ipiranga, Itaquera, Lapa, Penha, Santana, São Miguel, São Mateus, Sé, e Vila Maria nas respectivas sedes das administrações regionais em que já se encontravam instalados. Estes conselhos tutelares foram obrigados, entretanto, a conviver com restrições impostas pela SAR que, por meio de circular interna, ordenava às administrações regionais não atender a nenhuma requisição dos conselheiros.

<sup>12</sup> A remuneração dos conselheiros já era um tema controverso nos fóruns regionais que discutiram a eleição dos conselhos tutelares, pois o ECA não regulamentava de forma clara a questão, havendo certos grupos do Fórum Municipal contrários à idéia. Mas, ao final, a maioria apoiou a inclusão da remuneração na lei que regulamentaria a escolha dos conselhos, levando em conta as tarefas discriminadas na lei, o volume de trabalho diário e o grande número de habitantes que caberia a cada conselho tutelar atender no município de São Paulo. A remuneração fixada em decreto correspondia a um piso do padrão NS-01-A da prefeitura. Mais tarde, os conselheiros pressionaram o Conselho Municipal a conceder um aumento, modificando a remuneração para seis vezes o piso previsto. Como os representantes da administração Maluf não se encontravam presentes na reunião que aprovou a remuneração, a prefeitura não acatou o aumento, propondo-se a 'gratificar' os conselheiros com o valor anterior. A prefeitura suspendeu o pagamento duas vezes, obrigando os conselheiros a se manter por meio de outra atividade remunerada e a buscar apoio da Pastoral da Criança, associações e movimentos ligados ao Fórum Municipal. A maioria dos funcionários públicos não teve condições de pedir desligamento da função e manteve o salário, revezando-se entre o trabalho e o conselho. Finalmente, a Secretaria da Família e Bem-Estar concordou em realizar os pagamentos individualmente, exigindo que o Conselho Municipal enviasse um relatório mensal com as atividades desempenhadas por cada conselho e um formulário preenchido por cada conselheiro – alguns conselheiros recusaram-se a prestar as informações, ficando sem o pagamento.

conselheiros tutelares com a administração municipal. O governo municipal detinha metade dos assentos e, assim, os conselheiros municipais indicados pela sociedade civil não podiam falar ou tomar decisões em nome do conselho. A partir de março, quando se reuniu pela primeira vez após a posse do prefeito Maluf, a composição paritária transformou o conselho municipal em uma arena de confronto. Os oito membros da sociedade civil não conseguiam chegar a acordos com os oito representantes da administração, que eram substituídos repetidamente e não demonstravam autonomia para tomar decisões.

O desconforto dos conselheiros com o Ministério Público também era visível: o empenho do coordenador e de alguns promotores de justiça do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e Juventude foi inicialmente interpretado como garantia de que os mecanismos jurídicos representariam uma ameaça suficiente para constranger a prefeitura a cumprir o Estatuto da Criança, as leis, decretos e portarias municipais publicados na gestão Luiza Erundina. O Ministério Público ingressou com ação civil pública contra a prefeitura em maio, após a falência das negociações, mas os promotores admitiam que a decisão da justiça não seria rápida o suficiente para modificar a situação dos conselheiros no curto prazo. Numa determinada reunião, membros do Fórum Municipal discursaram e criticaram a dependência dos conselheiros em relação ao Poder Judiciário, lembrando os ‘velhos tempos do movimento popular’ em que a pressão e a mobilização solucionavam os impasses. Estas falas indicavam que, passado um ano da posse dos conselheiros, o espaço dos conselhos tutelares era identificado como sendo o mesmo espaço dos movimentos organizados.

Apesar da precariedade de condições, os conselhos tutelares viram-se obrigados a dar respostas às demandas da sua clientela e das instituições de atendimento à criança e ao adolescente. Entidades e movimentos que participaram dos fóruns regionais começaram a indicar o conselho para pais, famílias e professores. Os conselhos receberam casos encaminhados pelos juízes das Varas da Infância e pelo SOS Criança, um serviço estadual de referência no atendimento a adolescentes em situação de infração. Denúncias de violência doméstica e de adolescentes envolvidos com tráfico de drogas, pedidos para matrícula em escolas e creches com escassez de vagas, reclamações contra atendimento em postos de saúde e uma enorme diversidade de problemas foram parar nas mãos dos conselheiros. A partir daí, os conselhos tutelares iniciaram um difícil relacionamento com órgãos públicos e privados. Para que fossem recebidos ou aceitos, os conselheiros e respectivos ofícios tinham de ser acompanhados, na maior parte das vezes, de explicações a respeito do desconhecido Estatuto da Criança e do Adolescente. A possibilidade de punição dos responsáveis pelo descumprimento das requisições foi um argumento importante para convencer muitos diretores e funcionários de serviços de atendimento a dar encaminhamento às demandas.

O Estatuto era associado invariavelmente à ‘defesa de trombadinhas’, por assegurar direitos a adolescentes infratores e a ‘meninos de rua’. Os conselheiros entrevistados citavam professores e diretores de escolas como os profissionais que mais se opunham à nova lei. As críticas ao ECA passavam a alimentar resistências àquele novo e desconhecido órgão. A fiscalização era vista como cerceamento à liberdade de trabalho, levando muitos profissionais a aceitarem a intervenção dos conselheiros tutelares exclusivamente por medo das sanções previstas na lei. *Entretanto, a desconfiança nutrida pelos funcionários de hospitais, escolas e abrigos não originava-se apenas da recusa aos novos direitos concedidos à população infanto-juvenil; também nascia dos limites impostos pelos recursos materiais e físicos disponíveis na oferta de serviços públicos.*

Dentro da disputa com outras instituições pela definição do seu lugar e do seu papel, o tipo de atendimento à comunidade local e o desempenho dos conselhos tutelares certamente constituíam fatores elementares para a legitimação dos mesmos. A maior parte deles não conseguiu assumir o seu papel junto ao Poder Judiciário. Tampouco frente a todos os órgãos e serviços de atendimento à criança. A transferência de certas prerrogativas das mãos dos juízes para os conselhos, saudada como uma conquista social digna de primeiro mundo, acabou sendo considerada irrealizável pela maioria dos conselheiros tutelares do município.

Até o mês de julho, somente nove dos vinte conselhos tutelares haviam assumido suas funções perante o Poder Judiciário. A maioria dos conselheiros julgava-se incapacitada para fazê-lo até aquele momento devido às pressões que vinha sofrendo. Considerando-se que não houve acordo definitivo com a prefeitura em 1993, os conselhos também não conseguiram ampliar o leque de atividades. Assim, a conjugação dos fatores elencados a seguir originaram *três grupos* de conselhos: i) o grau de apoio ou de pressão exercido por parte dos órgãos regionais da administração municipal; ii) a dinâmica interna do grupo dos conselheiros; e, finalmente, iii) a capacidade do conselho de fazer frente às demandas externas. *O primeiro grupo conseguiu assumir todas as funções definidas no Estatuto. O segundo grupo realizou todos os tipos de atendimento, exceto os encaminhamentos ao Poder Judiciário. O terceiro grupo, enfim, era formado pelos conselhos que, em função de problemas diversos, não haviam logrado responder às demandas da clientela e/ou dos organismos do setor.*

A observação sistemática da rotina de três conselhos permitiu identificá-los com os dois extremos da classificação acima. Os **conselhos A e B** ilustram o primeiro grupo, pois, embora contassem com recursos materiais e financeiros precários, foram capazes de desempenhar um número substantivo das funções previstas no ECA e de reagir às demandas da comunidade. Ambos receberam e encaminharam casos para escolas, creches, hospitais, abrigos e SOS Criança, além de lidar com casos de violência doméstica e tráfico de drogas. Além disso, foram capazes de assumir o seu papel junto às Varas da Infância e da Juventude, recebendo casos e enviando representações e ofícios a juízes e promotores. O **conselho C** ilustrava o terceiro grupo, havendo nele uma nítida divisão. Ao contrário da maior parte dos conselhos tutelares, três dos seus membros eram ligados a entidades que não haviam participado do fórum regional na época da eleição dos conselheiros: o primeiro era proprietário de gráfica e ex-presidente da Associação Comercial da região, ligado ao *Rotary* Clube; o segundo era advogado, presidindo a seção regional da OAB, e proprietário de imobiliária; o terceiro era membro de grupo católico que desenvolvia trabalho de profissionalização com adolescentes. As demais conselheiras vinham de um universo completamente distinto: uma era psicóloga, ligada à Pastoral da Aids e a movimentos de direitos humanos; outra era militante de movimentos de moradia.

O discurso e os procedimentos adotados pelos três primeiros conselheiros - ligados à Associação Comercial local, ao ROTARY Clube e a uma pequena empresa de agenciamento de empregos para adolescentes - eram antagônicos às atitudes e concepções dos demais conselheiros, envolvidos com a Pastoral da Aids, movimentos de defesa dos direitos humanos movimentos de moradia. Como resultado, cada conselheiro desenvolvia um trabalho individual, dando encaminhamentos completamente distintos a questões semelhantes e não respondendo às demandas que lhe foram postas. A oposição sistemática entre os dois grupos impediu o conselho de assumir minimamente seus papéis.

As diferenças nas experiências e tipos de formação dos conselheiros eleitos também originaram distintas noções acerca do papel dos conselhos tutelares, que refletia a rotina vivida por cada um depois da posse. Um pequeno número de conselheiros classificava o conselho como um órgão que deveria encaminhar crianças e adolescentes para os devidos serviços e programas de atendimento. Era enfatizada a importância da relação com outros órgãos da área, movimentos reivindicativos e a população, mas não se fazia qualquer referência à atuação dos conselhos junto às instâncias de decisão da administração municipal. *Esta primeira noção pode ser chamada de burocrática e estava restrita à minoria dos eleitos.*

O *segundo tipo* de interpretação das funções dos conselhos tutelares era defendida por quase metade dos seus membros. Nesta perspectiva, o conselho tutelar deveria desenvolver um trabalho de fiscalização nas regiões e subsidiar o conselho municipal na elaboração de programas e políticas municipais. Longe de servir como um pronto-socorro, seu papel mais importante seria *conhecer as demandas locais, atuando junto aos serviços públicos e movimentos organizados, a fim de sugerir propostas ao conselho municipal.*

A *terceira concepção em jogo entendia que o papel dos conselhos seria tanto de participar ativamente da elaboração de políticas municipais, como de encaminhar demandas diretamente aos órgãos regionais da prefeitura.* O grupo que defendia esta posição vinha em segundo lugar, sendo composto por conselheiros que haviam participado da comissão de negociação ou que haviam mantido contato intenso com representantes da comissão nos seus próprios conselhos. Estes conselheiros chamavam a atenção para o papel 'político' do conselho.

Mas a existência destas diferentes interpretações não significa que cada conselho tutelar ou que cada conselheiro tutelar estivesse posicionado coerentemente em torno delas. Em muitos conselhos, as opiniões eram divergentes e isto nem sempre era percebido por seus próprios membros. Podia-se constatar igualmente que existiam muitos conselheiros incapazes de definir a função do conselho tutelar e de distingui-la do papel das demais instituições de atendimento a crianças e adolescentes.

Assim, cada conselho tutelar existente no município de São Paulo naquele momento agia conforme a noção que os conselheiros possuíam acerca do seu papel, dificultando a identificação e o reconhecimento deste novo ator por parte de outros órgãos públicos e privados que atuavam na área. Somente no final de 1993, pressionados pela situação adversa, os conselheiros começaram a discutir a padronização do atendimento, tentando uniformizar as funções e as atividades dos conselhos tutelares do município.

As divergências e o desconhecimento em torno das funções do conselho suscitavam interrogações sobre a capacidade dos conselheiros eleitos. Burocrático ou amplo, o atendimento no conselho exige conhecimento de leis e de trâmites jurídicos e burocráticos, noções de atendimento ao público e capacidade de redação e exposição, entre outros requisitos. Depois de eleitos, os conselheiros de São Paulo haviam se transformado em agentes públicos de um formato institucional nunca antes experimentado e implantado em poucas capitais e municípios brasileiros. Conforme salientado, e talvez em grande parte devido ao caráter inédito do conselho, muitos conselheiros tendiam a ver o conselho como uma extensão do trabalho que desenvolviam anteriormente, agindo em certos casos como militantes de movimentos investidos do poder legal de requisitar serviços.

Os documentos pesquisados mostram que existia grande deficiência na elaboração e redação de ofícios e relatórios, com prejuízo do entendimento dos casos. É preciso ressaltar que, muitas vezes, o conselheiro que

não sabia redigir com perfeição era o mesmo que realizava um atendimento minucioso e que conseguia solucionar conflitos graves - como pôde ser observado no cotidiano de vários conselhos tutelares. Mas, como a ação dos conselhos se fazia predominantemente por meio de cartas, ofícios e telefonemas a autoridades e funcionários de diversos órgãos, estas deficiências acabavam transparecendo, influenciando na imagem e na resposta das instituições aos conselheiros. Esta preocupação suscitava críticas de conselheiros que eram oriundos dos próprios movimentos populares e organizados, mas que possuíam educação formal e superior:

*‘Os conselheiros brigam hoje com a administração municipal por salário, infraestrutura, mas na realidade eles deveriam entender primeiro qual é o seu papel. E a maioria não sabe nada sobre a realidade da sua região. A maioria nunca foi ao Fórum, à justiça, não sabe como funciona. O problema é que não tem ninguém para fiscalizar, as pessoas vão passar três anos assim.’* (Conselheira de Pinheiros, funcionária de entidade de atendimento à criança e ao adolescente)

A maior parte dos conselheiros via a resolução dos conflitos com a prefeitura - e, conseqüentemente, o acesso a recursos materiais e técnicos - como condição indispensável para o início do funcionamento dos conselhos na cidade. Entretanto, de maneira perversa, o não funcionamento dos conselhos comprometia a sua legitimação frente aos órgãos de atendimento, à população e ao próprio poder público. Ao lado da precariedade ou ausência absoluta de recursos, a falta de consenso em relação às funções dos conselhos e, portanto, em relação aos procedimentos e atividades a serem desenvolvidas, dificultava a identificação dos conselhos tutelares de São Paulo como formatos novos e distintos dos órgãos públicos existentes na área. *Na verdade, a consolidação do espaço institucional dos conselhos tutelares no campo das políticas municipais só ocorreria na medida em que as suas ações fossem percebidas, valorizadas e aceitas pelos demais atores.* Mas não seriam as atividades de um ou dois conselhos tutelares num município grande como São Paulo que favoreceriam o reconhecimento do formato ‘conselho tutelar’. Se um determinado conselho recebia casos do juiz da Vara local, um segundo alegava falta de condições para fazê-lo e um terceiro não conseguia atender as pessoas que o procuram por falta de sede, seria impossível pleitear funções mais abrangentes, como a elaboração de políticas públicas. Naquele momento, o conjunto dos conselhos tutelares não conseguia oferecer nem ao menos o atendimento básico previsto no Estatuto da Criança, em virtude da conjunção de fatores adversos, sendo o mais nocivo a recusa da administração municipal em reconhecê-los.

## 4 Conclusões

As resistências à implantação do Estatuto, vistas aqui pela ótica dos conselhos tutelares eleitos em São Paulo, eram fruto da recusa aos novos direitos para crianças e adolescentes e, ao mesmo tempo, esbarravam na carência de recursos e pessoal em escolas, creches e abrigos locais. Porém, *a relutância do poder público municipal, representada pela administração Paulo Maluf, e dos serviços e programas de atendimento, públicos e privados, de aceitar a fiscalização e conseqüente interferência dos conselhos tutelares indicava que a recusa a novas formas de gestão era também a recusa aos princípios que as inspiravam. Rejeitando o poder de fiscalização de um órgão público não-governamental, estas instituições opunham-se também à participação da sociedade na gestão pública.*

Numa democracia, se as normas dizem respeito à igualdade e à pluralidade, são também legitimados interesses e portadores destes interesses que aceitam e seguem tais normas (BOBBIO, 1986). Os conselheiros tutelares de São Paulo se viam como legítimos representantes da população e legítimos ocupantes destes espaços públicos, uma vez que haviam participado das mobilizações em favor do Estatuto e da implantação dos conselhos da criança no município. Entretanto, para a maioria dos conselheiros tutelares, os espaços criados pelo Estatuto eram legítimos somente *se e quando* ocupados por pessoas com ‘uma história feita’ nas lutas reivindicatórias dos movimentos organizados. Esta visão impedia os conselheiros de considerar aqueles que não comungavam a prática, o discurso, a crença e possuíam outros interesses, como legítimos candidatos e legítimos conselheiros tutelares. Negando a legitimidade da participação do ‘outro’, os conselheiros ameaçavam igualmente a legitimidade dos conselhos tutelares, pois recusavam o pluralismo e a existência do conflito, a *raison d’être* das experiências democráticas, tão duramente defendida por estes mesmos segmentos na luta pela democracia (DAHL, 1989; KECK, 1991).

É claro que o boicote à legitimidade dos conselhos advinha inegavelmente do ‘outro lado’. Os conselheiros que não compartilhavam o discurso da cidadania desvalorizavam o poder de intervenção dos conselhos na esfera pública, descrendo assim dos pressupostos que os alimentam, quais sejam a defesa de direitos e a participação da sociedade. Havia uma falta de consenso entre os dois grupos, não só a respeito do que era substantivo, mas sobre o que era formal, pois o grupo acima participara das eleições sem aceitar e defender as regras do jogo. O primeiro grupo de conselheiros, ligado ao PT, aceitava e defendia as normas, mesmo porque havia se empenhado na sua institucionalização, mas não aceitava o pluralismo da representação social nos espaços criados por estas mesmas normas. O segundo grupo, a minoria, se submetia às normas, mas não as aceitava integralmente; tampouco, os princípios que as regiam. Ambos não se reconheciam como iguais e, portanto, não conseguiam conviver dentro do mesmo espaço, pelo menos naquela primeira experiência dos conselhos tutelares no município de São Paulo.

A implantação dos conselhos tutelares no contexto da transição da administração de esquerda de Luiza Erundina para a administração conservadora de Paulo Maluf impôs discontinuidades e dificultou a afirmação dos conselhos perante a máquina administrativa. A relação entre o poder público municipal e os conselheiros tutelares era problemática, pois ambos desconsideravam a outra parte como interlocutora legítima de uma negociação. A prefeitura questionava os artigos do Estatuto que regulamentavam os conselhos tutelares e a eleição dos conselheiros na gestão petista, colocando-se contra as regras de participação e fiscalização. Opunha-se, deste modo, à defesa de direitos, que também envolvia a disputa pelo controle dos recursos públicos. *Na prática, a administração Paulo Maluf desqualificou os conselhos tutelares como lugar da resolução de conflitos entre interesses sociais e poder municipal, embora fosse constrangida a aceitá-los por força do caráter legal emprestado pelo Estatuto.*

Inicialmente, os conselheiros relutaram em aceitar a vitória de um prefeito conservador na disputada eleição do município. Além disso, na ausência de uma representação plural, tinham sido estigmatizados pela administração que identificara um perfil bastante específico no conjunto dos conselheiros tutelares, oriundos em sua maioria de movimentos e entidades de defesa de direitos. Os conselheiros municipais e tutelares se ressentiram de maior experiência para negociar com uma administração que dificultava o diálogo e de um papel mais efetivo da justiça que, embora tendo meios

legais para acionar os administradores, não lograva resultados concretos e rápidos. Os mecanismos jurídicos existentes, apesar da relativa independência do Ministério Público de propor ações e investigações, eram inócuos para obrigar o governo municipal a cumprir as leis federais e municipais. Ao invés de fortalecer os conselheiros tutelares nas negociações, a ameaça de um processo judicial acabou transformando-se em um trunfo do poder público. Se os conselhos optassem pela arbitragem da justiça, além da suspensão imediata das negociações pela administração Maluf, os efeitos seriam lentos a ponto de perder o significado e a utilidade para os conselheiros. *A justiça, neste caso, não conseguiu garantir um direito duramente conquistado por setores minoritários da sociedade.*

Em algumas regiões administrativas, a presença dos conselheiros tornou-se comum em escolas, creches, abrigos e postos de saúde. O programa estadual de atendimento SOS Criança e as Varas da Infância e Juventude, órgãos centrais no atendimento à clientela, foram os que mais solicitaram a intervenção dos conselheiros em São Paulo, reconhecendo-lhes a importância. *A legitimação dos conselhos tutelares deu-se, portanto, de forma ambígua: seu trabalho era aceito, mas o seu poder, boicotado.* A população agiu de modo semelhante. A maioria das pessoas atendidas não conhecia e não aceitava os direitos previstos no Estatuto, mas à medida em que o conselho conseguia arbitrar conflitos, orientar e fazer encaminhamentos, passavam a valorizar as ações dos conselheiros, sobretudo quando recebiam um tratamento que se distanciava do conhecido descaso das repartições públicas.

O trabalho realizado em São Paulo pelos conselheiros colocava o conselho tutelar como intermediário em conflitos existentes entre pais verdadeiros e adotivos, entre pais e filhos, entre professores e alunos, entre funcionários e população. Chamando a atenção dos responsáveis para a lei, informando sobre os procedimentos a serem tomados, orientando os envolvidos, preparando relatórios para o juiz com detalhes sobre os casos e apontando soluções, os conselheiros assumiram muitas de suas funções. Os juízes que recebiam relatórios dos **conselhos A e B**, por exemplo, tinham acesso a um relato completo dos problemas, das entrevistas e das partes envolvidas com indicações das medidas a serem tomadas, cabendo a eles a decisão final sobre as medidas jurídicas. Embora este minucioso - e inédito - serviço fosse muito valorizado pela população, juízes e profissionais, ele tornou-se inexecutável diante da falta de infraestrutura dos conselhos. Depois de um ano de existência e como estratégia para sobreviver diante da adversidade, os conselheiros decidiram mudar justamente o que lhes garantia apoio: os conselhos deixariam de funcionar como intermediadores de conflitos, assumindo o papel de 'provocadores dos poderes' e priorizando a fiscalização e a requisição de serviços públicos, a maior causa da resistência aos mesmos.

A composição majoritária dos conselhos por pessoas oriundas de movimentos e entidades de defesa de direitos, em detrimento de profissionais da área, dificultava a formação de um consenso em torno do papel e do funcionamento dos conselhos no município. Em São José dos Campos e Maringá, a título de comparação, exigiu-se que um pedagogo, um psicólogo, um assistente social e um advogado tomassem assento em cada conselho. A preocupação era assegurar que uma das funções mais importantes do conselho, a orientação de pais, jovens e crianças, fosse feita de modo adequado. O perfil da maioria dos conselheiros em São Paulo refletiu a composição dos segmentos que foram responsáveis pela luta em torno dos direitos das crianças e adolescentes. *A experiência de São Paulo indicou que não seria necessário exigir curso superior*

*dos candidatos, desde que uma equipe técnica assessorasse os conselheiros no encaminhamento dos casos, pois o que caracteriza o conselho tutelar como espaço público de conflito e negociação é justamente a presença e a rotatividade de cidadãos interessados em influir nas decisões públicas.*

A atuação da maior parte dos conselheiros tutelares de São Paulo estava diretamente relacionada às suas experiências anteriores em mobilizações, movimentos de reivindicação e entidades de defesa de direitos. Apesar da irregularidade dos pagamentos e da falta de infra-estrutura, 90% dos eleitos permaneceram trabalhando nos conselhos, apoiados principalmente pela rede de entidades e movimentos que participava dos fóruns na cidade. Certamente, isto não ocorreria se a maioria não pertencesse ao universo dos movimentos organizados e entidades de defesa de direitos.

A virtude do conselho tutelar e de qualquer outro organismo ou fenômeno que se queira democrático é possibilitar o surgimento e a resolução do conflito, cuja aceitação pressupõe a legítima existência das diferenças. Nenhum espaço democrático pode ser homogêneo, pois nele devem conviver os plurais, que se tornam iguais somente por aceitarem regras universais para a ação política e decisões políticas proporcionadas por estas regras (BOBBIO, 1986). Quando alguém se atribui interesses mais puros ou genuínos e exclui o 'outro', nega a pluralidade da representação e, assim, a possibilidade democrática da resolução dos conflitos. Passados quase vinte anos, a experiência dos primeiros conselhos tutelares em São Paulo continua nos mostrando que é mais difícil concretizar os ideais democráticos do que defendê-los no plano da teoria, pois o dia-a-dia obriga a conviver com segmentos indiferentes à luta democrática e à defesa de direitos. Como podemos perceber pelas dificuldades e também avanços conquistados pela sociedade na gestão participativa, o caso dos conselhos tutelares em São Paulo revela que a consolidação de uma democracia depende de repetidas experiências como esta. Dependem também do aprimoramento dos mecanismos jurídicos e políticos de fiscalização do poder público para que ele seja constringido a observar a lei.

## Referências

---

ALVAREZ, Sonia E. *Deepening democracy: Popular movements networks, constitutional reform and radical urban regimes in contemporary Brazil*. [S.l.], 1991.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CARDOSO, Ruth C. L. Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia. In: REIS, Fábio W., O'DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

DAHL, Robert A. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DOIMO, Ana M. *"Movimento popular" no Brasil pós-70: formação de um campo ético-político*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

KECK, Margaret E. *PT, a lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1991.

Os primeiros Conselhos Tutelares do município de São Paulo: as dificuldades de afirmação da gestão participativa na transição da administração Luiza Erundina para a administração Paulo Maluf

KOWARICK, Lúcio, SINGER, André. *A experiência do Partido dos Trabalhadores na prefeitura de São Paulo*. São Paulo, 1993.

SÊDA, Edson. *ABC do Conselho Tutelar*. São Paulo: AMESC, 1992.

SILVA, Cátia Aida P. *O novo direito da criança e do adolescente no Brasil*. São Paulo, 1993.



# Políticas de proteção à infância: o Conselho Tutelar de Ceilândia como foco de análise<sup>1</sup>

*Arquimedes Belo Paiva*

## 1 Introdução

A infância - diversa como se apresenta – exige uma análise sociológica atenta e minuciosa para as suas especificidades, porém não descolada das contribuições que as demais áreas do conhecimento oferecem acerca da mesma. Para este trabalho, centramos nossa apreciação na interface existente entre a condição da infância na cidade satélite de Ceilândia e o seu reatamento nas ações cotidianas do Conselho Tutelar da Cidade.

Elegemos a cidade satélite de Ceilândia por se tratar de uma localidade consolidada na malha urbana do Distrito Federal e apresentar indicadores variáveis no que tange a sua população. Selecionamos ainda mais especificamente o trabalho com o Conselho Tutelar (CT) – criado a partir da elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - como foco privilegiado de análise ao possibilitar o estudo *in loco* das questões pertinentes a infância e disponibilizar o registro dos casos que são verificados e acompanhados pelo próprio na região. Ademais, o CT possui em seu cerne a participação da comunidade ao eleger os próprios conselheiros a partir de consulta eleitoral junto a população da localidade.

Sendo assim, o nosso trabalho se erigiu pela observação participante junto ao Conselho Tutelar de Ceilândia (CTC) em um período de quase um ano (entre os meses de dezembro de 2005 e setembro de 2006), tratamento estatístico dos registros de ocorrência presentes no CT, entrevistas estruturadas com os conselheiros e análise bibliográfica da produção existente acerca da atuação dos Conselhos Tutelares no Brasil até então.

O tratamento estatístico dos registros de ocorrências do CT da cidade nos possibilitou uma visão acurada dos tipos de entrada dos casos presentes neste conselho. Assim, elaboramos uma série temporal de tabelas e gráficos com as variáveis: violações e demandas, denunciantes, sexo, entre outras.

<sup>1</sup> Este artigo se constitui como síntese da dissertação de mestrado intitulada 'Políticas de Proteção à infância: o conselho tutelar de Ceilândia como foco de análise' defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília (PPG-SOL/UnB) no ano de 2007, sendo parcialmente financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A análise das demandas existentes no CTC exigiu a utilização de diversos instrumentos de coleta de dados, tanto quantitativos como qualitativos. Não queremos afirmar, deste modo, que são os únicos ou melhores meios para apreciação de Conselhos Tutelares, mas foram os procedimentos que nos permitiram encontrar respostas para as indagações presentes no início da pesquisa.

## 2 A Infância em Perspectiva Sociológica

As ações sociais empreendidas pelo Poder Público no âmbito das políticas públicas se conformam como de grande importância ao atendimento das necessidades da população marginalizada socialmente. Especificamente as políticas públicas, que visam a atender as crianças inseridas nesta situação, se desenham como necessidade vital para o bem-estar desta população.

Compreendemos que as crianças, como seres sociais que o são, se inserem em nosso cotidiano de acordo com as tramas engendradas socialmente para a existência. Assim, sua inclusão nos mais diferentes quesitos (escolaridade, acesso aos serviços de saúde, alimentação, etc.) é determinada de acordo com sua presença nas diversas frações da sociedade de classes em que vivem.

As crianças em nossa sociedade compartilham em plano generalizante e abstrato da idéia de infância e, no entanto, as oportunidades e vivências destas se dão no plano material sobre outros aspectos que não aqueles idealizados socialmente. Tal situação torna-se dramática quando analisamos as crianças que estão à mercê de um processo degradante para um ser humano, no tocante a formação física, social ou intelectual, ou seja, as crianças marginalizadas socialmente.

Estas crianças fazem parte na sociedade brasileira de um processo de vitimização dentro e fora de seus, possíveis e pretensos, lares. Sendo vítimas circunstanciais da exploração de seu trabalho, do abuso sexual via prostituição, dos diferentes tipos de violência doméstica (encobertas pelo silenciamento, por envolverem relações familiares) e, até mesmo, do extermínio.<sup>2</sup>

A família enquanto uma das bases da formação da personalidade da criança se constitui como o núcleo de sua socialização na esfera privada. Em oposição ao que comumente definimos como atributos inerentes ao lar (por exemplo, aconchego e afeto) eis que se ergue no seio da mesma a violência infantil familiar ou violência doméstica. Segundo MINAYO (2002, p. 103-106), em sua análise da literatura existente acerca da violência doméstica, podemos distinguir quatro tipos 'mais visíveis' de suas expressões: violência física, violência psicológica, violência sexual e negligências. Este quadro traçado, acerca dos diferentes tipos de violência doméstica, nos auxilia exclusivamente enquanto *tipos ideais* construídos racionalmente pelo pesquisador. Na realidade social intensamente complexa e múltipla caberá ao estudioso apontar para as *conexões causais* presentes nas intenções dos agentes determinando "o grau de aproximação entre o fenômeno histórico e o tipo construído teoricamente" (WEBER, 1979, p. 372).

Apesar de a 'descoberta da infância' se remontar ao século XVII (ARIÈS, 1981), com tudo o que isto implica de particularidade no que se refere ao trato com as crianças, as mudanças sociais e econômicas advindas com a Revolução Industrial e o desenvolvimento da sociedade capitalista tornou a atenção que era

---

<sup>2</sup> Cf. IBGE, 2003; SALAZAR, 1993; SANTOS, 1987; SILVA, E., 2004; SILVA, H.; SILVA, 2005; UNICEF, 2003, 2005a.

dada às crianças difusa e dispersa. No seu bojo, a entrada da mulher no mercado de trabalho e a ausência de uma política social que compensasse as mudanças estruturais comprometeram a função até então ocupada pelo modelo familiar que atribui, quase que exclusivamente, à mãe a tarefa de acompanhar a criança em seu desenvolvimento social e cognitivo (MORAES, 1991, p. 8).

Assim, no sentido da proposta de Nunes (2003), buscamos interrogar acerca da lógica social que permite que tais mazelas se tornem triviais e se incorporem a uma visão de mundo em que possam ser inteiramente toleráveis. Ainda de acordo com Nunes, amparamo-nos na “tese de que a socialização dos indivíduos se dá no interior de uma lógica produtora de diferenças, criando uma cultura da desigualdade como parte premente da vida social brasileira” (NUNES, 2003, p. 12).

Jucirema Quinteiro (2002, p. 138-142) ao construir um esboço do desenvolvimento de uma possível *Sociologia da Infância* no Brasil e no mundo aponta que: i) a produção francesa centra-se sobre tradicionais instituições sociais como a escola, a família e a justiça; ii) a produção inglesa aborda uma enorme gama de aspectos e uma visão renovada do processo de socialização; iii) existe um crescente interesse pela temática no Brasil no último quarto do século XX.

No que tange a produção brasileira a autora destaca a diversidade de temas com enfoque empírico e a quase inexistência de debates teóricos. No entanto, nem o recente crescimento do interesse pela temática, nem os estudos já existentes são suficientes para afirmar uma atenção regular e sistemática dos pesquisadores em Ciências Humanas e Sociais ao longo do século XX e início do XXI.

Em sua reconstrução da percepção histórica da criança no Brasil, Quinteiro (2002), observa uma análise existente desde o século XIX, sobretudo - assim como em outros países -, divulgado por textos de juristas, médicos, políticos, cronistas, jornalistas e demais profissionais das artes. Destacadamente, a criança é retratada através do “fenômeno da pauperização infantil” nas cidades brasileiras gerando, com isso, o seu disciplinamento no ordenamento jurídico brasileiro a partir da categoria social denominada *menor*.

Na perspectiva propriamente de uma *Sociologia da Infância brasileira*, Quinteiro (2002) repassa três importantes obras, a saber, cronologicamente: 1) o relatório datado de 1939, de Sabóia Lima, com o título *A infância desamparada*; 2) o trabalho denominado *As ‘trocinhas’ de Bom Retiro*, de autoria do notabilizado sociólogo brasileiro Florestan Fernandes, para a pesquisadora uma das obras fundantes no reconhecimento da importância da criança enquanto agente de socialização; e, ainda, 3) a coletânea *O massacre dos inocentes*, elaborado pelo contemporâneo sociólogo José de Souza Martins, ao “reconhecer que são elas [as crianças], nos dias atuais, os principais portadores da crítica social”.

Por fim, cumpre salientar que neste trabalho utilizamos uma diversidade de autores que não se resumem propriamente ao campo sociológico. Neste sentido, formatamos uma discussão que também lançou mão de autores, especialmente, das áreas de Serviço Social, Direito e Psicologia.

### 3 Procedimentos Metodológicos da Pesquisa

O trabalho de campo no Conselho Tutelar de Ceilândia (CTC) se iniciou no mês de dezembro do ano de 2005 e se estendeu até meados do mês de setembro de 2006. Neste período desenvolvemos uma

série de observações da rotina do CTC, acompanhamos os atendimentos, realizamos entrevistas com os conselheiros e ainda construímos um levantamento de dados no arquivo do órgão.

As observações *in loco* no CTC foram realizadas de maneira espaçada durante o período referido. Sendo que, nos dois primeiros meses (dezembro e janeiro) realizamos cerca de dezoito (18) visitas; nos meses seguintes de fevereiro e março alcançamos um total de dezesseis (16) visitas; com uma redução no trimestre seguinte (abril, maio e junho) para doze (12) visitas e, por fim, com nova intensificação no último trimestre (julho, agosto e setembro) para vinte e quatro (24) visitas tendo em vista a finalização das etapas da pesquisa. Perfazendo, assim, um total aproximado de setenta (70) visitas ao conselho tutelar com uma duração média de três horas de observação diária, completando um quadro de aproximadamente duzentas e dez (210) horas entre observações, levantamento de dados, acompanhamentos de casos e entrevistas.

Elegemos o *Conselho Tutelar de Ceilândia* como foco de nossa análise por motivos múltiplos, entre outros:

- Pelo fato de Ceilândia haver surgido como uma das primeiras cidades satélites resultante da Campanha de Erradicação de Invasões (CEI) – daí o nome da cidade - que contribuiriam definitivamente para a segregação sócio-espacial no Distrito Federal;
- Pela dimensão que a cidade ocupa hoje no âmbito do Distrito Federal, constituindo-se como a maior cidade satélite, com uma população total de 344.039 habitantes, portanto cerca de vinte por cento (20%) da população total do DF (IBGE, 2000);
- Pela imagem midiática constituída em torno da cidade satélite de Ceilândia, como uma das regiões que apresenta os maiores índices de crimes violentos contra a pessoa humana em suas mais diversas modalidades;
- Pelo fato do Conselho Tutelar de Ceilândia ser um dos únicos no Distrito Federal a apresentar um sistema de registro das denúncias que permitisse o desenvolvimento da pesquisa empírica;
- E, finalmente, porém não menos importante, pela abertura e acolhida da proposta dessa pesquisa por parte dos integrantes do referido CT.

A pesquisa se desenvolveu - não de maneira exata, mas aproximadamente - em três etapas. A inicial consistiu na familiarização com a rotina do CTC em suas diversas instâncias, a saber: encaminhamento das denúncias, atendimento individualizado das pessoas que procuram o conselho, palestras nas escolas com pais e professores, triagem dos casos de denúncia anônima e acompanhamento dos casos encaminhados por outros órgãos componentes da política de atendimento a criança na Ceilândia.

Na segunda etapa, desenvolvemos - ainda concomitantemente as observações relatadas acima – um minucioso levantamento de dados nos arquivos do conselho referente aos anos de atuação do conselho de 2003, 2004 e 2005. Este levantamento consistiu na sistematização de cinco mil quinhentas e cinqüenta e seis (5.556) fichas de atendimentos realizados pelo CTC em sua rotina diária no período aludido de três anos. Sendo que, este número total de casos se refere aos atendimentos não distinguidos entre crianças e adolescentes. Assim, primeiramente nos cumpria separar as fichas de crianças e adolescentes, pois o conselho não possuía a rotina de inserir a data de nascimento das crianças e adolescentes atendidos no órgão.

Esta etapa da pesquisa se dilatou por longos cinco meses (março de 2006 a julho de 2006) de levantamento em um arquivo que possuía uma série de problemas: falta de padronização entre os conselheiros da alimentação das fichas; ausência de informações elementares sobre o caso descrito na ficha (por exemplo, idade) ou mesmo sumiço de fichas; diferença marcante na qualidade das fichas entre os anos levantados (sendo o ano de 2003 com a maior precariedade de informações); e, ainda, dificuldades técnicas e humanas para realizar um levantamento de tal porte.

As informações disponíveis nas fichas foram levantadas de acordo com os seguintes recortes: por ano, por idade, por tipo de violação, por denunciante, por endereço de residência e por data de entrada do caso. Posteriormente, ao levantamento dos dados, realizamos a sua sistematização - durante os meses de agosto a dezembro de 2006 -, onde construímos tabelas e gráficos por cada recorte e ainda elaboramos cruzamentos entre as diversas informações. Sendo que, deste levantamento resultou um total de 40 arquivos entre tabelas e gráficos que nos fornecem informações detalhadas sobre a entrada dos casos catalogados no arquivo do CTC.

Na terceira e última fase de nossa pesquisa de campo realizamos entrevistas a partir de um roteiro prévio com os cinco conselheiros tutelares de Ceilândia. Nestas entrevistas buscamos enfatizar o entendimento e discurso dos conselheiros, especialmente, sobre três aspectos: a trajetória pessoal do conselheiro (biografia), a visão acerca da infância e a avaliação do conselho tutelar. As entrevistas coadunadas a nossa observação de campo e ao levantamento e sistematização das 5.556 fichas de atendimento, se constituíram em um importante manancial informativo para o entendimento deste complexo arranjo social que é o Conselho Tutelar.

#### 4 Conselho Tutelar de Ceilândia: Origem e Atuação de seus Conselheiros

É revelador da constituição do Conselho Tutelar de Ceilândia o fato de que a própria história de parte de seus conselheiros se confunde com a história da formação e atuação do CT na cidade. Como órgão recente na história dos direitos da criança e do adolescente na Ceilândia, temos a *primeira gestão* do CTC formada através de eleição realizada no mês de dezembro de 1998 e nomeação dos conselheiros eleitos no mês de dezembro do ano de 1999. Sendo que, os conselheiros da *segunda gestão* – sobre a qual nos debruçamos na pesquisa - foram eleitos no mês de setembro de 2003 e nomeados em novembro do mesmo ano.<sup>3</sup>

O procedimento para escolha dos conselheiros tutelares é constituído de acordo com lei municipal sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a fiscalização do Ministério Público.<sup>4</sup> Tal processo de escolha dos conselheiros é ainda regulamentado pelo art. 140 do ECA que erige: “são impedidos de servir no mesmo conselho marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e

<sup>3</sup> Na ocasião, foram eleitos novamente - para um mandato de três anos - dois conselheiros pioneiros na implantação do CTC. Tal situação está de acordo com o art. 132 do ECA que estabelece um período de três anos de duração do mandato, sendo permitida uma recondução.

<sup>4</sup> No Distrito Federal é regulamentado pela Lei Distrital nº2.640, de 13 dezembro de 2000.

enteado” (BRASIL, 2003). Sendo que, este impedimento é ainda estendido para a autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com ação na Justiça da Infância e da Juventude.

Conforme previsão legal<sup>5</sup> temos um total de cinco (5) conselheiros presentes nos CTs e escolhidos via eleição pela comunidade onde se situa o órgão. Esta escolha, de acordo com a literatura existente, assume características que muitas vezes a assemelha a uma disputa político-partidária aos moldes das eleições gerais do sistema político representativo brasileiro. Assim, encontramos alguns conselheiros que possuem vínculo orgânico com determinadas siglas partidárias dispondo, deste modo, de um aparato econômico e de influência (em suas diversas nuances) que acabam por favorecer a candidatura dos mesmos perante o pleito de representantes forjados no cotidiano da comunidade no que tange a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.<sup>6</sup>

Além desta situação encontramos ainda a presença de conselheiros com a seguinte configuração em relação a comunidade em que se inserem: vínculo com denominações religiosas que, em geral, possuem uma trajetória de atendimento e/ou luta em prol dos direitos da população assistida pelo CT; funcionários públicos com atuação anterior em órgãos de estado que lidam com a criança e o adolescente, destacadamente, os profissionais ligados ao magistério, serviço social e área administrativa.

Esta discussão acerca do processo de escolha dos conselheiros assume relevo ao evidenciar os grupos sociais e interesses que perpassam a seleção dos mesmos. Assim, podemos averiguar e destrinchar as idéias, assim como o trato posterior destes futuros conselheiros com a questão em estudo. Neste sentido, a título de exemplificação, ressaltamos - em caso observado *in loco* em nossa experiência com o processo de escolha dos conselheiros tutelares - a utilização deliberada e contínua de crianças de colo, organizada por candidatos a conselheiros tutelares, para atendimento preferencial no momento da votação, no ano de 2004, na cidade de Goiânia (GO). Sendo este caso representativo e exemplar da lógica que permeia, não somente a eleição dos conselheiros tutelares, mas os processos eleitorais que engrenam as escolhas em nossa democracia representativa.

Contudo, não foi objeto de nossa pesquisa a análise do processo de escolha dos conselheiros que já se encontravam no CTC, dado que o mesmo se desenvolveu durante o ano de dois mil e dois (2002). Assim, lançamos mão da utilização de entrevistas e observação participante que nos propiciaram informações privilegiadas da escolha e rede engendrada pelos conselheiros para investidura no cargo.

A seguir sintetizamos as características apresentadas pelos conselheiros do CTC referentes ao sexo, idade, escolaridade e profissão/função: predomínio do sexo masculino com quatro (4) representantes, elevado índice de escolaridade ao somar quatro (4) representantes com curso superior completo,<sup>7</sup> origem comum nordestina e residência em suas histórias de vida nas cidades satélites e entorno do DF, considerável

<sup>5</sup> Ver Art. 135 do ECA (BRASIL, 2003).

<sup>6</sup> De acordo com a referida lei distrital que dispõe sobre os conselhos tutelares é vedado o financiamento de caráter político-partidário durante o processo de escolha dos membros dos CTs (DISTRITO FEDERAL, 2000).

<sup>7</sup> De acordo com dados da SEPLAN (2004b) a cidade satélite de Ceilândia possui um índice de 6,3% de sua população com ensino superior completo/incompleto ou com pós-graduação. Assumindo uma distinção considerável se comparado com o índice de 42,8% de pessoas com curso superior completo/incompleto ou com pós-graduação na região administrativa de Brasília (SEPLAN, 2004c).

presença de dois servidores públicos do Governo do Distrito Federal e militância em comum em atividades ligadas a questão da infância e adolescência.<sup>8</sup>

A partir da aplicação de entrevistas estruturadas aos conselheiros indagamos sobre quais os tipos de denúncias mais frequentes no CTC, no que foram praticamente unânimes em posicionar os maus tratos e a negligência como o tipo mais comum de violação nas entradas dos registros de ocorrência do conselho. Sendo que, três conselheiros apontaram a imperiosidade do oferecimento de vagas em creches e pré-escolas para as crianças como uma necessidade urgente para a superação desta condição. Esta indicação dos conselheiros foi confirmada posteriormente como um dos principais elementos de procura do CTC nos dados levantados no arquivo do CTC.

Assim, aponta o conselheiro Mateus<sup>9</sup> que, na cidade satélite de Ceilândia, “a grande parcela das mães hoje são chefes de família tem a necessidade de ir trabalhar e tem a necessidade de deixar essa criança em um lugar seguro”. Neste sentido, problematiza a conselheira Joamara sobre a noção de negligência autuada pelo CTC: “A negligência não é porque pai e mãe não cuida, é pela necessidade, pela sobrevivência. Ou seja, hoje quando se fala em creche, se fala em princípio educacional, e se fala também na prevenção da própria negligência”.

Para o conselheiro Mateus a existência de vagas em creches e pré-escolas (coadunados aos cuidados e ensino no interior destas instituições) na Ceilândia assumiria uma dimensão resolutiva de grande parte dos problemas enfrentados pela infância na cidade. Desta forma,

diminui-se o índice de crianças que ficam na rua, e ficando na rua elas são expostas a todos os tipos, do que nós chamamos de vulnerabilidade social, são expostas a droga, são expostas tanto a serem abusadas, por todos os tipos de abuso: físico, sexual, psicológico e, é claro, de serem, inclusive de entrarem a partir daí no mundo do crime.

Esta colocação nos oferece margem para interpretarmos a visão dos conselheiros sobre a maneira como as crianças estão ‘expostas’ as violações de direitos e inserção no mundo do crime na Ceilândia. De tal modo, pedimos aos conselheiros tutelares para descreverem o perfil das famílias assistidas pelo CTC. No que tange ao perfil socioeconômico das famílias os conselheiros assinalaram a baixa renda, baixa escolaridade e dificuldade de obtenção de trabalho pelos pais ou responsáveis. Contudo, as respostas apontaram para uma noção de família variando entre dois pólos quando buscam apurar a responsabilidade da mesma diante da situação das crianças, a saber, a família como responsável pela situação de exclusão vivida pelas crianças ou a família como também vítima de um ciclo de exclusão que se perpetua e atinge os seus filhos.

Assim, descreve um dos conselheiros sobre a *primeira visão*, por nós destacada, acerca da situação das famílias na localidade:

As nossas famílias de Ceilândia a gente tem um perfil bem definido, que é total falta de responsabilidade do núcleo familiar. A família hoje ela não tem se responsabilizado do

<sup>8</sup> De acordo com a Lei Distrital nº 2.640/2000 somente pode se candidatar ao cargo de conselheiro tutelar os brasileiros que possuam, dentre outros requisitos, “comprovada experiência na área de atendimento à criança e ao adolescente, a ser aferida mediante a apresentação de currículo documentado, ou formação acadêmica compatível” (DISTRITO FEDERAL, 2000).

<sup>9</sup> Os nomes dos conselheiros foram alterados com o intuito de preservar as identidades dos mesmos.

seu papel de família com os seus filhos. [...] Então o perfil, eu diria, é de total falta de responsabilidade com seus filhos. [...] A gente hoje ainda encontra famílias que chega aqui e diz que quer entregar o filho pro juiz, ou seja, deixa de assumir a total responsabilidade que deveria assumir com seu filho.

No mesmo sentido, porém com uma análise da relação intra-familiar outro conselheiro demarca a relação entre os pais, do seguinte modo: “A maior parte das pessoas que nós atendemos aqui são crianças e adolescentes que tá faltando ou pai ou a mãe. É isso que é o maior problema”.

Na *segunda visão*, a família é objeto de um escrutínio de sua trajetória e inserção no contexto societal. Deste modo, descreve outro conselheiro:

São famílias extremamente sofridas, são famílias que elas já são frutos de um ciclo de exclusão muito grande, então elas já vêm fazendo parte desses ciclos. Muitas vezes os pais já foram excluídos mesmos da assistência básica, aí se tornam pais, continuam com essa situação da exclusão e termina repetindo o mesmo modelo, a negligência com a falta dos cuidados básicos: o banho, os cuidados com a alimentação, o acompanhamento escolar que não existe, muitas vezes acobertados, fechar os olhos pra crianças que vão pra rua pedir dinheiro. Então, essas famílias a gente percebe um quadro de negligência muito grande, mas eles também são vítimas dessa negligência, então são famílias que precisariam muito. Primeiro de programa de promoção humana mesmo. Até pra que eles se vejam como cidadãos e eles possam alterar a própria criação, reaprender a criar, reaprender..

Apontando esta distinção averiguada acerca da noção de família queremos destacar que a mesma, ao ampliar o escopo de compreensão da instituição familiar, possui implicações práticas no cotidiano do CTC. Assim, baliza uma conselheira, identificada com a última visão, ao descrever o perfil das famílias:

Pessoa que também ao longo da sua vida, pais e mães, que também foram negligenciados de alguma forma, e reproduz aquele mesmo sentimento com os filhos. Então, você tem que ter uma sensibilidade pra resgatar primeiro as famílias de baixo, pra tentar mudar a postura deles em relação aos filhos, enfim... E também com a família - e aí é uma interpretação minha, não sei se meus colegas tem essa interpretação - que estão dispostas a aprender, que tão abertos, é sensível e está mudando. Só que nós temos que ter esse discernimento de achar que o tempo não tem que ser meu tempo, cada um tem o seu tempo, entendeu?! O que nós temos é que iniciar o trabalho. Então, esse perfil de família hoje... E aí, é outra questão também, a família hoje não tem mais aquele conceito de pai, mãe, filhos, né. É muito mais amplo hoje a família, ela tá assim vivendo alguns momentos, que é só a mulher com 6 filhos e que não tem ajuda de outros, né, e nem do pai desses filhos, às vezes é o homem também com 3, 4 filhos que a mulher abandonou é a minoria dos casos, mas tem que ser pai entendeu? O tempo todo, mas que precisam de auto-ajuda, uma auto-ajuda no sentido psicológico pra situação, tem que confiar mesmo para que ele junto com os filhos estabeleça uma relação de respeito, de valor, né de acordo com a família. Então assim, eu penso que tem que ter muito cuidado com esse perfil, cada caso ele exige uma análise de perfil individual ou coletiva daquela família.

Entretanto, não podemos mecanicamente balizar a atuação dos conselheiros de acordo com a sua filiação a uma compreensão ou outra da situação das famílias, cujas crianças são focos de ações do CTC. Tal assertiva se edifica sobre nossa percepção de que entre os conselheiros existem ainda duas acepções acerca das atividades desenvolvidas pelo conselho tutelar.

A primeira, se pauta pela penetração do CTC na comunidade em que está inserido, ou seja, a atuação do conselheiro deve estar para além do registro de denúncias e expedição de requerimentos de serviços. Na segunda, a atuação do conselheiro centra-se, destacadamente, no procedimental do encaminhamento das denúncias através da rede de atendimento às crianças disponível na localidade (por exemplo, abrigos, instituições de ensino e de saúde e órgãos ligados a secretárias de governo).

Sendo assim, corresponderia à primeira visão uma atuação dos conselheiros na comunidade em que se situam via palestras e campanhas de conscientização dos direitos da criança e do adolescente em escolas, igrejas, etc. Ao passo que na segunda prevalece uma compreensão de atuação dos conselheiros como meros representantes de governo em uma repartição pública. Na colocação a seguir, podemos constatar esta noção em uma divergência expressa na fala de um dos conselheiros:

Tem companheiro meu que acha que [...] o importante é você ir pra rua, é dar palestra. Eu acho importante esse atendimento aqui como é importante o médico atender no hospital. Não adianta o médico ir dar palestra e esquecer os clientes dele, as pessoas doente.

É importante salientarmos que esta última perspectiva acerca da atuação dos conselheiros não absorve a primeira compreensão que visa influir positivamente na construção de uma conscientização da comunidade acerca dos direitos da criança e do adolescente. A nosso ver, para a consolidação das crianças (e adolescentes) enquanto sujeitos de direitos é forçosa uma performance dos conselheiros quanto ao aspecto cultural da comunidade em que se fixam. Neste sentido, a segunda perspectiva não contempla de forma direta esta destacada atuação e ainda não contribui para a elaboração de uma mentalidade progressista quanto ao combate às violações dos direitos desta população.

Ao divisarmos a dualidade existente acerca da atuação do CTC não queremos apontar a falta de comprometimento nas ações empreendidas pelos conselheiros que possuem uma visão *restrita* sobre o mesmo. Mas sim chamar a atenção para a dimensão prática e simbólica das ações cultivadas pelos conselheiros no cotidiano do órgão. Deste modo, se faz necessária a atuação procedimental realizada no CT e, sobretudo, a elaboração de campanhas e discussões na comunidade sobre as próprias atribuições do conselho e os direitos da criança. E, no entanto, conforme discutido anteriormente, o conselho tutelar não pode ser entendido tão somente como uma realidade isolada no Sistema de Garantia de Direitos. Assim, perguntados acerca das maiores dificuldades enfrentadas pelo CTC, os conselheiros foram unânimes em destacar a fragilidade da rede de atendimento disponível na Ceilândia e no Distrito Federal.

Defronte esta realidade, os conselheiros responderam ao questionamento de como seria o conselheiro tutelar ideal. As respostas foram similares sempre enfocando a necessidade de envolvimento do conselheiro na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Sendo que, a mesma evidenciou, em alguns casos, a necessidade do conselheiro adotar uma postura reflexiva acerca da condição da família e da criança e do Direito e da Justiça.

Um dos conselheiros ao responder o questionamento radicalizou a posição sobre o conselheiro tutelar ideal ao afirmar:

Qualquer um tá no perfil, qualquer um cidadão comum, eu já coloco assim, que eu acho que a gente deveria ter um avanço, um avanço pra que não existisse mais conselho tutelar.

Cada cidadão de Direito, ele é um conselheiro lá. Deveria procurar as políticas e já ser atendido. [...] Não precisaria ter atravessador. Eu acho que o conselho tutelar veio num momento muito importante, mais tem hora que eu faço até uma analogia às agências reguladoras, que isso seria uma fase. Só uma fase, né! De implementação mesmo e busca pelo Direito e a Justiça, mais que o cidadão seja o sujeito de Direito mesmo, que ele não precise tá recorrendo a órgãos, vamos dizer o Judiciário, o Ministério Público para que os direitos básicos fundamentais seja cumprido e tal. Isso vai ser quando? Quando o executivo tiver responsabilidade com estas políticas mesmo. E aí, o conselheiro ideal vai ser qualquer cidadão.

E, por fim, elaboramos uma pergunta aos conselheiros indagando de que forma o Estado e os órgãos públicos poderiam atuar de forma mais preventiva a fim de compreendermos os gargalos da rede de atendimento e a inexistência de políticas públicas em áreas consideradas fundamentais pelos conselheiros. Esta questão apresentou respostas análogas centrando-se em dois pontos: 1) destinação de maiores verbas no orçamento público do governo do DF e da União para as políticas públicas voltadas a criança e ao adolescente e 2) melhor ordenamento e implementação das políticas públicas referentes a esta população.

De tal modo, os conselheiros tutelares foram unânimes em relatar a dificuldade enfrentada no cotidiano do CTC devido ao não cumprimento de suas requisições de serviço público junto à rede de atendimento à criança disponível no Distrito Federal. A este respeito discute o conselheiro Eduardo:

quando se faz a requisição é dever do Estado acatar. Muitas vezes a gente faz a requisição e não é atendido. Porque geralmente é falta de pessoal nos órgãos do governo, falta de estrutura, falta disso, falta daquilo. Eu acho que deveria ser visto com mais moral, as medidas que o conselho aplica. E, no entanto, não é assim, a gente representa no Ministério Público e continua criança sem escola, crianças sem creche. Chega no CDS precisando de uma cesta básica não tem. Isso deixa a gente chateado. Porque você tenta ajudar a família e, no entanto, se esbarra no órgão que executa.

Neste sentido, compreendemos que o impedimento a atuação plena dos conselheiros tutelares compromete as próprias finalidades atribuídas aos CTs pela legislação existente. Sendo assim, até que ponto poderíamos afirmar então que os conselhos tutelares contribuem em suas ações para a consolidação das crianças enquanto sujeitos de direitos no país? Ou mesmo, qual seria o limite oferecido pela realidade objetiva para a concretização do ideal contido nas responsabilidades legais deste órgão? Por ora, julgamos necessário para a problematização das respostas a análise das entradas presentes nos registros de ocorrência do Conselho Tutelar de Ceilândia. E, posteriormente, trataremos de maneira detida esta configuração como um todo passível de apreensão e explanação.

## 5 Breve Caracterização dos Atendimentos Realizados no CTC

Esboçamos a partir dos dados quantitativos coletados junto ao CTC a análise dos principais tipos de violações contra a criança, caracterização das crianças com direitos violados e, ainda, a construção de um tipo acerca das violações, vítimas e denunciantes.

A sistematização dos dados obedece a uma visão panorâmica e, concomitantemente, particularizada que, pensamos, possibilita uma compreensão do conjunto dos dados disponíveis para análise dos fenômenos

observados. Assim, os dados coletados e sistematizados se referem a um período temporal de três anos (referentes aos anos de 2003, 2004 e 2005) que nos possibilitam uma visão razoável das entradas e do desenvolvimento dos casos registrados no CTC. Somado o período referenciado quantitativamente a nossa observação qualitativa do cotidiano do conselho ao longo de quase um ano (ano de 2006), possuímos então – com as devidas reservas - uma temporada de aproximadamente quatro anos de realidade do Conselho Tutelar de Ceilândia em análise.<sup>10</sup>

Dada a brevidade deste artigo elencaremos apenas a construção, a partir dos dados coletados, de um tipo comum acerca das violações, vítimas e denunciante. Assim, pudemos verificar uma complexa gama de inter-relações das entradas no arquivo. Contudo, podemos traçar os tipos mais propensos e comuns no que tange as diversas variáveis consideradas em nossa pesquisa junto ao CTC.

Assim, encontramos a predominância no quesito violações das variáveis *Inclusão em programas* e (somados) *negligência* e *maus tratos* apresentando empate com 28,9% das entradas, seguida das solicitações de vagas em *instituições de ensino* com 15,5% das fichas de ocorrência. No tocante as faixas etárias, verificamos a predominância das entradas relativas à primeira infância (0 a 6 anos) com 51,8% das fichas analisadas demandando, maiormente, vaga em instituição de ensino infantil. Nas demais faixas etárias analisadas (7 a 9 anos e 10 e 11 anos) verificamos a busca por *inclusão em programas*, dado que a inserção destas crianças no ensino fundamental se tornou fato consolidado atualmente nas cidades brasileiras.<sup>11</sup>

A família se erige como a maior denunciante ao apresentar o percentual de 65% das entradas, sendo, especialmente, a figura da mãe a responsável pelo encaminhamento das denúncias ao atingir o percentual de 78% dos registros quando levamos em consideração somente a família como o ator denunciante. Quanto às denúncias encaminhadas ao CTC de maneira anônima – segunda colocada entre os denunciante - temos a preponderância das violações de *maus tratos* e *negligência* com, respectivamente, 41% e 38,9% dos registros de ocorrência. Sendo que, as denúncias atinentes à *violência sexual* são majoritariamente verificadas no sexo feminino e denunciadas de maneira anônima.

Neste sentido, podemos afirmar que o *tipo comum* encontrado nos registros de entrada do Conselho Tutelar de Ceilândia é aquele denunciado pela figura materna, cuja violação se refere, escalonadamente, a *inclusão em programas*, *negligência* e *atendimento em instituições de ensino* com faixas etárias privilegiadas quando analisamos o tipo de violação.

## 6 O Conselho Tutelar como Política de Estado e como Possibilidade de Reconstrução dos Laços de Sociabilidade da População Excluída

A árdua tarefa de levantamento, sistematização e análise das fichas de ocorrência disponíveis no arquivo do Conselho Tutelar de Ceilândia nos revelou o quão necessário se faz a construção de um programa padronizado de entrada dos casos tratados nos Conselhos Tutelares. Contudo, este sistema já se encontra

<sup>10</sup> Apresentamos sempre os dados do conjunto total dos dados levantados – compreendendo os anos de 2003, 2004 e 2005.

<sup>11</sup> Para maiores detalhes acerca dos índices de matrículas no ensino infantil e fundamental no Brasil consultar o *Censo Escolar* elaborado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira em INEP (2007).

materializado nacionalmente sob o nome de Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA), criado e implementado pelo Ministério da Justiça.<sup>12</sup>

Em um de seus computadores o Conselho Tutelar de Ceilândia possui instalado o programa SIPIA, porém - de acordo com seus conselheiros - os mesmos, até então, nunca tiveram treinamento para a utilização da ferramenta. Além disso, os seus computadores possuem uma configuração ultrapassada que não permite nem mesmo o acesso pleno a rede mundial de computadores.

No que tange ao Distrito Federal, a Coordenação de Apoio Técnico-Administrativo dos Conselhos Tutelares foi edificada no ano de 2000 com “a finalidade de acompanhar, apoiar e assessorar a atuação dos Conselhos Tutelares” (DISTRITO FEDERAL, 2000). Dentre as suas competências destacamos a promoção do assessoramento técnico dos CTs e o suporte administrativo indispensável ao eficaz funcionamento dos CTs no DF. Contudo, o que pudemos observar no decorrer de um ano de estudo de campo no CTC e através de entrevistas e conversas não formais com os conselheiros, foi a ausência deste órgão ligado diretamente a Secretaria de Estado de Ação Social do Distrito Federal no cotidiano do referido conselho.<sup>13</sup>

Neste sentido, a relação do CTC com o Governo do Distrito Federal (GDF) sempre foi marcada pela tensão decorrente da atuação de seus conselheiros e os posicionamentos traduzidos nas ações de governo. Tal afirmação se corrobora, por exemplo, na representação contra o GDF junto a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e Juventude de Brasília, datada de 10 de outubro do ano de 2005, onde denunciam a negligência a oferta de educação infantil e o “sistemático descumprimento das leis orçamentárias quanto à construção e ampliação da rede existente”.

Ao traçar este quadro do conselho tutelar como política de Estado o mesmo nos remete, diretamente, ao tratamento dispensado, posteriormente, àqueles que procuram o órgão em vista da violação e promoção dos direitos da criança. Sendo assim, assume característica indelével a procura da população pelos CTs em vista da *inclusão em programas* de governo.

Neste sentido, problematizamos de acordo com Demo (2002b) que “para que exista um mínimo de justiça social, não basta assistência estatal, nem mercado, mas é essencial a competência humana de intervenção na economia e no Estado” (Ibid., p. 11). Assim, pensamos que a procura pelos CTs motivada pela busca de programas assistenciais se edifica, ao menos, como a identificação de uma esfera pública onde se possa visualizar a imperiosidade do atendimento às crianças da localidade onde se situa o órgão. E, no entanto, a nosso ver, as atividades dos conselhos tutelares não se encerram na legítima notificação ou no imperativo atendimento da demanda apresentada pela população. A oportunidade e o risco da experiência dos conselhos tutelares no Brasil - no que tange a infância, mas não somente - reside justamente na forma como o órgão se insere na busca pela promoção dos direitos da criança, a saber, de maneira

---

<sup>12</sup> Segundo informações da SEDH, o SIPIA possuía em 2007 um total de mil quatrocentos e nove (1409) CTs com o programa instalado, sendo que dez (10) destes se encontram localizados no DF. Contudo, dos dez CTs no DF que possuem o SIPIA apenas dois enviavam para a SEDH os seus dados para acompanhamento e sistematização. Em âmbito nacional esta relação melhora, dado que existia um total de 933 CTs que enviavam os seus dados para acompanhamento pelo órgão responsável, ou seja, um percentual de 66% dos conselhos que possuíam o SIPIA instalado alimentavam a base de dados do sistema.

<sup>13</sup> Em oposição a esta situação verificada no DF, o CONANDA (2006) destaca a prioridade e necessidade do processo de formação continuada dos atores do Sistema de Garantia de Direitos. Sendo que, esta formação se erige como de fundamental importância em vista, dentre outros motivos, das “incompreensões, dificuldades e inadequações quanto a papéis e funções dos atores, superposições e competições de instâncias do [próprio] Sistema [de Garantia de Direitos]” (Id., *ibid.*, p. 13).

puramente notificadora e assistencialista ou, primordialmente, enquanto trincheira no combate a uma visão paternalista da estrutura de Estado.

Sendo assim, nos posicionamos criticamente, como Demo, ao apontar que a “assistência não é estratégia de combate à exclusão dentro do capitalismo, porque a inclusão exige muito mais que assistência, sobretudo, inserção laboral e supremacia da cidadania” (DEMO, 2002b, p. 12). Para a constituição de uma “democracia mínima” (DEMO, 2002b, p. 15) é necessário que

os marginalizados precisam preferir o risco de confronto à tranquilidade ilusória das ajudas e assistencialismos. Solidariedade não é entrega, perda de identidade, conformismo, mas negociação interminável de coisas negociáveis e não negociáveis (DEMO, 2002a, p. 261)

Demo nos chama a atenção para que o recuo à hegemonia do mercado, ao tornar as políticas sociais meramente compensatórias, nega as aquisições “mínimas” da democracia no capitalismo, dado que não é a relação com o mercado que deve deliberar o direito à vida e ao bem estar dos diferentes segmentos populacionais de nossa sociedade.<sup>14</sup> Assim, “a solidariedade somente é autêntica quando definida por processo emancipatório autônomo dos marginalizados. Ou seja, trata-se de solidariedade de baixo para cima (DEMO, 2002a, p. 265). Concluindo que

a solidariedade precisa, dialeticamente, compor-se com a noção de confronto que o excluído precisa elaborar e praticar, sem que isso necessariamente desande em violência física, mas inclui, sempre, pelo menos a violência da práxis alternativa (DEMO, 2002a, p. 12-13).

Ao se debruçar sobre os movimentos sociais que atuam em defesa dos direitos da infância e da adolescência - particularmente, no que tange a dimensão simbólica da violência -, Silva e Silva (2005) balizam que os mesmos

ainda atuam como vanguarda, encaminhando proposições que só serão assimiladas de forma massiva quando conquistarem uma nova hegemonia ética e política. [...] O que vem se fazendo necessário, todavia, é a construção de contra-argumentações que, no jogo político e ideológico, possam tornar ‘senso comum’ os discursos do movimento pela infância sobre a violência contra a criança e o adolescente. Considerar a dimensão cultural é decisivo na revisão das estratégias de atuação do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente (SILVA, H.; SILVA, J., 2005, p. 25).

Deste modo, retornamos a uma de nossas perguntas iniciais sobre como os conselheiros tutelares agiam para a alteração e promoção dos direitos da criança na prática cotidiana do CTC. Seriam os mesmos agentes orgânicos mensageiros de uma concepção progressista dos direitos desta camada social? Para responder a tal indagação tomamos como pressuposto a afirmação de Silva e Silva (2005) de que

a construção de uma nova hegemonia no campo das representações sociais e das relações sociais é fundamental para a ruptura da dinâmica de violência que caracteriza nossa

---

<sup>14</sup> Cf. DEMO, 2002, p. 11.

sociedade. O que exige o reconhecimento das suas condições de reprodução, em muitos casos inercial, e o encaminhamento de estratégias que permitam a sua ruptura. Dessa forma será possível a constituição de fato, para além do campo legal, de novas formas de exercício da cidadania plena para a infância e a adolescência, assim como para os outros cidadãos (SILVA, H.; SILVA, J., 2005, p. 27).

Sendo assim, compreendemos que a atuação dos conselheiros tutelares para engendramos uma nova *hegemonia* no campo das representações e relações sociais carece de uma penetração privilegiada no devir da comunidade em que operam. Em nossas observações junto ao Conselho Tutelar de Ceilândia pudemos assinalar ações e programas que oprimem nesta acepção, por exemplo, a materialização do projeto denominado “Quem ama: cuida e educa” e a difusão do programa radiofônico ‘A infância em revista’.

O projeto “Quem ama: cuida e educa” possui como eixo central a orientação, mobilização, sensibilização e construção junto à comunidade local de um entendimento acerca do papel do Conselho Tutelar e de suas atribuições na aplicação de medidas protetivas. As atividades se desenvolvem em instituições escolares (públicas e privadas) e são voltadas, preferencialmente, para pais, professores, crianças e adolescentes. Sendo que, participamos como observadores em duas apresentações dos conselheiros no ano de 2006, a saber: uma palestra voltada a professores de uma escola conveniada (voltada a alunos desprovidos de condições materiais satisfatórias) e outra dedicada à tentativa de diálogo com os pais de alunos de uma escola pública de ensino fundamental.

A possibilidade presente de reconstrução dos laços de sociabilidade da população excluída, contudo, como seria de esperar não se elabora e constrói sobre o nada. Assim, percebemos na palestra com professores uma atitude tipicamente repressora dos impulsos infanto-juvenis traduzidas em colocações acerca do ‘limite’ forçoso aos mesmos. Já a exposição em uma escola pública com os pais dos alunos se demonstrou frutífera nas discussões, porém com um ar reticente pelos pais quanto a exposição das medidas tomadas em casa e contrárias as colocações discutidas pelos conselheiros.<sup>15</sup>

Quanto ao programa radiofônico ‘A infância em revista’, veiculado localmente de segundas a sextas-feiras, o mesmo aborda diversas questões pertinentes aos direitos da criança e do adolescente. Sendo que, o programa é desenvolvido unicamente por um dos conselheiros que possui trânsito em veículos de comunicação que se dirigem a comunidade local.

Não poderíamos negligenciar em nossa análise o atendimento, ainda que de maneira individual e particularizada, oferecido pelos conselheiros tutelares as pessoas que procuram o CTC rotineiramente. Neste sentido, não dispomos de uma inserção elevada nestas interações, dado que eticamente nos afastamos das salas reservadas ao atendimento da população tendo em vista o respeito à presteza dos conselheiros e a garantia de ‘liberdade de expressão’ para os envolvidos no caso. Porém, a fala do conselheiro Eduardo, concedida através de entrevista, é reveladora da postura dos conselheiros ao apontar que o mesmo trabalha constantemente: “Eu, na minha opinião, o conselheiro trabalha 24 horas por dia”.

Todavia, conforme tratado anteriormente, não podemos generalizar esta performance privilegiada, em nosso ponto de vista, a todos os conselheiros do CTC. De certo modo, podemos proferir que a

---

<sup>15</sup> Em conversa informal com os dois conselheiros que ministraram as palestras - e responsáveis pelo andamento do projeto - foi relatada a presença de pais com passagens pelo CTC devido à negligência e maus tratos para com seus filhos.

'*qualidade política*' dos conselheiros em suas atividades e concepções acerca do conselho evidencia o grau de organização e legitimização daqueles (vanguardistas e movimentos sociais organizados) que na cidade satélite de Ceilândia batalham em prol dos direitos da criança e do adolescente.

Por fim, o Conselho Tutelar de Ceilândia demonstra assim uma realidade distinta no Distrito Federal, tanto por sua condição material preeminente (como, por exemplo, existência de salas de atendimento individual para os conselheiros), quanto, principalmente, por sua capacidade humana em captar e gerir as necessidades e anseios da sociedade civil local (vide representação autônoma na justiça contra o GDF). Sendo esta realidade - em oposição a não solidificação dos demais conselhos tutelares na região -, a nosso ver, tributária da conformação da cidade satélite de Ceilândia enquanto pólo histórico em prol da cidadania no Distrito Federal.

## 7 Considerações Finais

A pesquisa desenvolvida junto ao Conselho Tutelar de Ceilândia através de seus diversos procedimentos de análise - a saber, entrevista estruturada, observação de campo e análise dos seus registros de ocorrência - nos desvelou uma realidade onde se relacionam diversas categorias para a compreensão do fenômeno: participação social, violência, assistência social e transformação da realidade social.

Deste modo, percebemos como o CTC se erige como um *espaço privilegiado* de atuação frente aos direitos da criança em nossa sociedade. Por se tratar de um órgão *encarregado pela sociedade de zelar pelos direitos* desta população e os seus conselheiros serem eleitos legitimamente pela sociedade civil local é possível afirmarmos que a atuação dos últimos reflete, em última instância, a *qualidade política* dos habitantes da cidade satélite de Ceilândia em relação aos direitos da criança (e do adolescente).

Sendo que, esta *qualidade política* se deve, sobretudo, aos movimentos sociais organizados da Ceilândia que possuem uma tradição na luta pelos direitos sociais no Distrito Federal.<sup>16</sup> Neste sentido, é revelador da constituição do CTC o fato de que: a) em grande parte, os seus conselheiros foram eleitos via esforços da sociedade civil organizada e b) a definição da própria trajetória dos conselheiros se confunde com a história da formação e atuação do CT na cidade.

Apesar disso, a materialidade do CTC é ainda algo em construção na cidade no que tange as suas possibilidades de ações, capacidade de atuação frente à violação e promoção dos direitos da criança e mesmo condições materiais para a urgente e imperativa transformação da realidade social da criança na cidade satélite de Ceilândia. Do mesmo modo, a edificação de uma nova *hegemonia* no campo das relações e representações sociais se torna uma questão mister se quisermos avançar para além do discurso *moderno* presente no Estatuto da Criança e do Adolescente. Sendo assim, erigimos como imprescindível à atuação dos conselheiros tutelares para o engendramento de uma nova *hegemonia* a sua penetração privilegiada no devir da comunidade em que operam.

Tal condição dissonante do estatuído legalmente pode ser averiguada nos índices encontrados por nós junto ao arquivo do CTC durante os anos de 2003, 2004 e 2005. Assim, destacamos como os maiores índices de entrada nos registros de ocorrência do Conselho Tutelar de Ceilândia:

---

<sup>16</sup> Cf. Machado e Sousa (1999).

- 1) a solicitação de *inclusão em programa* com 28,9% das entradas;
- 2) seguida pela situação de *negligência* com 20,5% (se somado aos *maus tratos* atingindo o percentual de 28,9%) dos registros;
- 3) e ainda 15,5% referentes ao *atendimento em instituição de ensino*.

Neste contexto, a família se erige como o maior denunciante com a significativa percentagem de 65% dos casos encaminhados ao CTC, sendo a mãe a responsável por 78% das denúncias quando levamos em consideração apenas a família como denunciante. Em síntese, podemos afirmar, a partir dos registros de ocorrências analisados no período de 2003 a 2005, que o *tipo comum* verificado no Conselho Tutelar de Ceilândia é aquele denunciado pela figura materna, cuja violação se refere, escalonadamente, a *inclusão em programas, negligência e atendimento em instituições de ensino* com faixas etárias privilegiadas quando analisamos o tipo de violação.

Quando enfocamos os tipos de violações denunciadas de maneira anônima verificamos que: i) diferentemente dos dados atinentes ao universo total dos denunciantes, as denúncias anônimas se centram, essencialmente, nas questões referentes aos *maus tratos e negligência*; ii) o item *inclusão em programa* decresce significativamente (de 28,9% para 12%) e iii) houve um aumento substancial no discreto percentual das denúncias envolvendo *violência sexual* (de 1,3% para 2,6%).

A liderança dos registros de *maus tratos e negligências* e o decréscimo da variável *inclusão em programa* referente às denúncias anônimas corroboram o nosso posicionamento, anterior, de que as mães são as principais agentes na luta pela promoção dos direitos da criança. Contudo, ainda é a comunidade a grande responsável pelas denúncias concernentes ao rompimento do *pacto do silêncio* que envolve as agressões físicas, emocionais e sexuais nas relações domésticas.

Quanto às instituições de ensino, em acordo com o Unicef (2005), as estatísticas acerca da violência em suas dependências capazes de nos oferecer subsídios para análise são praticamente inexistentes. Desta maneira, o ínfimo percentual de 1,5% das denúncias junto aos registros de ocorrência do CTC, e a última posição entre as instituições consideradas, nos demonstra o quanto a escola se construiu enquanto um espaço não problematizador da violência intra e extra muros.

Neste ponto, queremos indicar como a infância enquanto categoria social historicamente construída também não pode ser pensada enquanto temporalidade dada a todas as crianças em variadas localidades do mundo.<sup>17</sup> Pelo contrário, a infância - identificada socialmente pela noção de faixa etária - é uma construção da coletividade e enquanto tal, por vezes, ainda convive em nossa sociedade com a aceitação passiva e naturalizadora da condição excludente de parte de suas crianças.<sup>18</sup>

Sendo assim, que tipo de infância encontramos na cidade satélite de Ceilândia retratada pelo cotidiano do seu Conselho Tutelar? Certamente, não podemos generalizar os dados encontrados para todas as crianças da localidade, porém podemos traçar um perfil da realidade social vivida por parcela significativa das crianças na cidade. Diante disto, iniciamos pela necessidade premente, evidenciada pelos índices apresentados

<sup>17</sup> Vide *Infância ameaçada* (UNICEF, 2005a).

<sup>18</sup> Cf. Nunes, 2003.

nos registros de ocorrência, de políticas sociais que alcancem de fato a universalidade das crianças da Ceilândia. Políticas essas que passam desde o oferecimento pleno do ensino infantil e fundamental, instituições de saúde onde a criança seja prioridade absoluta, instituições de abrigo que promovam o direito a convivência familiar e comunitária até a inserção laboral dos pais no mercado via programas de atendimento e capacitação aos pais ou responsáveis em situação de desemprego. Contudo, tais preocupações não garantem per se uma situação de excepcionalidade da infância na sociedade brasileira, pois vigora fortemente em nosso trato com as crianças uma visão patrimonialista, sexista e mesmo pueril do vir a ser criança.

Neste sentido, a dimensão simbólica das ações cotidianas traduzidas nas entradas dos registros de ocorrência possui muito a nos dizer sobre como a violência, por exemplo, perpetrada pelos diversos agentes sociais (família, Estado e comunidade) é tolerada, combatida e/ou mascarada nas relações cotidianas que travam os conselheiros tutelares com os casos a que visam dar respostas. No entanto, tal âmbito nos escapa por não termos trabalhado aprofundadamente com os significados e concepções dos envolvidos nas interações sociais promovidas pelo conselho tutelar. Assim, dada a escassez de pesquisas – sobretudo, em sociologia - que levem em consideração a situação dos organismos criados (como, por exemplo, os conselhos tutelares e os conselhos de direitos) com a nova realidade legal advinda do Estatuto da Criança e do Adolescente se abre um campo vasto e multifacetado para o estudo das relações sociais, políticas, culturais, assistenciais, econômicas e até mesmo pedagógicas envoltas na realidade em questão.

Com a nossa pesquisa e os seus resultados aspiramos difundir a possibilidade do debate e estudo dos espaços sociais que possibilitam em nosso país o desenvolvimento de experiências de cunho participativo encabeçados pela sociedade civil. Não é o conselho tutelar o extraordinário espaço para a análise das intersecções apontadas, mas o espaço singular de uma possível construção de uma nova compreensão das relações a serem forjadas para uma sociedade mais democrática, tolerante, pacífica e generosa no trato com as crianças no Brasil.

## Referências

---

- ÀRIES, Philippe. *História social da criança e da família*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.
- DEMO, Pedro. *Charme da exclusão social*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.
- DEMO, Pedro. *Solidariedade como efeito de poder*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002.
- DISTRITO FEDERAL. Lei nº2.640, de 13 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os conselhos tutelares do Distrito Federal. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Poder Executivo, Brasília, 15 dez. 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: trabalho infantil 2001*. Rio de Janeiro, 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Censo escolar*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/básica/censo/default.asp>>. Acesso em: 22 maio 2007.

MACHADO, Maria Salete Kern; SOUSA, Nair Heloísa Bicalho. *Ceilândia: mapa da cidadania*. Brasília: Faculdade de Direito/UnB, 1999.

MINAYO, M. C. de Souza. O significado social e para a saúde da violência contra crianças e adolescentes. In: WESTPHAL, M. F. (Org.). *Violência e criança*. São Paulo: Edusp, 2002. p. 95-114.

MORAES, Maria Salete Nunes de. *Direito a convivência familiar e comunitária*. Brasília: Ministério da Ação Social: CBIA, 1991.

NUNES, Brasilmar Ferreira. *Sociedade e infância no Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 2003.

QUINTEIRO, Jucirema. Sobre a emergência de uma sociologia da infância: contribuições para o debate. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 20, n. especial, p.137-162, jul./dez. 2002.

SALAZAR, Maria Cristina. *O trabalho infantil nas atividades perigosas*. [S.I.]: OIT, 1993.

SANTOS, Hélio de Oliveira. *Crianças espancadas*. Campinas: Papirus, 1987.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: IPEA: CONANDA, 2004.

SILVA, Helena Oliveira da; SILVA, Jailson de Souza. *Análise da violência contra a criança e o adolescente segundo o ciclo de vida no Brasil: conceitos, dados e proposições*. São Paulo: Global; Brasília: Unicef, 2005.

SPOSITO, Marília P. *A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares*. São Paulo: Hucitec, 1993.

UNICEF. *Relatório da situação da infância e adolescência brasileiras*. Brasília, 2003.

Capítulo

8

# Os Conselhos Tutelares e a proteção de crianças e adolescentes: a experiência de um município do Sul do Estado do Rio de Janeiro

*Eliane Coimbra Farhat*

## Introdução

O Conselho Tutelar, órgão criado pelo ordenamento jurídico-institucional instaurado pela Lei Federal n.º 8069/90 – Estatuto da Criança e do adolescente (ECA), é encarregado de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes que estejam ameaçados ou violados pela ação de familiares ou responsáveis, do Estado ou em razão da sua própria conduta (Arts. 98 e 131). É um órgão municipal, permanente, autônomo e não jurisdicional. Cada município tem a prerrogativa de legislar sobre as especificidades do Conselho Tutelar que melhor atenda a sua realidade, respeitado o ordenamento geral proposto no ECA.

É por efeito de lei municipal que os conselhos tutelares são criados e estruturados. Critérios de seleção, condições de funcionamento, estrutura técnico-administrativa, remuneração de seus membros, posicionamento na estrutura do poder público municipal, número de conselhos, entre outros, variam de cidade para cidade. Diferenças significativas são observadas de uma cidade para outra.

Afora as semelhanças nas atribuições e posicionamento no sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes, além da novidade e mudança de paradigma inaugurados com o ECA, os conselhos tutelares operacionalizados na estrutura das prefeituras municipais trazem especificidades, que, em alguma medida, influenciam na sua capacidade de atuação. Estudos nesta área identificam lacunas que impedem que os conselhos tutelares funcionem com toda a capacidade de atender a demanda de casos de violação de direitos que lhes chegam cotidianamente e de fazer jus às amplas e abrangentes atribuições que a Lei lhes outorga (ISER, 1999; ANDRADE, 2000; KAMISNKI, 2003; FARHAT, 2005).

Tomando o conselho tutelar como mecanismo de vigilância dos direitos de crianças e adolescentes, o presente artigo, fruto de estudo realizado em 2004/2005, no Programa de Pós-graduação em Serviço

Social, da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, tem como objetivo contribuir para maior compreensão deste órgão cujas dimensões legais, administrativas e operacionais parecem desproporcionais a sua competência legal-operacional.

Privilegiamos, neste artigo, a apresentação dos dados da pesquisa empírica, acreditando que a aproximação à realidade diretamente vivenciada pelos conselheiros tutelares possa contribuir para a reflexão e o acúmulo de conhecimento sobre o órgão, ainda em processo de aperfeiçoamento e com poucos estudos desta natureza. O campo da pesquisa foi o Conselho Tutelar de um município do sul do Estado do Rio de Janeiro, onde buscamos examinar as principais demandas atendidas pelo órgão e as dificuldades enfrentadas pelos conselheiros tutelares no desempenho de suas funções. O conselho tutelar em questão foi instalado em 1996 e durante o primeiro mandato dos conselheiros foi alvo de levantamento de dados sobre os principais procedimentos adotados pelo órgão no atendimento aos casos de violação de direitos de crianças e adolescentes. Este estudo inicial apontou uma dificuldade do órgão no registro e na atenção aos casos, o que se constituiu no ponto de partida da pesquisa ora apresentada.

## Metodologia

A pesquisa se deu em dois momentos distintos: análise da atuação dos conselheiros, através do estudo dos procedimentos e desenvolvimento dos casos, e, em um segundo momento, entrevista com os Conselheiros com o objetivo de conhecer suas concepções sobre as possibilidades e os limites do órgão.

O estudo dos procedimentos foi feito através do exame de 368 dos casos abertos no período de 2002 a 2004<sup>1</sup>. O Conselho não possuía um arquivo único, ou central. Cada conselheiro tinha seu arquivo individual, sem controle sobre os casos atendidos pelo órgão por dia, mês ou ano<sup>2</sup>.

Propomos inicialmente aos 05 Conselheiros fazer um levantamento do total de casos atendidos entre 2002 e 2004, deixando ao órgão uma estatística do atendimento neste período<sup>3</sup>. Este levantamento estatístico tornou-se inviável, pela inexistência de um arquivo único, da padronização de procedimentos e do controle geral dos casos.

Decidimos, então, selecionar aleatoriamente 100 casos atendidos por cada conselheiro, no período de 2002 a 2004<sup>4</sup>. Com base em um estudo piloto sobre os procedimentos dos Conselheiros, elaboramos um formulário para ser preenchido no levantamento dos casos atendidos. Esses casos eram arquivados em pastas e tinham informações sobre as crianças, filiação, responsável, endereço e problemática.

A entrevista aos conselheiros foi semi estruturada e partiu de um roteiro prévio, que buscou ouvi-los sobre temáticas que julgávamos importantes para identificar as dificuldades de funcionamento do órgão, do ponto de vista administrativo, político ou teórico-metodológico: sua infra-estrutura e dinâmica

---

<sup>1</sup> Não foi possível precisar uma amostra porque não havia nenhum registro do total dos casos examinados pelo Conselho Tutelar.

<sup>2</sup> Apenas um dos Conselheiros fazia o registro diário de seu atendimento, que, segundo ele, somavam cerca de 80 atendimentos por mês. Desde 2002 não foram produzidas estatísticas anuais e não conseguimos ter acesso às produzidas até esta data.

<sup>3</sup> Um dos conselheiros não autorizou a pesquisa a seus arquivos.

<sup>4</sup> Pesquisáramos os arquivos de apenas 04 Conselheiros. Esperávamos contar com um total de 400 casos. Este total não foi atingido porque nos arquivos de um dos conselheiros foram encontrados apenas 68 casos no período estipulado, uma vez que não eram todas as denúncias ou queixas que lhes chegavam que viravam 'casos', mas apenas aquelas que demandavam mais de 02 ou 03 atendimentos.

interna de funcionamento, o papel político do Conselho Tutelar e a sua relação com os outros órgãos do sistema de garantia de direitos e com a rede de atendimento<sup>5</sup>.

## Resultados e Discussão

### Atribuições, Demandas e Procedimentos

O conselho tutelar tem suas atribuições definidas no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, onde consta um conjunto de procedimentos a serem adotados pelo órgão quando os direitos de crianças e adolescentes se encontrem ameaçados ou violados. Tendo como referência estas atribuições legais, foram examinados 368 casos com o objetivo de analisar os procedimentos adotados pelo Conselho Tutelar na sua ação.

A documentação examinada mostrou que 491 crianças e adolescentes foram vítimas de algum tipo de ameaça ou violação de direitos no período estudado. Destes, um pouco mais da metade constituído por meninos (53,97%). A maior parte tinha entre 08 e 12 anos, 33,4% dos casos. 30,96% tinham entre 13 e 17 anos. 16,5% tinham entre 1 e 4 anos. E 16,3% tinham entre 5 e 7 anos. Encontramos 11 casos, 2,24% do total, de crianças de até 01 ano de idade com dificuldades de acesso a direitos. A violação de direitos dos bebês, em cerca de 60% dos casos, se relacionava à falta de condições econômico-sociais dos pais ou responsáveis que lhes garantissem o acesso a direitos básicos de vida e sobrevivência saudáveis. Apenas 15% dos casos diziam respeito aos direitos formais da cidadania, como certidão de nascimento. E 15% dos casos tratavam-se de negligência e/ou mau-trato da família. Em 10% dos casos a demanda ao Conselho se relacionava a pensão alimentícia e guarda por um dos pais, questões do direito civil, que extrapolam a competência do órgão.

As diferentes faixas etárias indicaram diferentes demandas requeridas ao Conselho. Para a primeira infância vinham os pedidos de ajuda para acesso a serviços assistenciais. Para as idades mais próximas da adolescência os pedidos de orientação e controle de condutas.

Com relação à escolaridade das crianças e adolescentes pesquisadas, apuramos que a maioria delas estava cursando o Ensino Fundamental, sendo que 29,73% encontravam-se no 1º Segmento do Ensino Fundamental e 26,48% no 2º Segmento. No Ensino Médio foram encontrados apenas 9 adolescentes, representando 1,83% da amostra. Em creche foram encontradas 11 crianças, apenas 2,24% do total. A educação infantil apresentou um percentual um pouco maior do que a creche, de 3,87%. Seis crianças, representando um percentual de 1,22%, eram alunos de Classe Especial, denotando que tinham algum

<sup>5</sup> O roteiro de entrevista foi pensado a partir das seguintes perguntas:

1- Como chegou ao Conselho Tutelar?

2- O que acha do órgão?

3- Quais as principais violações de direitos de crianças e adolescentes?

4- Por que elas ocorrem?

5- Como se estruturam internamente para atendimento dos casos?

6- O que acha da infra-estrutura oferecida pela prefeitura para funcionamento do Conselho Tutelar?

7- O que acha da relação do Conselho Tutelar com os outros órgãos do sistema de garantia de direitos - o Ministério Público, Juizado da Infância e da Juventude e Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente?

8- Como se dá a relação com a rede de atendimento?

déficit de aprendizagem. Cinquenta e duas crianças, 10,6%, não estudavam e em 20,98% dos casos, relativos a 103 crianças, não havia informação sobre a escolaridade.

Nota-se aqui uma concentração de demandas no ensino fundamental, podendo indicar que nesta fase encontram-se 'idades problemas' e dificuldades no encaminhamento das questões relacionadas à vida escolar de crianças e adolescentes.

As crianças de famílias chefiadas por mulheres constituíram a maior parte dos casos que chegaram ao Conselho Tutelar. No universo dos 368 casos levantados, temos que em 174 deles, 47,28%, a mãe aparecia como única responsável pelo filho, ou filhos, seguido do pai e da mãe, em 33,69%, só o pai, com 7,61%, parentes, com 7,88%, padrasto/madrasta, com 1,36% e tutor/guardião em 1,09% dos casos. Os dados parecem indicar que a maioria das famílias que procuravam o Conselho eram provenientes das classes menos favorecidas, já que a presença da mulher como chefe de família pode indicar uma situação de vulnerabilidade social.

A mãe, além de ser a maior responsável pelas crianças e adolescentes que sofriam algum tipo de ameaça ou violação de direitos e, por conseguinte, a que encontrava-se mais próxima dos filhos, também foi a que mais denunciou e procurou ajuda para estas situações. Em 27,72% dos casos, a mãe apareceu como denunciante.

Se a mãe era a maior responsável pelas crianças e adolescentes com direitos violados e também era a que mais os denunciava, logo não devia ser ela o agente violador, já que não denunciaria a si própria. A violência, neste caso, não tinha suas causas no ambiente doméstico apenas, mas estava também em fatores externos à vontade dos sujeitos nela envolvidos<sup>6</sup>. Mais correto seria dizer que neste caso não se tratava de denúncia, mas pedidos de ajuda feitos pelas mães. Cerca de 37% diziam respeito a dificuldades em lidar com a falta de limites dos filhos. Ou seja, a mãe recorria ao Conselho para que o órgão lhe ajudasse a educar seus filhos. Identifica-se aí uma perversão das funções do Conselho Tutelar, que acaba desempenhando um papel de orientador educacional e terapeuta familiar, aliviando tensões familiares, quando suas funções precípuas são proteger e garantir direitos. Este deve ser acionado para proteger a criança e o adolescente e não aliviar tensões de familiares que não conseguem exercer o seu papel de educadores. O reclamado, nestes casos, era a própria criança ou adolescente. Ora, o Conselho Tutelar foi feito para zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente e jamais para ajudar a ameaçá-los e violá-los (SÊDA, 2000).

A segunda maior queixa das mães, cerca de 24% dos casos, estava nos conflitos relacionados à vida escolar dos filhos, fosse para reclamar a falta de vaga escolar, em todos os níveis, e solicitações de transferências escolares, ou na garantia dos direitos na escola: desavenças entre alunos, queixas de desrespeito, ou até agressões, de professores e diretores, entre outros.

A terceira maior preocupação das mães, cerca de 22%, era a violência sofrida pelos filhos, principalmente em casa, tendo o pai como o maior agressor ou reclamado. Fosse pelos maus-tratos físicos, suspeita de/ou abuso sexual, maus-tratos psicológicos e negligência, ou ainda problemas de guarda e pensão alimentícia. Outros agressores também eram denunciados: avós, tios e vizinhos.

---

<sup>6</sup> Estudos indicam que em situações de violência contra crianças e adolescentes, o âmbito familiar é o *locus* privilegiado para sua ocorrência, sendo os próprios pais ou responsáveis os perpetradores destes atos sociais (DESLANDES, 1994, p-177).

Por último, no rol de queixas das mães, 16% diziam respeito a dificuldades de acesso a diferentes serviços, principalmente de assistência social e de saúde, registros de nascimento dos filhos, dentre outros.

Depois da casa, a escola é o espaço onde a criança passa a maior parte de seu tempo. A escola apareceu neste estudo como a segunda maior denunciante, ou vigilante dos direitos da infância. Por disposição legal esta é obrigada a comunicar ao Conselho Tutelar situações que ponham em risco a criança e o adolescente (Art. 56 do ECA). No caso específico do município pesquisado, a escola recorria ao Conselho Tutelar, em cerca de 70% dos casos, para queixar-se do comportamento de seus alunos: faltas injustificadas, evasão escolar, repetência excessiva e dificuldades dos agentes escolares em lidarem com os ‘desvios’ de comportamento ocorridos no ambiente escolar. A escola parece acionar o Conselho mais para ajudá-la na tarefa de manter seus alunos sob ‘controle’ do que para garantir os direitos desses. Cerca de 23% das queixas da escola eram comunicações de violência sofridas em casa. Em maior proporção maus-tratos físicos e abuso sexual, em casa ou na própria escola.

Nota-se uma relação difícil entre escola e família. A escola costumava reclamar também da falta de colaboração dos familiares no acompanhamento do aluno, interpretada pelos seus agentes como negligência.

Em cerca de 7% das queixas a escola ainda trazia ao Conselho Tutelar sua preocupação com a necessidade de tratamento para o aluno que não conseguia acompanhar o processo de aprendizagem. Parece que a escola não consegue resolver as questões em seu âmbito e recorre ao Conselho, numa transferência de função. Não deveria encaminhar a demanda aos programas de atendimento, a quem cabe a assistência desta criança? Nota-se, também, uma tendência a acreditar que os programas de proteção só atendem mediante requerimento do Conselho Tutelar.

Em sua preocupação a escola põe a criança depois da instituição, na medida em parece mais voltada para as questões internas ao seu meio, de como manter o espaço funcionando eficientemente, do que com as questões que afetam seus alunos e que refletem em problemas internos.

Os estabelecimentos de saúde que, também por obrigação legal (Art. 13 do ECA), devem comunicar ao Conselho Tutelar os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças ou adolescentes, no município em questão apareceram como denunciante em proporção bem inferior, apenas 2,72% do total. Levando-se em consideração que grande parte das lesões por causas externas, intencionais ou não intencionais, nas quais incluem-se as situações de violência contra a criança ou adolescente, não chegam aos serviços de saúde, seja por que “*a lesão não necessita de cuidados especializados do profissional de saúde, ou a família e/ou a própria vítima tenta proteger o agressor (comum na violência contra a mulher ou criança), ou o medo de conseqüências legais (...)*”, pode-se compreender este pequeno percentual (PHEBO, 1996, p. 5).

Entidades de atendimento, programas de complementação escolar ou de acolhimento institucional, serviços de atendimento à família, à mulher e delegacias de polícia, apareceram como denunciante de situações de violação em 7,34% dos casos, seguidos de denunciante anônimos, com 7,06%. Entre as denúncias mais comuns estavam os maus-tratos.

Os familiares das crianças (tios e avós) também apareceram como denunciante em 7,06% dos casos, seguidos do pai, com 6,79%. Em relação à denúncia paterna, cabe ressaltar que muitas queixas eram

derivadas de conflitos conjugais - com a separação do casal, a guarda da criança ficava com a mãe, e ele era obrigado contribuir com a pensão alimentícia.

O Conselho Tutelar também recebeu encaminhamento de casos vindos da Justiça da Infância e da Juventude e do Ministério Público, em 2,99% das situações computadas, e de Conselhos Tutelares de outros municípios, com 1,09%, muitos destes solicitando visitas de averiguações, pareceres, acompanhamento e até encaminhamento para que o Conselho providenciasse acesso a serviços não oferecidos em seus municípios de origem.

Interessante notar que num universo de 368 casos, que incluíam 491 crianças e adolescentes, identificamos situações em que 03 crianças/adolescentes, eles próprios, eram os denunciadores da violação de seus direitos. Isto nos leva a acreditar que o órgão e a Lei 8069/90 começavam a ser conhecidos. Quem sabe não seja este um dos maiores resultados do Conselho: a conscientização de seu público alvo de que dispõem de direitos próprios e de mecanismos de proteção?

Este estudo revela que 20% dos casos (73) que chegaram ao Conselho Tutelar no período eram pedidos de ajuda de famílias inteiras, que buscavam ‘atendimento’ ou soluções para a falta de acesso de suas crianças aos serviços públicos básicos. Em 25% deles a queixa estava relacionada à situação de pobreza, miséria e à falta de condições da família de garantir o poder familiar - o sustento, a guarda e a educação dos filhos (Art. 22 do ECA).

Levando-se em consideração que a negligência, um tipo de mau-trato definido como ato de omissão do responsável em prover as necessidades básicas de desenvolvimento, se dá, em grande parte dos casos, em função da falta de acesso da família às condições para prover tais necessidades, este índice pode ser ainda maior, já que poderemos somar os 24,66% de casos de queixa de pobreza ou miséria com a queixa de negligência, com 15,07%, e teremos um total de 39,73% das queixas de famílias relacionadas à falta de condições destas em oferecer um padrão mínimo de sobrevivência que não comprometesse a integridade física, moral e intelectual de sua prole.

Se considerarmos ainda a dificuldade da família de conseguir vaga na rede oficial de ensino (9,59%), ou de obter Certidões de Nascimento (1,37%), podemos ver que grande número está relacionado à falta de uma rede de serviços públicos que a satisfaça em termos de direitos básicos. Neste caso o grande “violador” de direitos era o poder público, que não garantia nem mesmo as condições para que as famílias pudessem cumprir com o seu dever de sustento, guarda e educação dos filhos.

Outro grupo de queixa das 73 famílias que pediam melhores condições para suas crianças dizia respeito às violências classificadas como domésticas. Ocorrem em casa ou na vizinhança e têm como abusador, na maioria dos casos, um membro da própria família, próximo da criança ou adolescente, com quem ele mantém relação estreita. Contabilizou-se um total de 45,84% das queixas recebidas pelo Conselho Tutelar neste universo de 73 famílias. A violência doméstica parece constituir-se em grande parte das demandas recebidas pelos Conselhos Tutelares.

Voltando ao universo dos 368 casos, a maior parte das queixas, 19,29%, dizia respeito a situações de rebeldia e indisciplina de crianças e adolescentes (numa proporção maior de meninos e adolescentes) para com pais, professores e familiares. O Conselho era acionado para ajudar pais e professores na educação e correção dos meninos.

Em segundo lugar vinham os maus-tratos físicos, em 17,12% dos casos, seguidos de queixas encaminhadas pela Escola: faltas, evasão escolar, comportamento destoante, com 10,05%. Situações de negligência dos responsáveis para com as crianças apareceram em 9,24% dos casos, seguidas de conflitos familiares por pensão alimentícia ou guarda dos filhos, com 8,97% dos casos. Suspeita de/ou abuso sexual constituíram apenas 8,42% dos casos. A dificuldade da família ou responsável de obter vaga na rede de ensino do município, fosse ela em creche, educação infantil ou no ensino fundamental, apareceu em 7,88% dos casos. As situações de pobreza, desemprego, falta de acesso da família e/ou responsável aos direitos sociais que garantissem a sobrevivência de sua prole, apareceram no total dos casos com 5,98%, em proporção menor ao que se observou em relação ao grupo que pedia proteção para todas as crianças da família.

Situações pessoais de risco de crianças e adolescentes, fosse pela vivência na rua, pelo risco de vida, pelo abandono do responsável, constituíram 5,98% dos casos, seguido de maus-tratos psicológicos, 4,62% dos casos, e envolvimento com drogas, como usuário ou trabalhador do tráfico, 4,35%.

Agrupando as demandas de acordo com a fonte da ameaça, podemos diferenciar 03 (três) tipos de ‘violadores’ de direitos de crianças e adolescentes: a sociedade/Estado, a família e as próprias crianças (art. 98 do ECA).

Falta de vaga em escola, falta de certidão de nascimento, ausência de serviço de atendimento, pobreza e desemprego são ameaças ou violações em decorrência da ação ou omissão da sociedade ou do Estado. Temos neste tipo 18% das queixas recebidas pelo Conselho Tutelar em questão.

Num segundo grupo classificamos as ameaças ou violações ocorridas em decorrência da falta, omissão ou abuso dos pais, grupo em que incluímos a violência chamada de doméstica, aquela que ocorre em casa e que se dá sob a forma de maus-tratos físicos e psicológicos, abuso sexual e negligência contra crianças e adolescentes. Neste grupo incluiremos, também, o conflito familiar, categoria oculta nas queixas trazidas por pais e mães, principalmente. Neste grupo temos um total de cerca de 48% das queixas recebidas pelo Conselho Tutelar.

Finalmente, num terceiro grupo classificaremos as ameaças ou violações de direitos trazidas ao Conselho Tutelar em razão da própria conduta das crianças e adolescentes. Incluiremos nesta categoria as situações de indisciplina e rebeldia, as dificuldades vividas na escola, seja pelas faltas ou evasão escolar dos alunos, seja pelo comportamento destoante de alguns deles, a situação de rua e o envolvimento com o mundo da droga, que correspondeu a cerca de 40% das queixas e atendimentos do Conselho Tutelar.

Assim, se somarmos as queixas contra familiares e responsáveis e as queixas contra as próprias crianças e adolescentes, teremos um montante de cerca de 88% das demandas que chegaram aos Conselheiros Tutelares relacionadas a pedidos de controle de indivíduos e condutas. Em contraste absoluto com 18% daquelas relacionadas à responsabilização da sociedade e do Estado pela oferta irregular ou ausência de serviços a sua população.

*Os índices apontam que a maior demanda dos CTs pesquisados diz respeito ao cumprimento dos incisos II e III do art. 98 do ECA, ou melhor, as hipóteses nas quais os CTs têm se mobilizado são situações de falta, omissão ou abuso de pais ou responsável e situações referentes à conduta de crianças e adolescentes. Isto significa que o CT cobra deveres dos pais ou responsável e das*

*próprias crianças e adolescentes, mais até do que exige os direitos referentes a estes mesmos sujeitos (1ª hipótese do art. 98) (ANDRADE, 2000, p. 57-58).*

Neste sentido aparecem dois projetos em tela: o Conselho pode afirmar-se como um espaço público gerador de relações de resistência à violação de direitos e de exigência de direitos e por outro lado, como um órgão lateral à justiça e controlador dos indivíduos, o que segundo Andrade, “*revela a complexidade contraditória de sua natureza*” (2005, p. 15).

Os procedimentos utilizados pelos Conselheiros para atendimento às demandas que lhes eram trazidas cotidianamente indicaram que a perspectiva do atendimento e da fiscalização e controle dos indivíduos orientava sua intervenção. Observa-se que a entrevista, fosse com crianças/adolescentes, familiares, denunciantes ou denunciados, era o instrumento mais usado por estes agentes sociais.

Com relação às medidas tomadas pelos conselheiros em resposta às informações de violação de direitos, o procedimento mais comum era a advertência, fosse a pais ou responsável, fosse à criança/adolescente. O que pode indicar uma predominância do controle de condutas no âmbito privado sobre a proteção dos direitos. É o que evidencia a segunda medida mais adotada pelos Conselheiros, que era a orientação, apoio e acompanhamento temporários de crianças e adolescentes.

Isto vai repercutir no papel que era desempenhado pelo Conselho Tutelar no exercício de suas funções. De defensor e garantidor de direitos, passava a regulador de comportamentos. Criado para defender direitos, o órgão atendia, aconselhava, reprendia e advertia. Ao mesmo tempo em que deixava de contribuir para transformações estruturais que indicassem melhores condições para a população infanto-juvenil e suas famílias.

## O conselho tutelar pelos seus conselheiros: concepção e funcionamento

O município pesquisado, à época com cerca de 240 mil habitantes, tinha 01 conselho tutelar instalado. Dos 05 membros, apenas 01 era do sexo feminino. Dois deles tinham ensino superior e suas idades variavam 35 a 50 anos. Todos eram casados e tinham ou tiveram filhos. Com relação à religião, 02 eram protestantes e 03 católicos. A maioria (04) trazia como experiência anterior o atendimento direto a crianças e adolescentes.

A concepção de conselho tutelar que tinham vinha da experiência anterior dos seus membros e da bagagem acumulada no primeiro mandato de conselheiro tutelar – 03 deles encontravam-se no segundo mandato. Identificou-se no relato dos conselheiros que todos ressaltavam a importância do órgão como mecanismo de defesa de direitos de crianças e adolescentes, atribuindo-lhe a tarefa estratégica de articulação entre os vários mecanismos do sistema de garantia de direitos. Embora sem negarem a natureza estressante da atribuição, os conselheiros mencionavam o desafio que era cuidar das violações e defesa de direitos:

*É um trabalho gratificante, apesar de muito estressante. Eu tenho prazer de lidar com crianças e adolescentes e só é lamentável quando você se vê com as mãos atadas sem poder ajudar, fora isso... (CT, mar. 2005)*

Boa parte dos problemas que levam crianças, adolescentes e familiares ao Conselho Tutelar se origina em questões de cunho social, calcadas na lógica da distribuição desigual de renda que caracteriza nossa formação econômico-social. Quando perguntados sobre os motivos que levavam à violação de direitos, os conselheiros entrevistados centravam nas famílias as causas das violações.

*É caracterizado, normalmente, 99% dos casos que chegam aqui para a gente são problemas intra-familiares. Normalmente, são questões que começam nos pais e vão estourar nas crianças. Isso aí é 99% dos casos. (CT, mar. 2005)*

No entanto, mesmo que atribuíssem às famílias as causas de todos os males, deixavam escapar, sem perceber talvez, que os problemas das famílias tinham outras causas:

*Tudo vem daí. São poucos os casos por exemplo de alguma criança que teve um direito violado de alguma família estruturada. Eu, nesse um ano aqui, é um ou dois só...A questão de não conseguir escola já é um problema da família, pois é a família que não soube se articular para estar correndo atrás. Tira a criança da escola para mudar, depois não muda nada, ou então volta um mês depois, quer dizer, aí não é bem uma questão do Estado. (CT, mar-2005)*

Boa parte dos casos que recebem os Conselhos Tutelares é proveniente das situações de violação de direitos ocorridas no ambiente familiar. A violência doméstica é, portanto, um problema cotidiano e permanente, e alguns tiveram dificuldades em relacionar este contexto micro-social às questões macro-sociais que condicionavam estes eventos. Muito centrados na estrutura das famílias, os conselheiros tendiam a atribuir à família a causa maior da violação de direitos e a ressaltar o peso deste aspecto.

Alguns estabeleciam relações entre as demandas que chegavam e o contexto social, percebendo a complexidade dos problemas. Mesmo assim a dimensão familiar era o ponto de fuga:

*Na sociedade têm fatores e fatores, mas nenhum deles justifica a violação. Mas aí você tem a pobreza, a fome, o desemprego, o despreparo, a angústia, a solidão e por aí você vai. A maioria das causas é externa mesmo. Para mim o grande vilão nosso é o desemprego e o álcool (...) e a outra é a pobreza (...) e tem muito o despreparo (...) Mas a mãe é fundamental (CT, mar. 2005).*

Ampliando o espectro de visão para além das paredes familiares, a falta de serviços é outro vilão. A educação é um serviço básico que deve ser oferecido à população desde seus primeiros anos de vida e condição para o desenvolvimento sustentável de crianças, adolescentes e adultos. A política de educação, principalmente para a população entre 0 e 6 anos, costuma ser deficitária e não atende a demanda dos municípios. Os conselheiros percebiam isto. Ao lado da violência familiar, a colocavam como causa da violação de direitos, associada a questões sociais mais complexas.

Numa visão sofisticada dos problemas sociais e da relação da família com o Estado, um conselheiro conseguia estabelecer relações causais e humanizadas, se colocando no lugar do pai para compreender um dos determinantes da violência doméstica. Exercitava deste modo a empatia, importante no relacionamento com o outro.

*E a violência doméstica ocorre na maior parte das vezes dentro de casa. Principalmente em função da vida social. A diferença social que tem hoje, não só na cidade como no país inteiro. Hoje, poucos ganham muito e muitos ganham pouco. Isso desestrutura a família porque tem pai que vê o filho passando necessidades dentro de casa e acaba procurando o meio dele de esconder o que não está conseguindo resolver através da bebida. Ele bebendo ... está dando mau exemplo, e desestrutura a família toda. Como ele pode cobrar do filho se ele começar a roubar, a beber se ele está dando mau exemplo. Então eu acho que a falta que é determina, a falta de dinheiro, a falta de estrutura, prejudica muito e acaba gerando muita violência doméstica dentro de casa (CT, mar. 2005).*

O sistema de garantia de direitos com um conjunto de atribuições distribuídas entre o juiz, o promotor, o advogado, o conselho de direitos, o conselho tutelar e as entidades de atendimento, exige uma articulação complexa. Quando uma ou mais instâncias deste sistema funcionam precariamente ou não funcionam, a infância e a juventude sofrem os seus reflexos. Assim, avaliar a viabilidade dos Conselhos Tutelares neste sistema implica uma avaliação da política de atenção à infância como um todo. Os Conselheiros reconheciam a importância do Conselho Tutelar no sistema, compreendiam a magnitude dos problemas sociais que condicionavam seu trabalho e, portanto, eram reticentes com relação à resposta que o órgão podia dar a estes problemas: “Discordo de qualquer conselheiro que falar que a gente dá conta” (CT, mar-2005).

Quando analisavam o Conselho isoladamente, ressaltavam os problemas de organização interna. Apareciam as questões de como se organizavam para receber as demandas e cobranças com relação ao funcionamento do órgão, como se organizavam para atender o público e funcionar no cotidiano. As dificuldades sentidas os levavam a cobrar da sociedade apoio e colaboração.

Outra questão denunciada por eles era o volume grande de casos, que contribuía para atropelos na atenção, prejudicando o acompanhamento sistemático. E ainda, a viabilidade da ação do Conselho ficava ameaçada quando a satisfação da demanda exigia o acesso à rede de atendimento do município:

*O que o Conselho vai fazer com o menino que é viciado em drogas, mais nada. Aí encaminha, vai pedir uma clínica para o MP, o MP vai encaminhar ao Poder Judiciário, aí muitas vezes o menino já morreu e não tem mais volta (CT, mar-2005).*

*A princípio a gente até tenta com os Órgãos Não-Governamentais (ONGs), a gente pede ajuda. Chegou aqui, não tem o que comer, está sem casa, sem nada, então a gente encaminha para o governo para tentar ajuda. Enquanto isso – a gente sabe que vai demorar – liga para as igrejas para arrumar uma cesta básica. A gente tenta sempre dar uma ajuda mais imediata. (Com o governo) é mais demorado, com certeza (CT, mar-2005).*

Uma preocupação que orientou as entrevistas foi a de saber se de fato o Conselho funcionava como um corpo coletivo. O Conselho Tutelar foi pensado na sua concepção como um órgão colegiado, sem chefe ou presidente, no qual o grupo seria autônomo nas suas atribuições e decisões. O que é um conselho senão um corpo consultivo, coletivo que só funciona se o grupo estiver junto apreciando e deliberando as diversas matérias?

É consenso na literatura que

*Um conselheiro não pode, enquanto conselheiro, fazer nada sozinho, porque o que ele faz é decidir coisas e a lei não lhe dá atribuições individuais, senão atribuições em colegiado, representando a comunidade para evitar que se cometam omissões e abusos (SÊDA, 2000, p. 7).*

Alguns Conselhos chegam a se estruturar de forma que um dos conselheiros seja o coordenador, o presidente, isto é, recorrem a uma função similar que dê ao grupo uma unidade de procedimento. No conselho estudado isto não ocorria.

*... tem alguns conselheiros que não gostam do colegiado, mas aí fica muito difícil tomar uma decisão sozinho. Eu acho que todas as decisões deveriam ser do colegiado, todas. Muito melhor porque se divide tanto os louros como as derrotas. (CT, mar. 2005)*

Sem a presença deste agenciador, ou aglutinador, a função articuladora é realizada através de reuniões periódicas que permitam a todos o conhecimento e compartilhamento de casos e orientem as decisões e encaminhamentos. Naquela cidade isto também não ocorria. Os Conselheiros costumavam se reunir muito esporadicamente, de forma pontual e emergencial para conversarem sobre assuntos que demandavam uma resposta imediata do órgão ou sobre questões polêmicas que exigiam um posicionamento coletivo.

Na avaliação dos Conselheiros, muitos eram os impedimentos para que pudessem atuar mais coletivamente: o excesso de trabalho, a falta de disponibilidade de alguns deles de trabalharem em grupo, o número de funcionários disponíveis, a falta de um coordenador, o vício que alguns conselheiros mais antigos traziam etc. Não havia uma prática coletiva, de conjunto, que permitisse, mesmo com o excesso de trabalho, a troca e a articulação das idéias e procedimentos.

À época do estudo os arquivos eram individualizados, não havendo qualquer preocupação com a produção de informações estatísticas sobre o trabalho realizado, ou sobre o quadro de violação de direitos, que pudessem contribuir para a elaboração das políticas públicas de atendimento à infância no município. Isso inviabilizava a sua função de assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (Art. 136, Inciso IX do ECA), ou qualquer tipo de informação sistemática sobre os serviços sociais que alimentasse os trabalhos do CMDCA na formulação das políticas.

Atender por atender, como fosse possível, sem extrair daí elementos que pudessem provocar mudanças nas políticas de atenção à infância. Observou-se uma preponderância das atividades de atendimento em detrimento das atividades de defesa de direitos, fiscalização, mobilização social. De fato os conselheiros valorizavam as atividades para as quais dispunham de recursos e eram mais demandados.

O Conselho Tutelar à época contava com uma boa estrutura para atendimento. Sua sede era numa casa alugada pelo poder público municipal, grande, de 14 cômodos, localizada em bairro central da cidade e de fácil acesso. Tinha a sua disposição 02 automóveis para visitas institucionais e domiciliares, um motorista e um técnico administrativo. Possuía uma linha de telefone fixo e outra móvel e um serviço 0800

para a população. Tinha ainda 02 computadores, sendo que apenas um estava em funcionamento e não ligado à internet. Não possuía aparelho de fax.

De forma geral os Conselheiros entrevistados reconheciam o esforço do executivo municipal na implementação do órgão e elogiavam a infra-estrutura oferecida, contudo eram unânimes na avaliação de que esta estrutura poderia ser melhorada e otimizada. A manutenção do espaço físico, a melhoria da tecnologia, o aumento do número de funcionários, a criação de mais um Conselho Tutelar, foram questões levantadas pelos conselheiros para incremento das atividades do órgão.

Embora aos conselhos tutelares não caiba atender a criança ou adolescente prestando serviços, mas cuidando de seus direitos ameaçados ou violados, as carências e demandas das famílias acabam se sobrepondo à sua função principal. O Conselho Tutelar estudado não possuía em sua estrutura uma equipe técnica que lhe desse suporte nas ações que desempenhava. Por não terem formação específica na área de serviço social, psicologia ou pedagogia, e casos exigirem intervenção de tais profissionais, alguns dos conselheiros exprimiam a dificuldade de lidar com questões relacionadas a situações de abuso contra crianças, principalmente o abuso sexual, chegando a defender a idéia de uma equipe técnica que lhes desse suporte nesta ação. Alguns conselhos se assessoram de equipe técnica multiprofissional para apoio ao seu trabalho. Em alguns casos esta equipe compõe a estrutura dos conselhos. Noutros ela é requisitada à prefeitura ou às entidades, procedimento que tende a se transformar em uma exigência dos Conselheiros.

O processo de eleição dos conselheiros tutelares prevê um momento dedicado a sua capacitação para lidar com as questões pertinentes à função. No entanto a capacitação tem sido pró-forma, para atender apenas a um requisito legal, não contribuindo para realmente instrumentalizar os conselheiros no desempenho de suas funções. Neste estudo alguns externaram dificuldades relacionadas ao trabalho e solicitaram explicitamente uma capacitação continuada.

Um sistema de proteção à infância é implementado e funciona eficientemente quando as diversas instituições que compõem este sistema estão funcionando e conseguem ser complementares nas suas atribuições e ações. O Conselho Tutelar, como as outras instituições, tem papel importantíssimo neste sistema. Na relação com outros órgãos do sistema de garantia de direitos, principalmente o Conselho Municipal de Direitos, o Ministério Público e o Juizado da Infância e da Juventude, percebeu-se na entrevista com os conselheiros que o CMDCA era o órgão que estava mais próximo deles, que se relacionavam mais horizontalmente, mas ainda assim reclamavam da ausência de reuniões regulares entre os conselhos, da falta de informação sobre as políticas de atendimento e da falta de entrosamento entre as instâncias.

Com o Estatuto, juízes e promotores tiveram suas atribuições mais delimitadas no que diz respeito ao desempenho de suas funções no atendimento à infância. Da área dos magistrados e promotores muitas foram as resistências na implementação da lei e que ainda hoje persistem. Os conselheiros estudados traziam opiniões diferentes quanto à relação entre a área jurídica e o Conselho Tutelar. Até os conselheiros mais críticos mantinham certa prudência, atendendo às determinações e pedidos de providência que lhes eram solicitados, mesmo em casos onde era explícita a não atribuição do Conselho Tutelar.

Observa-se na estrutura do poder judiciário e do ministério público, principalmente nas comarcas do interior do estado, uma alta rotatividade de magistrados e promotores, impedidora de relações mais duradouras e efetivas destes órgãos na vida dos municípios. Em alguns casos eles vêm e vão sem conhecer as

especificidades de cada realidade. Assim, não chegam a fincar raízes, tão pouco contribuir para a discussão da política de atendimento na esfera dos municípios. Alguns conselheiros lamentavam esta deficiência.

A rede de atendimento à infância e juventude na estrutura dos municípios se constitui em entrave à atuação dos Conselhos, ao mesmo tempo é porta de saída para as questões que lhes chegam. Esta rede de atendimento se torna entrave à atuação do Conselho Tutelar na medida em que é através dela que sua ação se efetiva – quando não existe ou funciona deficientemente, grandes dificuldades têm os conselheiros no encaminhamento das demandas. O Conselho Tutelar não se constitui numa instância de atendimento propriamente dito, no qual as pessoas chegam e têm suas necessidades sanadas, ele não é executor. Deve se assessorar do conjunto das entidades governamentais e não-governamentais para encaminhar crianças, adolescentes e famílias que tiveram seus direitos violados para que estes sejam satisfeitos (SÊDA, 1999).

A análise do registro dos casos e das entrevistas revelou que as prestadoras de serviços sociais do município não se comunicavam entre si nem cooperavam para resolver os problemas de excesso de demandas. Pior que isto era transferirem suas responsabilidades para o Conselho Tutelar. Recorriam regularmente ao Conselho Tutelar para o encaminhamento para os serviços. Mesmo no caso em que ela mesma era a provedora dos serviços. Secretarias municipais, que deveriam manter interlocução e protocolos de atendimento, em alguns casos recorriam antes ao Conselho Tutelar para então ver garantido o acesso da população ao serviço da secretaria vizinha.

Os conselheiros analisaram a rede de atendimento do município, apresentando questões em relação a sua operacionalização, principalmente quanto à rede governamental de serviços. Dos serviços não-governamentais não costumavam tecer grandes considerações e, de forma geral, eram considerados parceiros e de onde não se exigia muito.

Entretanto, mesmo diante da ausência do serviço ou da sua oferta irregular, não era procedimento costumeiro do Conselho Tutelar a comunicação ao titular da pasta, ao CMDCA ou a representação ao Ministério Público para a sua efetivação. Constatava-se a carência e através do chamado ‘jeitinho’ se viabilizava para um ou outro necessitado, não chegando a se constituir em demanda para a criação de uma política ou serviço.

## Considerações finais

Este estudo pretendia levantar as possibilidades e limites políticos e técnicos da ação do Conselho Tutelar no encaminhamento dos casos e da política de atendimento à infância em situação de privação de direitos, ao mesmo tempo em que identificar a concepção que os Conselheiros Tutelares tinham sobre a ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes, os procedimentos adotados em sua intervenção e as dificuldades de funcionamento do órgão, do ponto de vista administrativo, político e teórico-metodológico.

Estudos anteriores neste Conselho mostravam grandes dificuldades do órgão de acompanhar os casos e sistematizar seus dados. Isto nos impulsionou a investigar a estrutura de funcionamento oferecida pela Prefeitura para que o Conselho Tutelar pudesse atuar na perspectiva da vigilância de direitos de crianças, adolescentes e seus familiares e sondar se essas dificuldades passavam pela estrutura de funcionamento ou se tratava da forma como se organizavam para atendimento dos casos.

De outro lado tínhamos como referência as atribuições do órgão, amplas e abrangentes, que exigem um conselheiro atuante, conhecedor das leis, da política social do município, um articulador, com trânsito pelos diversos órgãos de atendimento à infância e à família, preparado para lidar com os requerimentos próprios da função.

Embora sem levantamento de hipóteses, acreditávamos que o Conselho não poderia dar conta de todas estas atribuições com aquela estrutura oferecida pelo município. Entretanto acreditamos que a defesa de direitos não passa apenas pela questão da infra-estrutura de funcionamento do conselho tutelar. A forma como se organizam internamente para atender os casos e a concepção que informa sua intervenção também podem se constituir em problemas.

Internamente devem estar preparados para funcionar em sistema de colegiado, já que o órgão só existe se assim o for. Percebe-se muita dificuldade dos conselheiros de trabalharem coletivamente, dividindo opiniões, decisões, medidas e encaminhamentos.

Com relação ao tratamento dos dados, avaliamos que o Conselho Tutelar não dá a atenção devida aos dados que a realidade lhe mostra cotidianamente e não contribui para que eles virem políticas de atendimento. Esta pouca atenção começa no registro dos casos, que, definitivamente, não são fiéis à riqueza de dados que cada realidade oferece. Para que o Conselho tenha condições de funcionar de forma racional o registro dos dados é central. Estes são fundamentais para indicar as ações necessárias e as políticas mais urgentes e adequadas às necessidades da população que a ele recorre. O município que conta com o seu Conselho Tutelar bem estruturado e funcionando eficazmente resume melhores condições de recolher dados sobre a realidade da violação de direitos de crianças e adolescentes, contribuindo para encaminhar os casos para atendimento na rede de serviços existentes, evidenciar a falta ou a oferta irregular de serviços e buscar a criação de novas ações. Atribuição também importante, só possível através do registro dos casos, está no auxílio ao poder executivo na elaboração da proposta orçamentária.

Nota-se que os Conselhos têm dificuldades para organizar arquivos, documentos, fichários. A informatização do atendimento, com a instalação do SIPIA (Sistema de Informação para a Infância e Adolescência) e outros dispositivos é fator a ser priorizado pelos municípios, pois tende a facilitar a padronização e o tratamento dos dados recolhidos diariamente pelo órgão, além de agilizar o atendimento da população que os procura.

O quadro de pessoal que assessora o Conselho Tutelar pode ser melhorado. A presença de uma equipe técnica de assessoria pode facilitar o trabalho dos conselheiros. Auxiliares administrativos e de serviços gerais também são necessários para a manutenção do órgão.

Quanto aos casos que recebem, exige-se cuidado com a natureza da intervenção do órgão, uma vez que nota-se muita demanda de controle de indivíduos, sejam eles crianças e adolescentes ou familiares, e pouca fiscalização de serviços e de direitos. Os dados deste estudo indicaram uma distorção de função, na medida em que o órgão foi criado para proteger direitos e não revitimizar crianças e famílias. É necessário responsabilizar quem deve garantir os direitos de crianças e adolescentes, sem perder de vista o sujeito da ação do Conselho.

Abre-se um parêntese para análise do papel da escola neste processo. As escolas têm tido dificuldades de manter crianças e adolescentes no ambiente escolar e freqüentemente recorrem ao Conselho para ajuda. Os conselheiros não devem resumir sua intervenção ao socorro das escolas. Talvez um trabalho educativo

com dirigentes e professores produza efeitos para que a escola esteja mais voltada para a defesa de direitos que para as questões internas ao seu ambiente.

Conforme vimos, ao conselho chegam situações em que famílias inteiras buscam ajuda e para as quais o órgão deve dar algum tipo de resposta. Estas respostas devem ser viabilizadas junto à rede de atendimento, para que o Conselho não seja confundido com agência de assistência social. À rede de atendimento à infância de cada cidade é para onde devem ser encaminhados os casos atendidos pelo conselho tutelar, já que é lá que serão efetivados os direitos violados e reclamados na esfera dos conselhos. Esta rede, assim, deve funcionar para que o conselho possa efetivar a sua ação. Nota-se, também, que alguns casos chegam à esfera do Conselho antes de serem esgotados os recursos da rede de atendimento.

Vimos que cerca de 50% das demandas que chegaram ao Conselho estudado eram questões que envolviam violências domésticas contra crianças e adolescentes. Este percentual indica que os conselheiros devem ser preparados para receber tais casos e assessorados para seu atendimento. Assessorados para virem, também, por detrás destes índices e destas situações, uma violência social que leva pais e filhos a se agredirem. Nota-se pouco entendimento dos conselheiros acerca dos condicionantes que podem levar crianças, adolescentes e famílias a encontrarem-se em situação de violação de direitos. Na maioria dos casos há uma culpabilização das famílias por suas necessidades e uma dificuldade de responsabilização dos diversos atores sociais envolvidos. Os programas de formação e capacitação de conselheiros tutelares podem incluir estas temáticas na sua pauta.

Percebeu-se no estudo que a interação com os demais órgãos do sistema de garantia de direitos da infância e adolescência pode ser melhorada, seja pelo respeito e reconhecimento mútuos, seja pelo desempenho eficaz da atribuição que a Lei confere a cada um destes órgãos.

A instalação dos conselhos tutelares é revestida de várias dificuldades. Contam com condições de funcionamento precárias e realidades de trabalho desgastantes. Defender direitos de uma população sem acesso a serviços mínimos necessários à sobrevivência e sem a retaguarda de serviços da comunidade implica em estresse e frustrações. Por outro lado as condições trabalhistas, de salário e seguridade ainda não são garantidas a maioria dos conselheiros tutelares.

O conselho tutelar, hoje, carece de quadros de pessoas que tenham conhecimento da realidade a trabalhar, da legislação pertinente e da natureza da função a exercer. Vê-se que seus candidatos são pessoas com nível médio de escolaridade, chefes de família, desempregados, com pouco entendimento do que seja o órgão e do importante papel a desempenhar. Neste sentido a formação de quadros e a capacitação continuada dos conselheiros é tarefa importante, devendo ser pauta de conselhos de direitos, academias e movimentos sociais.

Muitos são os atravessamentos no trabalho do Conselho Tutelar e muitos são os cuidados a se ter para que o órgão consiga corresponder à complexa tarefa de defender direitos nesta nossa sociedade, marcada pelo comum desrespeito aos direitos.

## Referências

---

- ANDRADE, J. E. *Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos*. São Paulo: Veras, 2000.
- DESLANDES, S. F. Atenção a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica; análise de um serviço. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 10, suplemento 1, p. 177-187, 1994.
- FARHAT, E. C. *O conselho tutelar enquanto dispositivo de defesa de direitos de crianças e adolescentes: a experiência do município de Volta Redonda*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- ISER. “Na linha de frente” da questão da infância e da juventude: uma análise da atuação dos conselhos tutelares no município do Rio de Janeiro 1996-1998. *Comunicações do ISER*, ano 18, n. 51, 1999.
- KAMISNKI, A. K. *O Conselho Tutelar, a criança e o ato infracional*. Canoas: Ed. ULBRA, 2003.
- PHEBO, L. Violência como fator epidemiológico. *Saúde em foco*, Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, ano 5, n. 13, p. 4-6, ago. 1996,
- SÊDA. E. *A a Z do conselho tutelar*. Rio de Janeiro: Adês, 1999.
- SÊDA. E. *A presunção de culpa e as crianças no Brasil*. Rio de Janeiro: Adês, 1999.
- SÊDA. E. *Dez anos de cidadania*. Rio de Janeiro: Adês, 1999.
- SÊDA. E. *O adolescente, o crime e o conselho tutelar*. Rio de Janeiro: Adês, 2000..

# Conselhos Tutelares: uma questão de gênero?

*Bernadete de Lourdes Salles Baccini*

## Introdução

Inquieta com os rumos dados ao sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente me propus a aproveitar o desenvolvimento de minha carreira acadêmica na pós-graduação para colocar esse tema em discussão.

Na revisão bibliográfica realizada naquela ocasião constatamos<sup>7</sup> que apenas quatro estudos acadêmicos haviam se dedicado à análise do impacto de tais mecanismos sobre o funcionamento da máquina estatal e que nenhum deles se havia debruçado sobre os agentes públicos que compõem o quadro dos conselheiros(as) tutelares do Estado de São Paulo. Realizados em grandes municípios, no auge dos movimentos populares de implantação dos Conselhos, estes estudos privilegiaram as forças políticas e as idéias que mobilizam a participação da sociedade civil na organização das políticas públicas. Nenhum deles atentou para o fato de que os Conselhos Tutelares constituem espaços de trabalho e, em especial, para mulheres.

Inspiradas pelos trabalhos de Fúlvia Rosemberg (1992, 2000), Maria Jesús Izquierdo (1994), Maria Cristina Bruschini (1998), Marília Carvalho (1998), Lenira Haddad (1991) assumimos que iríamos observar os Conselhos Tutelares na perspectiva de gênero.

Esta decisão nos impôs como primeira estratégia de estudo estimar a composição sexual dos membros dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo, tentando dar suporte à impressão que havíamos construído: nós<sup>8</sup> mulheres constituíamos a grande maioria do conjunto de conselheiros.

Naquela oportunidade nem o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, nem tampouco a Associação dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo (ACETESP) possuíam dados sistematizados sobre os Conselhos Tutelares do estado, ou sobre os(as) seus(suas) conselheiros(as). Assim, foi preciso fazer um levantamento de indicadores sociais relativos aos Conselhos Tutelares instalados

<sup>7</sup> O uso do plural tem por objetivo homenagear todas as pessoas envolvidas na pesquisa que deu origem à minha dissertação de mestrado, desde a orientadora Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Fúlvia Rosemberg, passando por todos os membros do NEGRI (Núcleo de Estudos de Gênero, Raça e Idade da PUC/SP), até os conselheiros(as) tutelares que participaram da pesquisa. Não fiz isso sozinha, somos muitos(as) os envolvidos nas reflexões que deram origem a esse trabalho.

<sup>8</sup> Fiz parte do quadro de conselheiros tutelares do Estado de São Paulo, cumprindo meu mandato em Bauru, entre 1996-1999.

no Estado de São Paulo, e também do perfil sexual e educacional de seus respectivos conselheiros(as), resultando no Cadastro dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo, produto subsidiário da dissertação que, na época, era único banco de dados sobre a composição, modos de organização e de funcionamento dos Conselhos Tutelares paulistas<sup>9</sup>.

Paralelamente, procurávamos aprofundar nossos conhecimentos sobre o trabalho feminino no Brasil, apoiadas em uma extensa bibliografia, com especial atenção às atividades exercidas majoritariamente por mulheres. Particularmente importante, nesse momento, foi a leitura da tese de Marília Carvalho (1998) que ofereceu respaldo para articular atividades públicas destinadas às crianças e o feminino. Para esta autora, que se propôs a analisar as práticas docentes da professora e do professor nas séries iniciais do ensino fundamental,

‘(...) a feminização da docência pode ser compreendida, não apenas como crescimento numérico das mulheres empregadas como professoras, mas também como estabelecimento de características de gênero feminino para a ocupação, em processos articulados, mas não automáticos nem simultâneos, sem uma relação simples de causa e efeito’ (CARVALHO, 1998, p. 77).

Ou seja, a caracterização de uma atividade como feminina não pode ser definida apenas pelo número de mulheres que ocupa o espaço social em que ela se desenvolve, mas também pelas características dessa atividade.

Essas considerações ofereceram novas pistas para nossa pesquisa: investigar nas atribuições e constituição do Conselho Tutelar o que o caracteriza, ou não, como uma atividade de gênero feminino.

Entretanto, restavam alguns vazios no esboço do nosso projeto de pesquisa. O Conselho Tutelar, órgão público instituído com formato inédito, configurava um novo campo de atividade que, cercado por indefinições, imprecisões, ambigüidades e flexibilidades, apresentava uma grande variedade no modo de funcionamento. Essa constatação impôs uma nova vereda em nosso percurso: caracterizar o Conselho Tutelar no processo de institucionalização da responsabilidade pública pelas crianças e pelos adolescentes. Nesta etapa fomos subsidiadas por outras fontes bibliográficas: Boaventura Souza Santos (1998) e Renné Dandurand (1994).

Apoiadas nas reflexões desses autores notamos que os Conselhos Tutelares são instituições que participam do sistema de *parentage*<sup>10</sup> pública, ampliando o mercado de trabalho, principalmente para as mulheres.

Observar de que forma esta estrutura orienta os valores, cria os estereótipos e os modelos, determina as desigualdades sociais de gênero nas relações de trabalho, com implicações importantes no funcionamento destes órgãos e na socialização e orientação de crianças, adolescente e suas famílias foi o exercício acadêmico deste estudo que privilegiou o Conselho Tutelar como campo empírico.

<sup>9</sup> Este levantamento, realizado por telefone, acabou constituindo uma pesquisa paralela pelo tempo e esforço despendidos, e por seu resultado final. Foram consultados 315 Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo.

<sup>10</sup> Termo francês de difícil tradução em um único vocábulo. Segundo Dandurand (1994): “*a parentage abrange todos os cuidados dirigidos às crianças pelas pessoas que as rodeiam*”.

## A institucionalização da responsabilidade pública pelas crianças e pelos adolescentes

As reflexões do sociólogo Boaventura de Souza Santos (1999) sobre o papel do Direito nas transformações sócio-econômicas das sociedades contemporâneas e as argumentações de Rennée B. Dandurand (1994) sobre a *parentage* pública assinalam uma variedade de fatores jurídicos, sócio-culturais e econômicos que engendraram o processo de institucionalização da responsabilidade pelas crianças e pelos adolescentes.

Boaventura de Souza Santos (1999) apontou duas condições interligadas que teriam orientado o interesse sociológico e político para as dimensões processuais, institucionais e organizacionais do Direito.

A primeira diz respeito aos movimentos sociais pelos novos direitos. A segunda condição, relacionada em parte à anterior, foi deflagrada pela chamada crise da administração da justiça, isto é, as lutas sociais consolidaram a expansão dos direitos sociais implicando que os conflitos emergentes dos novos direitos sociais fossem, constitutivamente, conflitos jurídicos, cuja resolução caberia, em princípio, aos tribunais.

No bojo desse processo, as reestruturações nas regras familiares, como o desenvolvimento do trabalho feminino, e as modificações nas relações conjugais que colocaram em cena a flutuação da guarda e a circulação das crianças de famílias monoparentais e reconstruídas, acrescentaram às demandas jurídicas a conflitualidade familiar, que se tornou socialmente mais visível através das transformações do direito da família, direitos da mulher e direitos da criança e do adolescente.

Tudo isso, pondera Boaventura, resultou em uma explosão da litigiosidade à qual a administração da justiça dificilmente poderia dar resposta, forçando reformas no sentido de criar alternativas paralelas à administração da justiça convencional. Dessa forma, foram instituídos novos mecanismos de resolução de conflitos<sup>1</sup> que visam

(...) maior envolvimento e participação dos cidadãos em um sistema de serviços jurídico-sociais, gerido pelo Estado e pelas autarquias locais com a colaboração das organizações profissionais e sociais, que garanta a igualdade do acesso à justiça das partes das diferentes classes ou estratos sociais (SANTOS, 1999, p. 177).

É difícil isolar, nesse conjunto de fatores micro e macro sociais, os que são concomitantes e os que influem uns sobre os outros. Porém, é certo que provocaram repercussões na condição social das crianças, atualizando uma questão histórica: quem deve se responsabilizar pela criança e como?

Segundo o sociólogo canadense Rennée B. Dandurand 1994 os pais continuam sendo os principais responsáveis por seus filhos, mas eles são, cada vez mais, enquadrados pela influência e ou vigilância das instâncias públicas que, direta ou indiretamente, participam da responsabilidade pelo desenvolvimento das crianças e dos adolescentes. Assim, o autor propõe ampliar o conceito *parentage* a todos os agentes adultos que amparam o desenvolvimento e a socialização das crianças até a idade adulta.

Desde o início do século XX, instituições escolares, médicas e psicossociais vêm sendo instaladas, não somente para influenciar, assistir e vigiar as famílias com crianças, particularmente as famílias pobres, mas também para assumir responsabilidades pela população infantil.

<sup>1</sup> O sistema de tutela administrativa de crianças e adolescentes, instituído no Brasil como Conselho Tutelar, é igualmente adotado, com outros nomes, na Itália, Portugal, Inglaterra, México, Alemanha, Espanha, Argentina e Venezuela (GARCEZ, 1994, p. 91).

Essas instituições, nascidas no âmbito das Igrejas, passaram, progressivamente, para a tutela do Estado que, devidamente referendado pelas ciências médicas, psicológicas, pedagógicas e pelo Direito, formula regras, normas e sanções, institucionalizando o sistema de responsabilidade pública pelas crianças.

Dandurand (1994) distingue quatro tipos de intervenção que caracterizam a responsabilidade pública pelas crianças: ações de cuidado, ações sanitárias, ações pedagógicas e ações reguladoras, destacando que esses sistemas não são fechados, isto é, os sistemas escolar e sanitário atuam juntos em relação à saúde das crianças, assim como o sistema escolar desenvolve importante ação reguladora, da mesma forma que o sistema regulador atua no sentido de garantir que os demais efetivem suas ações específicas.

Ao mesmo tempo, os pais não são os únicos agentes privados responsáveis por seus filhos, pois podem ser substituídos, em diferentes ocasiões, por membros da rede familiar, de amigos ou da vizinhança.

Diante dessas considerações, o autor conclui que *“a responsabilidade (parentage) contemporânea pelas populações infantis, nas sociedades Ocidentais, é complexa e deve ser considerada como múltipla”* (DANDURAND, 1994, p. 348).

Devemos destacar que as ações de *parentage* ampliam o mercado de consumo e de trabalho: profissionais (médicos, enfermeiros, psicólogos, babás, psicopedagogos, etc.) e prestação de serviços (centros de acolhimento, creches, instituições de lazer, etc.). Ou seja, a demarcação da infância e de suas necessidades, bem como a delimitação de adultos (ou instituições) responsáveis provocaram a produção de mercadorias, bens de consumo e serviços e, em consequência a criação de cargos, ocupações, profissões e funções<sup>2</sup> especializadas na infância.

Ora, ao Conselho Tutelar são conferidas várias atribuições (ECA, art. 136) que, na prática, resultam na faculdade de aplicar medidas que visam à proteção dos direitos de crianças e de adolescentes.

No seu cotidiano de trabalho, o(a) conselheiro(a) tutelar recebe denúncias, reclamações e reivindicações, atendendo crianças, adolescentes, pais e responsáveis, instituições e membros da comunidade, quando os direitos instituídos de crianças e adolescentes são ameaçados ou violados por *ação ou omissão da sociedade ou do Estado; falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; em razão da própria conduta da criança ou do adolescente* (ECA, art. 98).

Podemos concluir, então, que as instâncias públicas criadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – entre elas os Conselhos Tutelares – são instituições que participam do sistema de *parentage* pública, desenvolvendo múltiplas atividades concernentes à responsabilidade pública pelas crianças e pelos adolescentes, ampliando o mercado de trabalho.

Conselho Tutelar e conselheiro(a) tutelar são duas categorias que se instituíram vinculadas aos processos e práticas sociais que se propõem a garantir direitos iguais para todas as crianças e todos os adolescentes. Na medida que o Conselho Tutelar se estabeleceu como instituição social constituiu um grupo de agentes públicos que exerce uma atividade remunerada, cotidianamente, com dedicação exclusiva e integral, com atribuições especificadas em lei, porém, o Estatuto da Criança e do Adolescente, legislação, que criou esta ocupação, não esclarece a categoria funcional do(a) conselheiro(a) tutelar, dispondo apenas (art. 135) que *“o exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante (...)”*.

---

<sup>2</sup> À primeira vista estes termos parecem sinônimos, no entanto, uma análise mais profunda revela diferentes implicações legais e institucionais no desempenho das atividades, nos benefícios e nos vínculos trabalhistas limitados a cada modelo.

A indefinição quanto à categoria funcional dos(as) conselheiros(as) tutelares se estende para as relações funcionais: ser conselheiro abre privilégios (*função relevante* que assegura *a presunção de idoneidade moral e prisão especial*) mas não constitui uma carreira profissional, pois sua duração pode ser de, no máximo, seis anos (eleição e recondução), sem vínculo empregatício, bem como os salários, deliberados por cada município (ECA, Art. 134) tendo em vista a disponibilidade de recursos, é bastante variável, incluindo o trabalho não remunerado<sup>3</sup>.

Qualificações gerais, tais como pré-requisitos de conhecimento especializado, formação específica, também não são estabelecidos pelo ECA. Escolaridade e experiência de trabalho na área da infância e adolescência são requisitos deixados ao arbítrio dos municípios.

As ambigüidades na constituição da função de conselheiro(a) tutelar e a atribuição dessa competência a pessoas sem formação específica parecem indicar que o 'conhecimento natural' sobre assuntos relacionados à infância, à adolescência e à família, ou melhor, os *conhecimentos implícitos e não organizados* adquiridos na socialização feminina, seriam suficientes para o desempenho das funções do Conselho Tutelar, abrindo um mercado de trabalho propício à inserção das mulheres.

Por outro lado, os estudos sobre mulheres e mercado de trabalho têm mostrado que as mudanças sociais na identidade feminina, a escolaridade elevada, bem como a necessidade de complementar a renda familiar e o aumento do número de mulheres que vêm ocupando postos de chefes de família têm, cada vez mais, impulsionado as mulheres a procurar o mercado de trabalho.

É nesse campo de conhecimentos que contextualizamos os Conselhos Tutelares, procurando analisar em que medida a sua constituição, muito próxima às características das atividades tidas como femininas, se articula com o aumento da demanda feminina por postos de trabalho.

## Trabalho, mulheres e guetos ocupacionais

A participação das mulheres na força de trabalho tem sido objeto de várias pesquisas no Brasil. A dialética entre as esferas da produção (trabalho remunerado) e da reprodução (atividades vinculadas à produção e manutenção da vida) constitui, ainda hoje, um eixo privilegiado para se compreender os masculinos e os femininos nas sociedades contemporâneas.

Para apreender como as relações assimétricas de gênero se articulam no mercado de trabalho e conformam as condições em que se desenvolvem o trabalho feminino, respaldamo-nos no diagnóstico elaborado por Bruschini (1998) para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a partir de dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Ministério do Trabalho.

Um registro marcante sobre o trabalho feminino no Brasil é o aumento constante das taxas de atividade feminina. A despeito dos períodos de recessão e aquecimento do mercado de trabalho diante das oscilações sócio-econômicas, a participação das mulheres na faixa da população economicamente ativa (PEA) vem apresentando um aumento constante.

Examinando as possibilidades de inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho, Bruschini apontou também que, enquanto a participação masculina depende especificamente das oportunidades que

---

<sup>3</sup> Fonte: Cadastro dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo (BACCINI, 2000).

o mercado oferece e de suas qualificações, a feminina está, ainda, associada a alguns atributos individuais, especialmente àqueles relacionados à vida reprodutiva. A condição de casada, solteira, divorciada ou viúva, chefe de domicílio ou cônjuge, ter filhos, quantos e em que idade, é uma variável que afeta o percentual de mulheres no mercado de trabalho.

Nesta perspectiva, suas pesquisas revelaram uma mudança notável no perfil da PEA feminina: até o final dos anos 70, o perfil das mulheres no mercado de trabalho era o da jovem, solteira, sem filhos, enquanto que, em meados dos anos 90, a maior taxa de participação na PEA entre as mulheres se situava entre as casadas.

Observando que as transformações do mercado de trabalho estão diretamente ligadas às novas demandas sociais que apelam por novos trabalhadores, Bruschini (1998) destaca que o aumento das casadas no mercado de trabalho sugere não só a busca dessas mulheres por uma atividade econômica, como também o aumento da oferta de postos no mercado de trabalho compatíveis com o perfil desta trabalhadora. Por exemplo, a passagem para a esfera pública de várias atividades da *parentage*, incluindo-se nessa perspectiva as contribuições do ECA, que ampliaram as oportunidades de emprego que favorecem as habilidades das mulheres nessa faixa etária.

Apesar dessas transformações, Bruschini (1998) acusa as permanências que dificultam a participação das mulheres no mercado de trabalho e a manutenção dos privilégios masculinos.

As desvantagens observadas referem-se, inicialmente, ao maior número de mulheres que ocupam uma posição precária no mercado de trabalho: são as empregadas domésticas, as que trabalham para o consumo próprio e as não-remuneradas. Como já apontamos, o trabalho não remunerado não é estranho aos Conselhos Tutelares.

Considera a autora que podem ser acrescentados, como indicativo das condições precárias de trabalho das mulheres, os baixos índices de registro em carteira e de contribuição para a Previdência. Observando que o trabalho protegido do setor formal poderia lhes garantir, pelo menos no nível legal, importantes direitos sociais como, por exemplo, licença maternidade, Bruschini (1998) destaca que a ausência de proteção legal ao emprego é estímulo à rotatividade e, ao induzir um menor tempo de permanência no trabalho, diminui a chance de as mulheres qualificarem-se em uma determinada função.

Aqui, também, é possível estabelecer conexões com o Conselho Tutelar, pois este não estabelece vínculos empregatícios, sendo uma atividade temporária, cuja duração pode ser de, no máximo, seis anos (um mandato e uma recondução).

Em suas análises sobre as transformações do mercado de trabalho, Bruschini (1998) ressalta a permanência da discriminação salarial e da segregação ocupacional nos chamados guetos femininos, ocupações com mais de 50% de mulheres, com destaque para as atividades consideradas como eminentemente femininas que, segundo a autora, são atividades em que as mulheres ocupam pelo menos 70% dos postos de trabalho.

As pesquisas de gênero no Brasil mostram que professora de educação infantil, de ensino fundamental, de ensino médio, telefonista, enfermeira de nível superior e pessoal de enfermagem em geral, secretária, recepcionista, lavadeira/tintureira, assistente social, psicóloga, pedagoga, e outras profissões que reproduzem atividades realizadas pelas mulheres na esfera reprodutiva, são ocupações eminentemente femininas, isto é, são atividades em que as mulheres representam pelo menos 70% do contingente de trabalhadores.

Seguindo as reflexões desta pesquisadora, constatamos que os Conselhos Tutelares apresentam o perfil de gueto de atividade feminina: os(as) conselheiros(as) tutelares são, majoritariamente (72%) mulheres, recebem baixa remuneração e trabalham de forma precária, a despeito da sua escolaridade<sup>4</sup>.

Porém, ao se deter na relação entre mão de obra e demanda para caracterizar a atividade do Conselho Tutelar como *eminentemente feminina*, Bruschini (1998) oferece apenas uma das explicações possíveis: a alta concentração de mulheres se apresenta como uma oferta em disponibilidade, portanto, mais barata.

Uma outra possibilidade de interpretação complementar advém da compreensão das relações assimétricas na estruturação das sociedades contemporâneas, embasada na valorização diferenciada entre as atividades vinculadas à produção e reprodução e da vida humana e das atividades vinculadas à produção e administração de riquezas.

## Espaços sociais de gênero feminino

Argumentando que *o sexo é uma base inegável para diferenciar os seres humanos* que se manifesta, também, na preferência por um ou outro sexo para certas atividades, classificando espacial e funcionalmente as que estão marcadas como mulheres e aqueles que estão marcados como homens, Maria Jesús Izquierdo elaborou um referencial teórico para entender as relações de gênero como um dos princípios organizadores da sociedade.

Para esta socióloga catalã o uso do gênero com categoria analítica depende de como se deseja operar com este conceito, qual encaixe teórico se quer adotar, o contexto em que se deseja utilizá-lo e, sobretudo, os fins que se persegue. Assim, se o objetivo é realizar uma descrição da realidade a categoria permite destacar as diferenças quantitativas entre homens e mulheres. Porém, destaca a autora:

(...) a constatação da realidade, ou tomá-la como hipótese de trabalho é um ponto de partida que orienta a análise da desigualdade, sendo o ponto de chegada, o resultado do trabalho teórico, apresentar categorias de análise que levem à compreensão da desigualdade entre os homens e as mulheres àquilo que está em sua raiz, àquilo que, em última instância, as causa (IZQUIERDO, 1994, p. 48).

Para Izquierdo a raiz da desigualdade<sup>5</sup> entre homens e mulheres, aquilo que em última instância a causa é a *dimensão ocupada na produção da existência*. Postula a autora: “(...) a sociedade está estruturada em dois gêneros, o que produz e reproduz a vida humana e o que produz e administra a riqueza mediante a força vital dos seres humanos” (IZQUIERDO, 1994, p. 49).

Nesse processo, outras esferas da vida social, tais como os aspectos legais, a ordem de valores, a organização do mercado de trabalho são, igualmente, organizadas sob a influência dos gêneros.

Esclarece a socióloga que a atividade do sexo feminino por excelência – produção e reprodução da vida humana – produz um imaginário social que tem efeitos sobre a realidade, cria estereótipos e modelos,

<sup>4</sup> Fonte: Cadastro dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo (BACCINI, 2000).

<sup>5</sup> Diferenças são individuais, desigualdades são socialmente construídas. As diferenças enriquecem as relações as desigualdades hierarquizam as relações.

orienta os valores, o prestígio, os limites e as possibilidades de ação e decisão, associando ao feminino as atividades sociais que, de uma forma ou de outra, são destinadas à produção e ao cuidado com a vida humana. Ao mesmo tempo em que a produção material da existência, historicamente associada ao sexo masculino, é assimilada às atividades sociais destinadas à produção e administração da riqueza.

Em outras palavras, os critérios de distribuição dos postos de trabalho levam a marca do patriarcado: lavar roupa ou consertar um carro, mais que trabalhos, mais que habilidades aprendidas se convertem em expressões de identidade de gênero que, por sua vez, se convertem em um dos pilares da estrutura social.

Em suas análises Izquierdo (1994) observa que o setor produtivo da vida humana se organiza em condições de dependência em relação ao setor dedicado à produção e à administração da riqueza, enquanto, este último, ainda que não seja autônomo, é dominante. Para a autora:

As capacidades específicas das fêmeas [sexo biológico] têm a ver com atividades do gênero consideradas de segunda ordem para o funcionamento e desenvolvimento da sociedade, precisamente as relativas à produção da vida humana. As atividades específicas dos machos [sexo biológico], relativas à produção e administração das coisas, consideram-se fundamentais, de primeira ordem. A partir desta valorização distinta do masculino e do feminino constrói-se uma hierarquia dos gêneros. A hierarquia dos gêneros conduz ao estabelecimento de relações de dominação/submissão entre o gênero masculino e feminino, independentemente de qual seja o sexo das pessoas que ocupam os espaços sociais de gênero (IZQUIERDO, 1994, p. 49).

Ou seja, para essa autora a bipolaridade de gênero, como princípio organizador da sociedade, é estendida como um dado 'natural' às atividades das pessoas que, entre outras características, são também do sexo feminino e masculino.

Segundo Izquierdo (1994), a desigualdade estrutural nos espaços sociais de gênero revela-se na remuneração, na qualificação, no prestígio e ou no poder que, pondera a autora, são inferiores para as atividades de gênero feminino, independentemente de quem as desenvolva, sejam homens ou mulheres.

Trazendo essa reflexão para o contexto deste trabalho, a responsabilidade pelas crianças é uma atividade historicamente vinculada à produção da vida humana, isto é, ao gênero feminino. Assim, podemos configurar os Conselhos Tutelares como **espaços sociais de gênero feminino**, independentemente do sexo dos(as) conselheiros(as), mas pela atividade que desenvolve.

Nesse processo, naturaliza-se também a função de conselheiro(a) tutelar, pois, como se trata de uma função de gênero feminino, supõe-se que seu exercício dependa da moralidade e que sua aprendizagem ocorra fundamentalmente através da qualificação tácita<sup>6</sup>, diferentemente das atividades masculinas, que baseiam sua competência no domínio de conhecimentos profissionais e habilidades técnicas desenvolvidos através da qualificação formal<sup>7</sup>.

Isso tem chamado a atenção de pesquisadores(as) da área de estudos de gênero e da infância para as repercussões das relações de gênero na socialização das crianças, levando-os(as) a levantar questões no sentido de compreender as articulações entre gênero, infância e atividade profissional.

<sup>6</sup> **Qualificação tácita, social ou informal:** componentes implícitos e não organizados, adquiridos pela socialização, incluindo as atitudes, os comportamentos, os valores, os conhecimentos e técnicas desenvolvidos nas práticas cotidianas

<sup>7</sup> **Qualificação formal:** adquirida através da educação escolar, formação técnica e educação profissional, com seus componentes organizados e explícitos

## Trabalho, mulheres e crianças

Vários estudos já mostraram a articulação entre a presença crescente de mulheres nas atividades que envolvem a socialização de crianças e a associação do trabalho com as características consideradas femininas, ao mesmo tempo em que chamam a atenção para o trabalho institucional como extensão do espaço privado, familiar.

Pesquisas e ensaios como os de Lenira Haddad (1991) e de Fúlvia Rosemberg (1992) apontam a importância da maternagem no trabalho de educadoras de creches e pré-escolas: “*um espaço público e institucionalizado, onde a educação de crianças se apóia em aptidões e afetos culturalmente desenvolvidos pelas mulheres para o exercício da maternagem*” (ROSEMBERG, 1992, p. 173).

Marília Carvalho (1998), também, usou a referência da preparação das mulheres para a maternagem e para o trabalho doméstico, e aceitou o desafio de tentar distinguir, na prática cotidiana das salas de aula, o recurso e referência das professoras do ensino fundamental a essa preparação, para as quais são prioritariamente socializadas.

Edith Piza (1994) também sugeriu essa articulação, buscando elementos para estabelecer conexões entre o trabalho doméstico e o trabalho de ensino, apontando o peso e a presença do trabalho doméstico sobre outras atividades desempenhadas pelas mulheres, “*considerado, socialmente, como definidor das atividades ditas femininas*” (p. 80).

Os estudos históricos da pesquisadora norte-americana Barbara Beatty (1989) sobre o início dos jardins de infância e de outras atividades de assistência voltadas para a infância, nos EUA do século XIX também parecem interessantes para informar este estudo na medida que nos propomos, igualmente, dar visibilidade aos modos de organização de um novo campo de atividade que também articula gênero e infância. Observou Beatty que:

Diferentemente das ocupações masculinas, que basearam sua qualificação e competência no reino e domínio de conhecimentos profissionais e habilidades técnicas, supostamente não relacionadas a atributos (biológicos) masculinos, trabalhadores nesta área da assistência à infância basearam suas qualificações em sua capacidade de amar as crianças e no treino em técnicas educacionais de cuidar de crianças explicitamente associadas a tipos de comportamentos (ou natureza) femininos (BEATTY, 1989, p. 12).

Analisando o impacto desta especificidade, Beatty concluiu que esta ideologia da vocação espiritual em virtude de seu sexo e do amor devotado às crianças associados ao gênero feminino, torna o acesso a essas ocupações atraentes para muitas mulheres por causa da informalidade e a possibilidade de serem pagas por uma atividade que podem desempenhar com nenhum, ou quase nenhum treinamento específico.

Trabalhos mais recentes, como o de Rosemberg (2000) aponta que o campo social destinado à socialização de crianças, apóia-se em três fundamentos: na intuição, nos valores e no conhecimento científico.

A intuição, forjada na prática sistematizada, constitui uma das principais bases para a ação, tendo em vista o número de pessoas que atuam no campo sem uma formação profissional específica, como é o caso dos(as) conselheiros(as) tutelares<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Fonte: Cadastro dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo (BACCINI, 2000).

No entanto, estamos falando do sistema de *parentage* pública, uma prática social desenvolvida em espaços coletivos, para além da esfera privada. Assim, observa a autora que, embora constitua “*uma base importante para fundamentar a ação, ela é insuficiente, pois nem sempre é generalizável e passível de crítica, de confronto com análise oferecida por outros interlocutores*” (ROSEMBERG, 2000).

Ao mesmo tempo, é público e notório que grande parte das políticas públicas destinada às crianças e aos adolescentes tem lugar em contextos de religiosidade, colocando em destaque que a relação das religiões com as políticas públicas são relevantes, porém complexas.

Trazendo esta reflexão para o contexto deste trabalho, verificamos que as atribuições dos(as) conselheiros(as) tutelares (ECA, Art. 136) articulam direitos, sujeitos, condições sociais e estruturas institucionais viabilizadoras. Contudo, não são instrumentos auto-aplicáveis, isto é, não explicitam a que fato concreto esta ou aquela medida se refere, oferecem os instrumentos legais para o controle social da violação e restituição dos direitos de crianças, adolescentes e suas famílias de uma forma genérica.

Cabe aos sujeitos concretos que desempenham a atividade cotidiana de controle das ocorrências de violação, garantia e restituição de direitos, reconhecer no instrumento legal o direito violado, discernir sobre as ações necessárias e articulá-las às estruturas institucionais que devem ser acionadas para viabilizá-las.

Na atividade cotidiana dos(as) conselheiros(as) tutelares isso tudo implica no uso de marcos conceituais para definir, em uma situação de fato, os direitos que estão sendo violados e o agente violador, e orientar a ação pela restituição ou proteção do direito reconhecido.

A revisão bibliográfica relativa ao processo de implantação dos Conselhos Tutelares no Estado de São Paulo mostrou que valores morais e crenças religiosas oferecem vitalidade social a esses órgãos constituindo terreno próprio e propício para o trabalho dos(as) conselheiros(as) tutelares.

No entanto, Cátia Silva, que desenvolveu cuidadoso e detalhado estudo sobre esse processo na perspectiva das Ciências Políticas, chama a atenção para o fato de que os(as) conselheiros(as) tutelares

(...) possuem autorização legal para fiscalizar os direitos contemplados em uma lei federal, o que acaba revelando-se uma tarefa mais complexa por abranger, de um lado, a legitimação de princípios [legais] e, de outro, a disputa cotidiana por recursos públicos e pela consolidação de uma nova autoridade pública frente àquelas já atuantes (SILVA, 1994, p. 31).

Observou Silva (1994) que as diferenças nas experiências e tipos de formação das pessoas eleitas como conselheiros(as) tutelares originaram distintas noções acerca do papel dos Conselhos Tutelares, as quais, refletindo sobre a própria rotina vivida, implicam em uma variedade de modos de funcionamento desses órgãos, dificultando a identificação de seu papel nas políticas públicas por parte da população e dos outros órgãos públicos e privados.

O terceiro fundamento proposto por Rosemberg para a análise do campo social destinado à socialização de crianças, o conhecimento científico, decorre de pesquisas e teorias científicas formuladas no próprio campo ou em disciplinas correlatas, tais como Psicologia, Educação, Antropologia, História, Sociologia que, no entanto, estão se centrando cada vez mais no campo da Economia.

Diante dos desafios das políticas de ajuste decorrentes do ordenamento econômico mundial, políticas, programas e projetos direcionados às populações mais pobres, principalmente aqueles destinados ao campo social que visam à produção da vida, vêm constituindo um modelo hegemônico com vista à redução de gastos sociais. Flexibilização dos contratos de trabalho, ênfase na participação da comunidade para implantação da política social, recursos orçamentários extremamente vagos constituem as bases desse modelo, que orienta, também, a estrutura institucional do Conselho Tutelar.

O modelo a baixo custo, apoiado na concepção das ‘habilidades naturais’, está constituindo o modelo possível e ‘adequado’ da responsabilidade pública pela população infanto-juvenil brasileira.

Na perspectiva do acesso ao atendimento, a população infanto-juvenil pode estar se beneficiando da expansão do sistema de garantia dos direitos, mas estaria este sistema, na forma como vem se constituindo, atendendo às necessidades de crianças e adolescentes e suas famílias?

## Reflexões finais

No percurso desenhado por este estudo, pudemos observar que a redemocratização brasileira trouxe à tona o discurso da descentralização, refletindo uma tendência mundial, que ganha corpo a partir do final da década de 70, como necessidade de se ajustar ao contínuo processo de mudança no sistema produtivo, na organização do trabalho, na estrutura da família e nas relações sociais em geral.

Nesse processo foram criados novos modelos institucionais para a administração da justiça e garantia de direitos com base na participação da sociedade na gestão pública dos diferentes setores sociais. Na área da Infância e da Adolescência, foco deste estudo, esses novos modelos de organização, decisão e administração pública ampliaram o quadro do sistema de *parentage*, através de instâncias tais como os Conselhos Tutelares.

O caráter inédito desse novo modelo de organização da sociedade configurou um campo institucional que mobiliza recursos humanos e materiais para o enfrentamento dos desafios do combate à exclusão, abrindo novas oportunidades ocupacionais, principalmente para as mulheres.

Para responder a questão-título deste trabalho chamamos a atenção para o fato de que a constituição, a configuração e as atribuições desses órgãos instituíram um espaço de atividades com as características daqueles, geralmente, destinados às mulheres no mercado de trabalho: remuneração eventual, indefinição quanto às relações funcionais e qualificações informais são apontadas, pelas estudiosas da área, como características das condições precárias em que se desenvolvem o trabalho feminino.

Em nossas buscas teóricas Izquierdo (1994) nos levou “à raiz daquilo que, em última instância, *causa*” as desigualdades de gênero. Para ela, a bipolaridade de gênero, como um princípio organizador da sociedade, ‘naturaliza’ os espaços sociais de forma hierarquizada, com base em critérios de valores diferenciados associados às atividades vinculadas à produção e reprodução da vida humana ou à produção e administração da riqueza, que se manifestam na remuneração, no prestígio e no poder de decisão, inferiores para as atividades de gênero feminino, independentemente de quem as desenvolva, sejam homens ou mulheres.

Podemos observar a falta de prestígio e de poder de decisão dos Conselhos Tutelares, analisando nas legislações<sup>9</sup> que os instituíram as formas incongruentes como são propostas as relações desses colegiados com os demais órgãos.

Antes de tudo é preciso apontar que identificar a natureza jurídica do Conselho Tutelar é tarefa quase impossível, pois em nenhum dos instrumentos legais ela é explícita. Em nossa síntese entendemos que, quanto a sua natureza jurídica, o Conselho Tutelar é a de uma instituição de direito público, de âmbito municipal, com características de estabilidade e independência funcional, desprovido de personalidade jurídica<sup>10</sup>, que participa do conjunto das instituições brasileiras.

Ora, por não ter personalidade jurídica, o Conselho Tutelar não possui orçamento próprio, portanto, do ponto de vista administrativo e financeiro o Conselho está subordinado a outro órgão da estrutura administrativa do município, que pode ser o Gabinete da Administração ou qualquer Secretaria Municipal.

Isso se aplica a todos os aspectos do funcionamento do Conselho, desde a compra de material de higiene, passando pelo material de escritório e equipamentos, compra e abastecimento de veículo para os atendimentos, até a contratação de pessoal de escritório e segurança, explicando, em parte, a precariedade de funcionamento destes órgãos<sup>11</sup>.

Por outro lado, a Lei 8069/1990 define como uma das características do Conselho Tutelar a autonomia destes colegiados para deliberar e realizar suas ações sem qualquer interferência externa (ECA, art. 131). Isto é, deve exercer suas funções com independência, porém, acrescentam os analistas da área, sob a fiscalização do Conselho Municipal, da autoridade judiciária, do Ministério Público e das entidades civis que trabalham com a população infanto-juvenil.

Portanto, a autonomia, a liberdade funcional, o poder deliberativo do Conselho Tutelar só se manifesta em relação às crianças, aos adolescentes e às famílias<sup>12</sup>, pois deve se reportar, financeira e funcionalmente a todas as demais instituições, inclusive aquelas que, segundo o texto legal que o instituiu, deveriam ser fiscalizados por ele, como as entidades públicas e privadas de atendimento à população infanto-juvenil e a administração pública, no que diz respeito à implantação das políticas públicas definidas pelo ECA.

Pesquisas demonstraram<sup>13</sup> que a prática cotidiana reduz, em grande parte, o leque de atividades dos conselheiros tutelares e que a maioria de suas ações é em relação à *falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável* e às situações referentes à *conduta de crianças e adolescentes*, descaracterizando a proposta oficial de “*mecanismo de exigibilidade de direitos*” frente à *ação ou omissão da sociedade e do Estado*.

Em consequência, a finalidade do Conselho Tutelar, definida no ECA (art. 131) como “*zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente*”, ou seja, controle social dos direitos de crianças e adolescentes de forma a garantir a cidadania dessa população, é substituída na prática cotidiana por “*zelar*

<sup>9</sup> Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente e Legislações Municipais.

<sup>10</sup> Por ser um colegiado.

<sup>11</sup> Fonte: Cadastro dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo (BACCINI, 2000).

<sup>12</sup> Vale lembrar que principal demanda dos Conselhos Tutelares é de crianças e adolescentes de famílias pobres.

<sup>13</sup> Cátia Silva (1994); José Eduardo de Andrade (1997), Bernadete de L. Salles Baccini, 2000.

**por crianças adolescentes**” caracterizando uma atuação orientada para as práticas pontuais, individuais, emergenciais e, na maioria das vezes, de cunho absolutamente assistencialista.

Essa forma de atuar dos(as) conselheiros(as) tanto podem estar refletindo a falta de poder dos Conselhos frente as instituições que devem ser acionadas no cumprimento dos direitos, como também podem estar refletindo uma prática embasada no apelo ao ‘cuidado’ com crianças como celebração de um valor positivo associado à feminilidade e às mulheres.

Pesquisadoras vinculadas à área de estudos de gênero, vêm, há alguns anos, levantando questões no sentido da compreensão das articulações entre trabalho feminino, gênero e infância e apontam a reafirmação das atribuições mais tradicionais das mulheres em nossa sociedade, transitando entre as esferas da vida pública e privada, da família ao mercado de trabalho, às políticas públicas e ao trabalho não remunerado. Estudos sobre o feminino e a docência, o feminino e a educação infantil já apontaram que a referência ao trabalho das mulheres como mães, filhas e irmãs redundam em estratégias para as atividades públicas relacionadas à infância pelo benefício que carrega de responsabilidade e compromisso com as crianças.

Trazendo essas reflexões para o contexto deste estudo e, observando que tem sido historicamente associada às mulheres a responsabilidade pelo cuidado, orientação e proteção das crianças, parece ‘natural’ atribuir às ‘habilidades femininas’ a qualificação para a atividade do Conselho Tutelar.

Desta forma, a infância, a família, as mulheres são, ainda hoje, sistematicamente associadas à natureza apesar de todos os esforços dos(as) estudiosos(as) para desnaturalizar estes domínios da vida social, construindo sua história, afirmando sua variabilidade e sua inserção no campo da cultura.

A constituição do Conselho Tutelar, muito próxima às características das atividades femininas se articula com o aumento da demanda feminina por postos de trabalho, dando acesso aos papéis públicos e à socialização profissional de mulheres, porém, **não é a presença majoritária de mulheres que desprestigia essa função, mas seu caráter informal e culturalmente vinculado aos papéis sociais femininos tradicionais que a atrela à esfera da produção da vida.**

Sustentadas por Izquierdo (1994) caracterizamos o Conselho Tutelar, campo social vinculado à produção da vida humana, como espaços sociais de gênero feminino, chamando a atenção para todas as implicações decorrentes dessa caracterização, para os(as) agentes públicos, homens e mulheres, que vêm desenvolvendo esta atividade, para os limites e possibilidades de atuação dessas instituições que não se coadunam com as expectativas que as cercam.

Dificuldades de instalação, dificuldades concernentes à prática, irregularidades de implantação e funcionamento, falta de prestígio e apoio ao Conselho Tutelar, baixos salários, ausência de benefícios trabalhistas, são algumas das condições de trabalho dos(as) conselheiros(as) tutelares<sup>14</sup> que assinalam a precariedade em que se desenvolve o trabalho de homens e mulheres que atuam nesses órgãos e sinalizam o grau de provisoriedade e fragilidades dessas instituições.

O impacto desse modelo sobre a população infanto-juvenil ainda não foi analisado, mas podemos entrever alguns indícios perversos.

O Conselho Tutelar não tem a mesma estrutura em todas as regiões do Estado de São Paulo, os(as) conselheiros(as) com melhores níveis de educação formal, e que recebem melhores salários, estão nas

<sup>14</sup> Fonte: Cadastro dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo. (BACCINI, 2000).

grandes cidades. Quanto menos desenvolvido o município, maior a porcentagem de conselheiros(as) com menores níveis de educação formal, com menores salários, incluindo os(as) não remunerados(as)<sup>15</sup>.

A opção por expandir a implantação do Conselho Tutelar com um modelo não formal, apoiado na remuneração eventual, diferenciou o padrão de oferta do atendimento. Essas distinções regionais apontam que o Conselho Tutelar, tal como vem sendo implantado no Estado de São Paulo, e quiçá, em todo o país, está se constituindo mais um dos mecanismos sociais, entre outros, que coloca crianças e adolescentes em desigualdades de condições no processo competitivo de mobilidade social, penalizando crianças e adolescentes dos municípios menores<sup>16</sup>.

Rosemberg (2000) questiona o modelo de avaliação de políticas, programas e projetos destinados à população infanto-juvenil, advogando uma ampliação da pesquisa social que contemplem categorias de informação relacionadas a cada grupo de atores diretamente envolvidos.

Para a autora a avaliação requer indicadores que explicitem qualitativa e não apenas quantitativamente se as necessidades desses atores sociais estão sendo atendidas, implica em observar não só os números que acompanham a expansão do serviço, como também a qualidade do provimento e atendimento.

Nesta perspectiva, entendemos que o gênero mostrou-se uma categoria de análise útil para dar visibilidade a alguns dos mecanismos que emperram as ações dos Conselhos Tutelares.

A constatação do papel fundamental dos Conselhos Tutelares para o funcionamento do sistema de garantia de direitos, proposto pelo Estatuto, instigou a busca de informações sobre essa realidade complexa e diversificada, sobre os atores sociais que estão atuando nesta área, sobre os limites e possibilidades para o desenvolvimento de suas funções e metas, com o intuito de contribuir com as discussões sobre a sua organização.

Entretanto, este estudo constitui, apenas, uma discussão introdutória, nossa expectativa é instigar outras pesquisas que ajudem a construir um referencial consistente para subsidiar as ações em que estão implicadas as conselheiras e os conselheiros tutelares, contribuindo para legitimá-las e transformá-las em conhecimento sistemático a fim de que possa ser objeto de reflexão crítica, difusão e organização do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.

## Referências

---

BACCINI, Bernadete L. S. *Conselhos Tutelares: uma questão de gênero?* Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000

BEATTY, Barbara. *Child Garding: The Teaching of young children in american schools*. In: WARREN, D. (Ed.). *American Teacher: history of a profession at work*. New York: Mac Millan, 1989.

---

<sup>15</sup> Fonte: Cadastro dos Conselhos Tutelares do Estado de São Paulo (Baccini, 2000).

<sup>16</sup> Não pretendemos desqualificar nem a proposta dos Conselhos Tutelares, nem tampouco o trabalho dos(as) conselheiros(as), mas chamar a atenção para o arranjo perverso que esse quadro engendra: de um lado mulheres e homens se acomodando a condições precárias de trabalho e de outro as dificuldades de se prestar serviços de qualidade.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*: Lei nº. 8.069, de 13-07-1990: constituição e legislação relacionada. São Paulo: Cortez, 1991.

BRUSCHINI, Cristina. *Trabalho das mulheres no Brasil*: continuidades e mudanças no período 1985-1995. São Paulo: Textos FCC/DPE, 1998.

CARVALHO, Marília P. *Professor, professora*: um olhar sobre as práticas docentes nas séries iniciais do ensino fundamental. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1998.

DANDURAND, Renné B. Pour une définition sociologique de l'enfance contemporaine: une conception élargie du parentage. *Cahiers Québécois de Démographie*, v. 23, p. 341-357, 1994.

GARCEZ, Sérgio Matheus Santos. *A tutela estatal de conteúdo civil e o Estatuto da Criança e do Adolescente*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

HADDAD, Lenira. *A creche em busca de identidade*: perspectivas e conflitos na construção de um projeto educativo. São Paulo: Loyola, 1991.

IZQUIERDO, Maria Jesús. Uso y abuso del concepto de género. In: VILANOVA, Mercedes (Org.). *Pensar las diferencias*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1994. p. 31-53.

PIZA, Edith. Contaminação de práticas no trabalho de magistério: notas para reflexão. *Projeto História*, São Paulo, n. 11, p. 79-80, nov. 1994.

ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos de educação infantil. In: SIMPÓSIO MUNDIAL DE EDUCACIÓN PARVULARIA O INICIAL – “UNA EDUCACIÓN INFANTIL PARA EL SIGLO XXI”, 2000, Santiago. Trabalho apresentado.

ROSEMBERG, Fúlvia. Estudos sobre mulher e relações de gênero. In: MICELI, Sérgio (Org.). *A fundação Ford no Brasil*. São Paulo: FAPESP: Sumaré, 1992. p. 205-236.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice*: o Social e o político na pós-modernidade. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, Cátia A. P. da. *Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente de São Paulo e os segmentos pró-cidadania*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.



Capítulo

10

# O trabalho de crianças e adolescentes e as responsabilidades do Conselho Tutelar: um estudo no município de Florianópolis/SC

*Ismael Francisco de Souza<sup>17</sup>*

## 1 Introdução

A existência de diversos documentos jurídicos nacionais e internacionais que trata sobre a proibição do trabalho infantil no Brasil e a permanência de número expressivo de crianças e adolescentes explorados no trabalho foi o motivo principal para a escolha do tema. Ademais, o Estado de Santa Catarina apresenta uma peculiaridade, enquanto os dados nacionais sobre trabalho infantil vêm gradativamente reduzindo, Santa Catarina nas últimas três pesquisas apontadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) houve uma elevação no uso de crianças e adolescentes no trabalho.

Neste contexto, o Conselho Tutelar é o órgão estratégico do sistema de garantia dos direitos, pois tem a responsabilidade de zelar pelos direitos da criança e do adolescente, registrando os casos de exploração e requisitando a prestação de serviços públicos para sanar os casos constatados de violação de direitos. Por ser formado por representantes da sociedade, torna-se um órgão de fácil acesso da população.

Cabe destacar que, em Florianópolis, o Conselho Tutelar registrou desde a implantação do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA) em 1999 apenas 16 casos de exploração de trabalho infantil. O registro no Sistema é de extrema importância, pois esses dados servirão para subsidiar a adoção de políticas públicas.

A problematização do estudo enfocou a relação Conselho Tutelar e trabalho infantil através da seguinte questão de pesquisa: Quais as responsabilidades, limites e perspectivas de ações do Conselho Tutelar na erradicação do trabalho infantil no município de Florianópolis?

<sup>17</sup> O presente artigo é fruto da dissertação de mestrado defendida no ano de 2008, no Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, sob orientação da professora Dra. Marli Palma Souza.

A metodologia envolveu profundo estudo bibliográfico sobre trabalho infantil e Conselho Tutelar, e pesquisa nas diversas bases de dados. A pesquisa de campo compreendeu os três Conselhos Tutelares de Florianópolis (Continente, Norte da Ilha e Insular). Inicialmente, a proposta era entrevistar todos os Conselheiros Tutelares, o que não foi possível, pois, dos 15 conselheiros apenas 11 estavam no exercício pleno da função. Os demais, dois estavam de férias e dois em licença saúde, diferente do que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente.

## 2 Aspectos sócio-jurídicos sobre a infância no Brasil

A história brasileira é marcada pela exploração do trabalho da criança. Foi apenas no final do século XIX que o Brasil começou a produzir legislações de proteção à infância. Foi desse modo que o governo da recém-instalada República instituiu o Decreto 1.313, de 17 de janeiro de 1891, com o objetivo de regular o trabalho de crianças e adolescentes nas fábricas no Rio de Janeiro. Esse Decreto, que realmente nunca foi regulamentado, demarca um período importante de atenção às condições de vida de meninos e meninas brasileiras.

Foi na ocupação do espaço público dos centros urbanos no início do século XX por crianças empobrecidas estereotipadas como ‘menores’, que, no país, surgem discursos produzidos pelas elites políticas da época, reivindicando a necessidade de instituir medidas jurídicas e sociais para investir contra a ociosidade infantil, em consequência do processo de industrialização e da crescente pauperização das camadas populares (PADILHA, 2006, p.41).

É nesse sentido que os Institutos Disciplinares são criados, visando solucionar os problemas que o Poder Judiciário enfrentava em relação ao encaminhamento de meninos apreendidos nas ruas. Era a solução reclamada pelas elites da época. No Estado de São Paulo, o governo autoriza a criação de um desses Institutos por meio da Lei n. 844, de 10 de outubro de 1902. No Rio de Janeiro, acontece igual movimento para criação desse novo modelo institucional de acolhimento.

No campo normativo, a partir da promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 16 de julho de 1934, houve mudanças significativas. O próprio texto inicial da Constituição estabelecia entre seus objetivos “[...] organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico”. Note-se que nesse período há uma mudança de perspectivas sobre a educação com as propostas de novas metodologias, bem como com a universalização do acesso ao ensino primário. No que tange ao trabalho da criança e do adolescente, esta inova em matéria constitucional ao fixar uma idade mínima para trabalho em 14 anos de idade conforme art.121, e de trabalhos noturnos a menores de 16 anos, e em indústrias insalubres a aqueles que tivessem menos de 18 anos de idade.

Contudo, a concepção mais concreta do oferecimento de algum tipo de profissionalização seria formulada a partir da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado pelo Decreto-lei 4.048, de janeiro de 1942, com subordinação à Confederação Nacional da Indústria (CNI), que destaca entre seus objetivos a organização e a administração de escolas de aprendizagem para os filhos dos trabalhadores na indústria.

[...] a concepção do ensino expressa na “lei” orgânica do ensino industrial, concilia duas modalidades de formação de operários. A principal modalidade seria desenvolvida nas escolas industriais, herdeiras das antigas escolas de aprendizes artífices, então promovidas ao nível pós-primário (1º ciclo do ensino médio, ramo industrial). Aí seriam ensinados ofícios que exigiriam uma formação mais longa, em oficinas especializadas. A outra modalidade seria a aprendizagem, ministrada em “serviços”, que associaria escola e trabalho, visando ao ensino de parte de cada ofício industrial. (CUNHA, 2000, p.96)

Ou seja, as escolas de aprendizes não possuíam uma metodologia ao ensino de um ofício, estando limitada aos padrões artesanais da prática, enquanto as escolas profissionais mecânicas apresentavam uma pedagogia talvez mais eficiente aos seus objetivos.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), editada através do Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943, apresenta um capítulo específico sobre o trabalho do ‘menor’, nos arts. 402 a 441. Tais dispositivos legais trazem um conjunto de proteção e direitos trabalhistas ao adolescente trabalhador.

A Convenção 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da idade mínima para admissão a emprego e obriga os países a adotarem uma política nacional de combate ao trabalho infantil, tem por objetivo adotar um instrumento geral que substituísse gradualmente os instrumentos internacionais editados pela Organização Internacional do Trabalho, que até aquela época eram restritos a limitados setores econômicos.

O que se pretendia com a nova Convenção era atingir a total abolição do trabalho infantil. A Convenção determina aos Estados-membros que, ao ratificarem a Convenção, deveriam emitir uma declaração determinando uma idade mínima para o trabalho não inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória ou, em qualquer hipótese, não inferior aos quinze anos (CUSTODIO & VERONESE, 2007, p.194).

No Brasil, somente 29 anos após aprovação da Convenção n. 138, é que esta seria ratificada através do Decreto Presidencial n. 4.134, de 15 de fevereiro de 2002, estabelecendo a idade mínima ao trabalho em dezesseis anos, ressalvada a condição de aprendiz a partir dos quatorze anos de idade, ou seja, o limite de idade considerado como regular para a conclusão da escolaridade obrigatória.

É preciso lembrar que no fim da década de 1970, o país aprova seu segundo Código de Menores, Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979, que, regido de acordo com a Doutrina da Situação Irregular, reafirmou a proposta Política da Doutrina da Segurança Nacional, ou seja, a base da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM).

Com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, abriu-se o caminho para a incorporação da Teoria da Proteção Integral das Nações Unidas no Brasil. Essas atividades contaram durante todo período com a participação de parlamentares e não-parlamentares, oriundos de diferentes lugares e inserções sociais, também envolvendo especialistas, dirigentes e integrantes de organizações governamentais, representantes de movimentos sociais, organizações não-governamentais e a população em geral (CUSTODIO, 2006, p.128).

Como um de seus principais resultados está o reconhecimento jurídico da garantia dos direitos fundamentais, e da proteção integral e da prioridade à criança e ao adolescente.

Nesse período histórico de transição política foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988. Destaca-se no artigo 1º a constituição de um Estado Democrático de Direito, fundado na soberania, cidadania e dignidade humana. Pela primeira vez as crianças e adolescentes são reconhecidos como cidadãos, sem qualquer tipo de discriminação.

Além disso, essa proteção jurídica à criança e ao adolescente também estaria respaldada pela legislação internacional, em decorrência da ratificação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, editada pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e aprovada pela Assembleia Geral em 20 de novembro de 1989. No Brasil, essa Convenção foi ratificada pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990, que afastou qualquer dúvida sobre a incorporação da Teoria da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro.

Importa registrar que os princípios e diretrizes da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, editados pela Organização das Nações Unidas (ONU), já haviam sido adotados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme preconiza o artigo 227:

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.

Neste sentido, os direitos fundamentais reconhecidos na Constituição Federal garantem às crianças e aos adolescentes todos os direitos assegurados aos adultos, mas uma parcela de direitos especiais em razão de sua situação peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento.

### 3 Contextualizando o Trabalho Infantil

O contexto do trabalho infantil no Brasil é complexo caracterizando um fenômeno que persiste na realidade social do país. A Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílios (PNAD) passou a ser realidade a partir de 1981, mas é no início da década de 1990 que a PNAD introduziu o tópico trabalho infantil. Cabe destacar que até 2004 a população rural da região norte do País não entrava nas pesquisas, a justificativa era em razão das distâncias e o pequeno número de pessoas nessa região. Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística informam que a ocupação de crianças e adolescentes no trabalho está reduzindo

A comparação dos dados levantados no período compreendido entre 1992 e 2002, referentes às crianças e aos adolescentes trabalhadores com idades entre 10 e 17 anos, demonstram que em 1992 a população de crianças e adolescentes trabalhadores representava 7.357.971; já em 1995 esses números passaram para 7.280.105; em 1997 para 6.147.808; no ano de 1999 atingiu 5.852.617; em 2001 eram 4.903.964 e, por fim, em 2002 foram registrados 4.910.378 crianças e adolescentes trabalhadores, ou seja, um pequeno acréscimo no último ano em análise (SCHWARTZMAN & SCHWARTZMAN, 2004, p.07).

No ano de 2004, a Síntese de Indicadores Sociais apontava a presença de 5.071.348 crianças e adolescentes explorados no trabalho. O aumento observado nos números da referida síntese, em relação aos dados das pesquisas mais tradicionais, pode ser explicado pela amostra escolhida. A Pesquisa Nacional

por Amostra de Domicílios (PNAD) tomava como indicadores crianças e adolescentes a partir dos 10 anos de idade, como ainda apresentam algumas tabelas nesta síntese. Já os dados globais produzidos pelo IBGE foram reduzidos para 5 anos de idade. Isso ampliou a percepção do número real de crianças e adolescentes trabalhadores no Brasil, antes desconsiderados pelas pesquisas (IBGE, 2004, p. 226).

No entanto, esta não foi a justificativa para o aumento do trabalho infantil em 2005, em que os dados da PNAD apontaram um acréscimo de 11% na população com faixa etária entre 5 e 15 anos; assim, nesse ano, foram apresentados 5.451.438 milhões de crianças e adolescentes trabalhadores com idade entre 5 e 17 anos (IBGE, 2005, p. 197).

Os dados mais recentes sobre trabalho infantil foram apresentados em setembro de 2007, na PNAD (2006), que apontou 5,1 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos trabalhando. Deste total, 314 mil tinham entre 5 e 9 anos, 1,4 milhão tinham idades entre 10 e 13 anos, e 1,6 milhão com idade de 14 e 15 anos. Das crianças e adolescentes ocupadas, cerca de 44% são trabalhadores não remunerados, fato que desconstrói o mito de que o trabalho ajuda economicamente as famílias. (IBGE, 2006)

Em relação aos dados de Santa Catarina, a realidade não difere dos índices nacionais. Nos últimos três anos, assistimos os índices se elevarem enquanto em âmbito nacional decaíam, em 2004 eram 80.300 mil crianças e adolescentes com idade entre 5 e 15 anos, em 2005 passaram para 91.300, e agora nos dados mais recentes referente a PNAD (2006), são 104.800 mil crianças e adolescentes exploradas no Trabalho.

O Estado de Santa Catarina tem regiões expressivas que são marcantes a presença da colonização européia, que tem a cultura do trabalho muito presente, assim, Schwartzman e Schwartzman observaram que

É na região sul que atividade agrícola dos pais determina mais fortemente a atividade dos filhos, apesar de que a renda familiar média dos pais do setor agrícola é o dobro da região sul em comparação do nordeste (714,34 vs 246,83 reais). Este dado confirma a idéia de que o trabalho de crianças e adolescentes nas áreas agrícolas do sul está associado a uma tradição específica de trabalho familiar, com raízes prováveis na cultura de imigrantes de origem italiana, alemã e japonesa, entre outros, e não a necessidades econômicas prementes ou condições de exploração extremas. (SCHWARTZMAN; SCHWARTZMAN, 2004, p.19)

Para Custódio (2006, p. 100), os aspectos culturais representam limites concretos para a erradicação do trabalho infantil e estão dispostos em forma de mitos culturais reproduzidos por gerações, e ainda reforçados por práticas jurídicas e políticas ao longo da história brasileira. Expressões de uso comum são representativas dessa realidade, tais como:

01) é melhor trabalhar do que roubar; 02) o trabalho da criança ajuda a família; 03) é melhor trabalhar do que ficar nas ruas; 04) lugar de criança é na escola; 05) trabalhar desde cedo acumula experiência para trabalhos futuros; 06) é melhor trabalhar do que usar drogas; 07) trabalhar não faz mal a ninguém.

Idéias que apenas ocultam mais uma forma perversa de violência contra à criança são apresentadas nesses mitos culturais e estão estruturadas sobre a lógica menorista e, por isso, são incompatíveis com a perspectiva dos direitos humanos na atualidade. É deste modo que o discurso do “trabalho enobrecedor”

representa uma visão discriminatória, denotando que a marginalidade já estaria inserida culturalmente nas populações mais pobres, mitos que encontram raízes no ultrapassado pensamento positivista da Criminologia<sup>1</sup>. Neste sentido o trabalho cumpriria um papel disciplinador, sob a ordem da moral idealizada, como forma de evitar a ociosidade e seus correspondentes “desejos do mal”.

#### 4 O Conselho Tutelar como instrumento de efetivação do Direito de crianças e adolescentes

A proposta de construção de um órgão de proteção aos direitos de crianças e adolescentes no Brasil foi um processo de profundas discussões no Congresso Nacional brasileiro, que trazendo mudanças significativas da proposta original do projeto de lei apresentado.

Assim, definida a criação do Conselho Tutelar mediante a previsão expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente no artigo 131, nos seguintes termos: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei.”

A intenção do legislador ao conceber a atuação do Conselho Tutelar não expressa somente um otimismo exagerado ao prever soluções a partir de uma nova instituição em substituição a instituições velhas e fracassadas em seus propósitos. Trata-se de apostar definitivamente na capacidade do povo para resolver os seus próprios problemas. (COSTA, 2002, p.77)

Portanto, o Conselho Tutelar passa a ser um órgão municipal, criado por lei municipal, regido por regras de direito administrativo, sendo considerado órgão público, em razão de seu interesse e caráter de relevância para a sociedade.

Para compreender o Conselho Tutelar, é fundamental analisar seus conceitos e características, principalmente aquelas fundamentadas na Teoria da Proteção Integral, da Organização das Nações Unidas, que traduzem a essência do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil.

Conselho Tutelar (CT) é órgão de defesa dos direitos da criança e do adolescente, criado a partir do ECA, para representar a população frente a situações de violação destes direitos; ele tem o papel de representação e encaminhamentos junto à Rede de Serviços Sociais Públicos e Privados, quando estes não cumprem seu dever de atendimento às necessidades de desenvolvimento das crianças e adolescentes e suas famílias; de escuta das necessidades e demandas da comunidade, de apoio ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na elaboração de políticas públicas nesta área e de orientação educativa. (PERES, 2001)

O Estatuto da Criança e do Adolescente previu três características essenciais do Conselho Tutelar: órgão permanente, autônomo e não-jurisdicional, e estas duas primeiras tornam-se indispensáveis para que esse órgão valide-se como agente de políticas públicas na defesa dos direitos humanos.

---

<sup>1</sup> Sobre o pensamento da Criminologia positivista, destaca-se Cesare Lombroso, com sua tese do delinqüente nato. Segundo ele, a tendência para o crime estava determinada biologicamente e poderia ser disposta pelos estudos das características físicas do homem. Ver também Ferri e Garofalo, que foram discípulos de Lombroso.

A previsão do princípio da permanência do Conselho Tutelar garante sua estabilidade jurídica, política e institucional, uma vez que esse órgão não pode simplesmente estar à mercê dos interesses de governo, em criá-lo ou destituí-lo a qualquer tempo, ou ainda em razão de interesses momentâneos. Deste modo, a característica de ‘estabilidade’ do Conselho Tutelar tem sua razão e fundamento no seu próprio caráter de funcionamento duradouro e integral. Uma vez criado, o Conselho Tutelar não desaparece; apenas renova seus membros (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 104).

Quanto à autonomia do Conselho Tutelar, esta deve ser entendida como um princípio de não-subordinação aos demais órgãos do Poder Executivo, tendo suas competências específicas descritas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Konsen (2007, on-line) observa que:

A autonomia do Conselho Tutelar, em geral, é vista como sinônimo tão-somente de autonomia funcional, ou seja, em matéria de sua competência, quando delibera ou quando toma decisões, quando age ou quando aplica medidas, não está sujeito a qualquer interferência externa, a qualquer tipo de controle político ou hierárquico. As decisões de natureza administrativa são irrecorríveis, somente podendo ser questionadas e revistas em ação.

Neste sentido, cabe destacar que o Conselho tem autonomia nas suas decisões, com plena liberdade de agir nos seus atos, mediante deliberação colegiada, não devendo o Poder Executivo local intervir nas suas decisões.

Além disso, ao Conselho Tutelar não compete exercer função ou qualquer atribuição inerente ao Poder Judiciário, não lhe cabendo apreciar e julgar os conflitos de interesses, mas tão-somente exercer e executar as atribuições previstas no artigo 136 do Estatuto. No entanto,

Ao tratar da não-jurisdição, cabe destacar que, com a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, há uma mudança significativa nas atividades do Poder Judiciário com relação à infância e à adolescência, que até então centrava em julgar os “menores em situação irregular”, passa a verificar os descumprimentos das situações previstas no artigo 227 da Constituição Federal, sendo assim, a criação do Conselho Tutelar inovou nas suas atribuições. Deste modo o Poder Judiciário só será acionado quando houver conflitos ou pretensão de direito resistida, caso que cabe ao juiz julgar (MORAES, 1992, p. 253).

Portanto, diante da adoção da Teoria da Proteção Integral à criança e ao adolescente, a concretização dos direitos fundamentais, com absoluta prioridade, torna-se um dever, visto que “as crianças e os adolescentes devem ser protegidos em razão de serem pessoas em condição peculiar de desenvolvimento” (PEREIRA, 2000, p.18); assim, cabe ao Conselho Tutelar, órgão que passa a compor o sistema de garantias de direitos, assumir o papel de agente de proteção integral.

Ao definir a composição do Conselho Tutelar, o Estatuto da Criança e do Adolescente privilegiou o princípio da descentralização, ao garantir no artigo 132 que “Em cada município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto por cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução”.

Desde que o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu o limite de no mínimo um Conselho Tutelar em cada município, verifica-se a dificuldade em concretizar essa diretriz indispensável. O processo de implantação dos Conselhos<sup>2</sup> foi extremamente lento no Brasil, e em alguns Estados foi necessário que o Ministério Público estabelecesse essa obrigação por meio de Termos de Ajuste de Conduta firmados com os municípios. Este aspecto permite não só identificar uma situação de fragilidade no processo de implantação dos Conselhos Tutelares no Brasil, mas que sua complexidade requer um estudo mais aprofundado sobre o próprio contexto mais amplo no qual estão inseridos esses Conselhos.

Sem dúvida, o quadro geral dos Conselhos Tutelares no Brasil caracteriza-se pela precariedade das condições de trabalho, produzindo como reflexo a precarização dos direitos infanto-juvenis e impedindo a concretização proposta pelo sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente. Daí a necessidade de conquista e reconhecimento histórico de condições dignas de remuneração e trabalho aos Conselheiros Tutelares como forma de atender aos comandos do princípio da prioridade absoluta.

De outro modo, há mecanismos jurídicos para a reversão desse contexto. O Estatuto da Criança e do Adolescente determina, no artigo 134, que obrigatoriamente a lei orçamentária municipal deverá prever os recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar. Isso inclui necessariamente a garantia de condições dignas de trabalho aos próprios Conselheiros para que tenham condições plenas para o exercício da função.

De todo modo, os próprios Conselheiros Tutelares têm a função de exercer papel ativo na construção da peça orçamentária, indicando os bens e serviços que lhes falta, a quantidade de recursos suficientes para sua atuação adequada e com qualidade, bem como relacionando os serviços e políticas de atendimento que observem como indispensáveis para o atendimento integral da criança e do adolescente no município.

Como o Conselho Tutelar desempenha função de proteção contra a ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, é factível que disponha de relevantes informações sobre as necessidades de atendimento da população local, e que estas informações possam subsidiar um diagnóstico muito concreto para a efetivação da rede de atendimento à criança e ao adolescente no município.

Contudo, estas responsabilidades podem estar comprometidas pela falta de condições estruturais, pois, na realidade brasileira, os Conselhos Tutelares trabalham com o mínimo, ou, às vezes, até sem esse mínimo,

Diante do contexto apresentado em relação às condições de trabalho dos Conselhos Tutelares, evidencia-se que a legislação não deu conta, na totalidade, quanto à criação e o funcionamento dos conselhos, por isso, torna-se evidente que o processo de democracia neste ponto foi lento, e um motivo é claro, o Executivo municipal não juntou esforços para a constituição dos Conselhos no Brasil, em razão do poder que este órgão tem para transformar a realidade da população local infanto-juvenil, ao qual o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu um conjunto de atribuições.

O pressuposto de atuação do Conselho Tutelar está embasado por um conjunto de atribuições próprias da função, como o atendimento de crianças e adolescentes sempre que seus direitos forem

---

<sup>2</sup> Para um estudo mais aprofundado ver: Os Bons Conselhos: pesquisa “Conhecendo a Realidade”. São Paulo: CEATS/FIA, 2007.

ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, seja quando não forem assegurados os direitos fundamentais elencados no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil, ou o fizerem de forma incompleta e ou irregular, e ainda quando forem constatadas falta, omissão ou abusos dos pais ou responsável, ou em razão de sua própria conduta.

## 5 As responsabilidades do Conselho Tutelar de Florianópolis na erradicação do trabalho infantil.

A lei que cria o Conselho Tutelar surge em Florianópolis nos anos de 1993, no momento em que se instalam iniciativas de democracia participativa no governo municipal. A capital do Estado “tem sido um tradicional reduto do conservadorismo oficialista, que coloca parte expressiva de sua população na dependência do aparelho estatal, controlado com fina arte clientelista por sucessivas gerações de notáveis” (FONTANA, 2000, p. 27). Essa ruptura com o conservadorismo se dá nas eleições de 1992, quando a Frente Popular ganhou as eleições para a Prefeitura da capital catarinense:

[...] a esquerda na prefeitura municipal de Florianópolis sacudiu um pouco a poeira assentada nos desvãos do poder e abalou, em alguma medida, a auto-confiança complacente dos poderosos da terra. Reverteu também um estranhado estilo conservador de governar; aquele que conhece a política a partir do ponto de vista dos governantes, não dos governados; aqueles que propõe um governo ativo, mas um povo passivo. A esquerda era enfim a possibilidade de substituir a lógica do poder pela da sociedade. (FONTANA, 2000, p.15-16)

Foi, portanto, a possibilidade de romper com uma política assistencialista que perdurou por muitas gerações. Assim, a Lei 3.794, de 02 de julho de 1992, que “Dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no município e dá outras providências”, vem estabelecer regras de acordo com a Teoria da Proteção Integral e os princípios constitucionais do Direito da Criança e do Adolescente.

De acordo com o artigo 2º, § 3º, da referida lei, fica vedada a criação de programas de caráter compensatório da ausência ou insuficiência das políticas sociais básicas, sendo obrigatória a manifestação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente nesses casos.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), na Resolução 75, de 22 de outubro de 2001, em seu art. 8º, diz que “O Conselho Tutelar será composto por cinco membros, vedadas deliberações com número superior ou inferior, sob pena de nulidade dos atos praticados”.

Portanto, “as decisões emanadas do Conselho Tutelar são sempre decisões coletivas. A responsabilidade, tanto das atitudes como das decisões assumidas, é do Conselho tutelar como um todo (CARVALHO, 1992, p.14).

É preciso lembrar que o Conselho Tutelar por si só não pode ordenar a quem quer que seja fazer qualquer coisa. Em primeiro lugar é preciso saber que as determinações de um Conselho [...] são tomadas pela maioria ou por consenso. É um Conselho para evitar que arbitrariedades sejam cometidas individualmente. Somente após deliberação é que o Conselho requisita o serviço, se houver omissão no atendimento. É comum alguns

serviços aceitarem a imposição individual de pessoas (conselheiros, chefes de serviço, juizes, promotores) sem embasamento legal. (MORAES, 1999, p. 55)

Portanto, as decisões do Conselho Tutelar sofrem prejuízo ao ter seu número de membros reduzido. Os Conselhos Tutelares de Florianópolis não apresenta o número de cinco conselheiros por Conselho exigido no Estatuto da Criança e do Adolescente, pois quatro de seus membros estão ausentes (férias e licença saúde), e não foram substituídos pelos suplentes. Destes, dois são do Conselho Tutelar Norte; um, do Conselho Tutelar Insular, e um, do Conselho Tutelar Continente. Assim,

Quando o Conselho Tutelar aplica qualquer uma destas medidas o faz decidindo um caso. [...] tais decisões devem advir de um procedimento previamente disciplinado no regimento Interno do Conselho Tutelar, de sorte que todos os atos praticados para instruir a decisão sejam formalizados. Isto é imprescindível para se aferir a legalidade das decisões do Conselho. (PAULA, 1993, p. 09-10)

Assim, é imprescindível que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente busque alternativa para sanar tal fato, pois esta situação não é isolada, e nem por um curto período de tempo, já que, segundo os Conselheiros Tutelares, é comum o afastamento por motivo de saúde. Portanto, a alternativa é que tenha no mínimo dois Conselheiros Tutelares à disposição durante o ano, uma vez que todos os meses terá algum conselheiro em férias, ou seja, basta apenas que seja cumprido o Regimento Interno do Conselho Tutelar<sup>3</sup>.

Para análise dos dados relativos ao interesses para o exercício da função de Conselheiro Tutelar, utilizou-se das categorias, interesses particulares e interesses coletivos. Os interesses particulares foram divididos em interesses profissionais (formação e experiências próprias); educacionais (para ampliação do conhecimento) e aproximação da realidade. Os interesses coletivos foram analisados a partir da seguinte divisão: participação social/política; promoção de direito; auxílio/ajuda; e preocupação com a infância.

Os dados apontaram que os interesses em ser Conselheiro Tutelar têm mais uma visão coletiva, apontando para uma preocupação com a infância (06 Conselheiros), seguido da participação social (05 conselheiros). Quanto aos interesses particulares identificou-se que cinco Conselheiros apontaram para formação profissional, por já terem atuado no Conselho como estagiário, o que gerou também um interesse educacional. Há ainda os interesses que permeiam conhecer a realidade mais proximamente.

No entanto, cabe destacar que apenas dois conselheiros apontaram interesses relacionados com a promoção dos direitos de crianças e adolescentes, atitude de caráter mais político ao Conselho Tutelar. Destacam-se as respostas quanto ao interesse em ajudar e auxiliar, demonstrando um caráter assistencialista, idéia incompatível com a função atribuída ao Conselho Tutelar.

Na análise dos dados sobre o que os conselheiros poderiam fazer para erradicar o trabalho infantil, utilizou-se das diretrizes da política nacional para erradicação do trabalho infantil como categoria de análise.

---

<sup>3</sup> Destaca o Regime Interno do Conselho Tutelar, em seu artigo 26: As licenças e férias dos Conselheiros Tutelares serão concedidas conforme o disposto na Lei Municipal 4.283/93, vedado o gozo de férias em um mesmo mês por mais de um conselheiro em um Conselho Tutelar. Parágrafo único. Deverá ser disponibilizado um suplente para cada Conselho Tutelar, a cada período de férias de cada Conselheiro Tutelar.

De acordo com as informações apresentadas, identifica-se que, para erradicar o trabalho infantil, os Conselheiros apontaram essencialmente três diretrizes: cinco Conselheiros destacaram a melhoria de renda familiar; quatro Conselheiros, a garantia de escola pública de qualidade e a todas as crianças e adolescentes; e quatro Conselheiros, a implementação dos efetivos controles de fiscalização. A articulação interinstitucional foi destacada por três Conselheiros.

No entanto, é de extrema importância destacar que apenas um Conselheiro pontuou a sistematização dos dados e promoção do desenvolvimento local e sustentável para a erradicação do trabalho infantil.

Portanto, as diretrizes, que são elementos essenciais e articuladas entre si, nem sempre são consideradas como prioritárias, dificultando as ações, pois não é possível planejar a erradicação do trabalho infantil sem um sistema de dados para conhecer a realidade local.

Basicamente, o Conselho Tutelar de Florianópolis atua na erradicação do trabalho infantil através do atendimento e encaminhamento das reduzidas demandas que ainda chegam através das denúncias, sendo, nesses casos, providenciado o encaminhamento para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), único programa de atendimento no município aos casos de trabalho infantil.

Outras formas que possibilitam diagnosticar situações de trabalho infantil são os Programas de Apoio à Infrequência Escolar (APÓIA) e Aviso por Maus-Tratos (APOMT), que têm como parceiro o Conselho Tutelar.

O Programa de Apoio à Infrequência Escolar (APÓIA) é uma ação em parceria com as Secretarias de Educação, Centro Operacional da Infância e Juventude da Procuradoria Geral do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, Conselhos Tutelares, entre outros órgãos. Tem como objetivo garantir a permanência de crianças e adolescentes, com idades entre 06 e 18 anos<sup>4</sup>, na escola, e ainda trazer aquelas que estão fora da escola; o foco central são os casos de Infrequência escolar.

Cabe lembrar que o trabalho infantil é uma das causas de evasão e Infrequência escolar, e traz efeitos negativos ao desenvolvimento educacional.

A evasão escolar é também outro fator predominante na relação de exploração do trabalho infantil, pois as escolas nem sempre são atrativas; além do mais, as condições de extrema pobreza contribuem para a evasão escolar, assim “o trabalho e a escola são duas coisas que dificilmente se conciliam na realidade brasileira. A escola acaba ficando para trás, porque o que determina é a necessidade” (FREITAS, 2005, p.15).

A escola como espaço de integração ainda reproduz a cultura de inserção das crianças e adolescentes no mercado de trabalho. O ensino público ainda é muito precário, principalmente nas áreas rurais, onde os professores têm baixo nível de qualificação e a escola deixa de acompanhar as inovações e transformações dos tempos atuais.

Sobre o conceito de trabalho infantil apontado pelos conselheiros tutelares este se apresentou vago. Para análise das respostas categorizou-se os conceitos apresentados nas dimensões jurídicas, educacionais, econômicas, de desenvolvimento (físico e psicológico), familiar, cultural, e de piores formas. As respostas apontam para uma preocupação com o conceito jurídico (três conselheiros), e isto se justifica pela própria atribuição dos conselheiros, que têm por instrumento de trabalho o Direito da Criança e do Adolescente.

<sup>4</sup> Alteração dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 20.12.2006.

Outros três Conselheiros destacaram o trabalho infantil apenas pelas piores formas. No entanto, esta é uma forma de justificar aqueles trabalhos considerados 'leves' como não-trabalho.

Observa-se que dois conselheiros apresentam o trabalho infantil a partir de uma dimensão econômica, e apenas um aponta aqueles trabalhos de caráter familiar. No entanto, ninguém apontou a questão conceitual, o trabalho como elemento cultural e de caráter educativo. Mas o elemento cultura vai permear a questão seguinte relativa às dificuldades do Conselho Tutelar para erradicar o trabalho infantil.

Em relação às denúncias que chegam ao Conselho Tutelar, o que se observou na pesquisa foi o pequeno número de registros no Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA) com apenas 16 casos até o ano de 2007. O questionário esclareceu este aspecto, uma vez que o Conselho Tutelar não mais cadastra os casos no SIPIA.

Por outro lado, os dados de atendimento dos Conselhos Tutelares, sem dúvida, não refletem a realidade da exploração do trabalho infantil no município de Florianópolis, pois no programa de erradicação do trabalho infantil são 669 crianças e adolescentes, com idades entre 7 a 16 anos, sendo atendidos. As atividades que mais se destacam são a de coletor de lata e papel e a de vendedor ambulante, sendo o produto mais comercializado as balas em semáforo. Os outros correspondem às atividades que foram encontradas de 1 a 3 casos, como na agricultura, ajudante de comércio, ajudante de pintor, biscate, borracheiro, catador, coletor de sucata, comércio de drogas, distribuição de jornal, distribuição de panfletos, exploração sexual, faxineira, servente, serviços gerais e sucateiro, conforme registro de atendimento no PETI.

Quanto ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de Florianópolis, este é o único programa que tem por objetivo erradicar o trabalho infantil. A coordenação do programa fica localizada junto ao Complexo Cidade da Criança, e as ações socioeducativas são realizadas em diversos bairros da capital, em parceria com organizações não-governamentais.

Na capital catarinense, o PETI foi criado em 2001, inicialmente com 210 metas de atendimento, chegando atingir 710. Com a unificação do programa ao Bolsa Família, não há limite de vagas no atendimento de crianças e adolescentes exploradas no trabalho infantil.

O PETI em Florianópolis atende crianças de 7 (sete) a 16 (dezesesseis) anos<sup>5</sup>. As crianças abaixo dessa idade que estão em situação de trabalho infantil são atendidas e cadastradas no Programa, mas não participam das ações socioeducativas. No entanto, para garantir a continuidade do benefício, os pais devem levar regularmente a criança ao posto de saúde, garantindo as vacinas obrigatórias. Dessa forma, a manutenção do benefício será assegurada desde que a criança esteja em dia com o cartão de vacinação.

Cabe destacar que a ausência de educação infantil em período integral vem contribuir para manutenção de crianças nessa faixa etária no trabalho infantil. A capital catarinense já teve uma demanda de cinco mil crianças em educação infantil, e gerou uma ação civil pública impetrada pelo Ministério Público, quando o município passou a fornecer tais vagas, mas nem todas em período integral, de acordo com as necessidades dos pais.

Assim, destaca-se que dos casos de encaminhamentos recebidos pelos PETI, 63,4% advêm de escolas/prevenção, 18,8% do Conselho Tutelar, 11,4% de programas diversos, e 6,4% do programa Abordagem de Rua, no universo de 315 famílias atendidas<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> A Portaria 666/2005 altera a idade para 0 a 16 anos.

<sup>6</sup> Dados fornecidos pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de Florianópolis, em 2008.

Os casos que chegam ao Conselho Tutelar seguem o procedimento de verificação da veracidade da denúncia, responsabilização dos pais ou responsáveis e encaminhamento da criança ou adolescente ao PETI, além de matrículas em escolas e outras medidas que se fizerem necessárias. Outra forma de identificação das situações de trabalho infantil em Florianópolis é o Programa Abordagem de Rua, que também faz a verificação dos casos e o encaminhamento ao PETI.

Portanto, não há um dado objetivo sobre o contexto do trabalho infantil em Florianópolis, pois os fatos podem vir tanto de denúncias do Conselho Tutelar, quanto do Programa Abordagem de Rua. No entanto, é possível verificar um número expressivo de crianças e adolescentes trabalhando em Florianópolis, em locais públicos e visíveis à população, a exemplo de meninos engraxates no Terminal Rodoviário Rita Maria, os catadores de latas nas praias, os vendedores ambulantes nas praias e região central da capital, os guardadores de veículos nas áreas comerciais à noite, além de outras atividades, como aquelas consideradas invisíveis, exemplificadas pelo trabalho infantil doméstico.

As dificuldades enfrentadas pelos Conselheiros Tutelares apresentam-se a partir de três elementos-chave: famílias, cultura do trabalho, políticas e programas. Das oito respostas apresentadas, seis responsabilizaram as famílias como entrave no processo de atuação. O outro ponto bastante sintomático apresentado foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Os depoimentos identificam no PETI algumas falhas (qualidade do programa, repasse do valor da Bolsa, fila de espera), o que se torna um limite para a erradicação do trabalho infantil. Este ponto corrobora o entendimento dos Conselheiros ao identificarem que o PETI não tem conseguido afastar as crianças e adolescentes do trabalho.

As maiores dificuldades apontadas em relação a atuação do PETI de Florianópolis, estão relacionadas ao fortalecimento da cultura do trabalho “como algo bom para as crianças” perante as famílias, a ausência de programa de geração de trabalho e renda, além de alguns casos de crianças ou adolescentes que estão fora das atividades socioeducativas. Isto ocorre porque não são em todos os bairros que têm ações socioeducativas; em alguns casos são supridos com deslocamento da criança ou adolescente até a instituição que fornece atividade mais próxima de sua casa.

No questionário oferecido aos Conselheiros Tutelares, duas questões estavam relacionadas ao PETI. Uma tentava verificar como o Programa serve de retaguarda aos casos denunciados, e a outra, traçar a relação dos casos denunciados. Quanto ao primeiro enunciado, foram assim destacados:

Sete conselheiros responderam que sim, no entanto, um complementa: “pois é a única política de atendimento no município”.

Dois conselheiros responderam que o programa não tem servido de retaguarda, “ainda há muito que se fazer, visto que o programa ainda apresenta muitas deficiências e não cumpre na sua totalidade ao que se propõe”.

Dois conselheiros responderam que, às vezes, pois “existe muita carência da equipe nesse trabalho; acredito que deveria haver melhores capacitações nesse setor”.

Deste modo, verificar-se que, apesar da maioria dos Conselheiros apontarem que o PETI tem servido de retaguarda, cabe pontuar o destaque feito por um dos Conselheiros, ao identificar que esta retaguarda se dá apenas por ser o único programa de atendimento específico, pois os mesmos se contrapõem na questão abaixo.

A segunda questão tratava do Programa em relação à potencialidade de afastar a criança e ou o adolescente do trabalho. Esta questão apontou certo descrédito em relação à efetividade do Programa, sendo que apenas dois Conselheiros Tutelares afirmaram que o PETI tem alcançado o efetivo afastamento de crianças e adolescentes do trabalho; um conselheiro respondeu “às vezes”, e oito Conselheiros disseram “não”, pois,

[...] em muitos casos, a criança/adolescente acaba com seu trabalho assegurando um valor maior do que recebido pela Bolsa do PETI, isso faz com que os mesmos permaneçam no trabalho, visto que na maioria dos casos a pobreza é o determinante para a inserção de crianças no trabalho. É como na prática não existe um trabalho concreto com essas famílias e políticas auxiliares, acabamos atendendo a reincidência da denúncia. Justamente não entendo o que está acontecendo. Admito que nós conselheiros devamos nos interar mais deste projeto e conhecê-lo melhor.  
Existem reincidências;  
Porque as reincidências continuam;  
As reincidências de denúncias são regulares;  
Três Conselheiros apenas classificaram com “não”, sem justificar sua resposta.

Assim, analisando tais questões, fica a percepção de que não há uma política efetiva e sistemática de prevenção e erradicação do trabalho infantil, sequer há um plano municipal de erradicação do trabalho infantil articulado entre os órgãos do sistema. Isso pode explicar o crescimento nos números de exploração do trabalho infantil, obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas suas últimas três pesquisas.

As críticas relacionadas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) justificam-se pelo que o Programa se propõe, mas não cumpre, como ter uma equipe de profissionais qualificados e promover seus objetivos.

Segundo Custódio e Veronese (2007, p.93), o fortalecimento do trabalho infantil está nos mitos que este apresenta, pois “o trabalho de crianças e adolescentes está arraigado nas tradições, nos comportamentos de diversos locais, como um vestígio do passado, com uma forte resistência à mudança”.

A necessidade social de ocupação das crianças e adolescentes apresenta-se como argumento poderoso em favor do trabalho infantil. Em muitos momentos a criança e o adolescente são observados de maneira estigmatizada e discriminatória, o que leva a serem compreendidos como agentes de risco ou perigo. (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p. 93)

Deste modo, Conselho Tutelar de Florianópolis vem agindo apenas naqueles poucos casos em que as denúncias chegam; sua demanda excessiva de trabalho fez com que esse órgão se tornasse mais próximo da primeira proposta de Conselho Tutelar, ou seja, um órgão com a finalidade de atendimento de crianças e adolescentes.

Portanto, o que se pode verificar em Florianópolis é que o sistema de garantia de proteção à criança e ao adolescente está falhando, quando se trata de trabalho infantil.

## 6 Considerações

Historicamente, crianças e adolescentes foram exploradas no trabalho. No Brasil, foi apenas no início da Primeira República que apareceram as primeiras leis de proteção à criança e ao adolescente, que gradativamente foram elevando a idade mínima para o trabalho. No entanto, no início do século XX, a idéia da retirada de crianças do trabalho não foi uma preocupação apenas de proteger a primeira infância, mas também uma solução conveniente à redução dos postos de trabalho dos adultos.

Somente nas duas últimas décadas do século XX apareceria uma mudança significativa no reconhecimento de direitos humanos de crianças e adolescentes. A redemocratização traz uma nova esperança com as mobilizações sociais.

Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe um sistema de garantias, prevendo a ação articulada entre a família, o Estado, a comunidade e a sociedade em geral na efetivação dos direitos fundamentais da infância, que, articulado ao princípio da descentralização político-administrativa, estabeleceu competências aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente para deliberar sobre a política de atenção à infância e juventude nos municípios.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil contribuiu significativamente para redução do número de crianças e adolescentes no trabalho. Essa condição está clara na análise comparativa dos dados estatísticos, especialmente nos momentos iniciais de implementação do Programa. No entanto, desde o ano de 2000, observa-se que os dados sobre o tema permanecem na faixa dos 5 milhões de crianças e adolescentes explorados no trabalho, com ligeira elevação nos anos de 2005 e 2006.

O Estatuto da Criança e do Adolescente previu o Conselho Tutelar como um órgão que tem por atribuição zelar pelos direitos de crianças e adolescentes. Pela sua importância no sistema de garantias de direitos, reconheceu o Conselho Tutelar como órgão permanente, não-jurisdicional e autônomo, ou seja, um órgão que representa a sociedade sem as amarras do Poder Público.

Embora a legislação brasileira obrigue à criação de no mínimo um Conselho Tutelar em cada município, esta realidade ainda não foi alcançada. Há muitos municípios brasileiros que ainda não instalaram o Conselho Tutelar, e outros mantêm o Conselho Tutelar absolutamente subordinado ao Poder Público municipal, ferindo o princípio legal da autonomia desse órgão.

Por fim, pensar a prevenção e a erradicação do trabalho infantil em Florianópolis se constitui em um ponto fundamental e emergencial, e talvez isso aconteça quando se organizar a rede de proteção à criança e ao adolescente e o plano ação para prevenção e erradicação do trabalho infantil, pois essas ações isoladas sem comunicabilidade já demonstraram falhas (Conselho Tutelar, Programa Abordagem de Rua, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Educação, Ministério Público, dentre outros).

## Referências

---

BRASIL. Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891. Estabelece providências para regular o trabalho dos menores e empregados nas fábricas da capital federal. *Coleção Leis do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, v. 3, p. 326, 31 dez. 1891.

BRASIL. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. *Crianças e adolescentes no universo do Lixo*. Brasília, 2005.

BRASIL. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. *Diretrizes para a formulação de uma política nacional de combate ao trabalho infantil*. Brasil, 2000.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Poder Executivo, Brasília, 16 jul. 1990.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relação entre educação e trabalho infantil*. Consulta Regional Latino-Americana e Caribenha sobre Trabalho infantil. Brasília: Unicef/OIT, 1997.

BRASIL. Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente. *Prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção ao trabalhador adolescente*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Inspeção do Trabalho, 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Brand de. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a política de assistência social. *Cadernos populares*, São Paulo, n. 9, 1992.

COSTA, Ana Paula Motta. Elementos que favoreceram e incidiram sobre a criação do Conselho Tutelar. In: BRAGALIA, Mônica; NAHRA, Clicia Maria Leite (Org.). *Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências*. Canoas: Edulbra, 2002.

CUNHA, Luiz Antônio. O Ensino industrial-manufatureiro no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, n. 14, 2000.

CUSTÓDIO, André Viana. *A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil: limites e perspectivas para sua erradicação*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Trabalho infantil: a negação de ser criança e adolescente no Brasil*. Florianópolis: Ed. OAB/SC, 2007.

FONTANA, Remy. Uma novidade política. In: GRANDO, Sérgio (Org.). *Florianópolis de todos*. Florianópolis: Insular, 2000.

FREITAS, Maria da Conceição. A educação como fator de mudança social. In: SEMINÁRIO “A QUESTÃO DE GÊNERO E TRABALHO INFANTIL NA PEQUENA MINERAÇÃO SUL-AMERICANA”, Rio de Janeiro, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): síntese dos indicadores sociais*. Brasília, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): síntese dos Indicadores Sociais*. Brasília, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): síntese dos Indicadores Sociais*. Brasília, 2006.

KONSEN, Afonso Armando. *Conselho Tutelar, Escola e Família parceiras em defesa do direito a educação*. 2007. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id194.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2007.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Publio Caio Bessa. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1993.

MORAES, Edson Sêda de. *Conselho Tutelar: Estatuto da Criança e do Adolescente sem dúvidas*. Santos: CMDCA, 1999.

MORAES, Edson Sêda de. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a participação da sociedade: Conselhos de Direitos e Tutelares. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: estudos sócio-jurídicos*. São Paulo: Renovar, 1992.

PADILHA, Miriam Damasceno. *Criança não deve trabalhar: a análise sobre o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e repercussão na sociabilidade familiar*. Recife: CEPE, 2006.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. *Conselho Tutelar: atribuições e subsídios para seu funcionamento*. São Paulo: Palas Athena, 1993.

PEREIRA, Elizabeth Maria Velasco. O Conselho Tutelar como expressão de cidadania: sua natureza jurídica e a apreciação de suas decisões pelo Poder Judiciário. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). *O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PERES, Emerson Luiz. *Concepções e práticas dos conselheiros tutelares acerca da violência doméstica contra crianças e adolescentes: um estudo sobre o caso de Curitiba*. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon; SCHWARTZMAN, Felipe Farah. *O trabalho infantil no Brasil*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.



Capítulo

11

# O cotidiano escolar e a defesa de direitos: o papel dos educadores(as) e dos conselheiros(as) tutelares

*Isis Sousa Longo*

## Meritocracia e Direitos Humanos

O cenário brasileiro de concentração de renda, injustiças sociais e violações de direitos humanos perdura no século XXI, tendo como diferencial que o século passado, com suas inúmeras lutas sociais, conseguiu imprimir na sociedade brasileira a existência de leis que protegem e promovem direitos a todos(as).

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 são legislações emblemáticas no âmbito da garantia à universalidade dos direitos, pois foram formuladas no período de redemocratização do Estado de Direito<sup>7</sup> Brasileiro, no qual o embate político entre as forças conservadoras e progressistas do Congresso Nacional estava delineado entre os herdeiros da ditadura militar oriundos da ARENA e os opositores ao regime de exceção formado pelo vasto campo do extinto MDB<sup>8</sup>.

Em uma realidade na qual a sociedade civil está se fortalecendo, como explica Antonio Gramsci, haverá disputas por projetos políticos de diferentes forças devido à perda da legitimidade do poder dirigente. O grupo dirigente, ao tomar o poder pela força, não exerce um poder hegemônico; logo, necessita fazer mediações e concessões políticas para governar. A perpetuidade dos militares no poder por meio da força e do abuso do aparelho repressivo do Estado contra seus cidadãos apresenta o limite de tolerância consensual, quando a promessa do milagre econômico entra em xeque frente à crise da economia mundial, pois a justificativa para a supressão de direitos civis e políticos era a compensação nos ganhos econômicos, na ascensão social e no consumo em massa das benesses do capitalismo.

<sup>7</sup> Concordamos com a definição de Estado de Direito do Prof. Evaldo Vieira: “Um Estado de Direito efetivamente exercido se sustenta em certos princípios [...] o império da lei, a divisão dos poderes, a legalidade da administração e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais” (VIEIRA, 1992, p. 9).

<sup>8</sup> Com o Ato Institucional nº2 de 1966, os partidos foram extintos, sendo permitido somente dois blocos políticos: a ARENA – Aliança Renovadora Nacional e o MDB – Movimento Democrático Brasileiro. Em 1979, com a anistia política, o país voltaria ao pluripartidarismo.

Se não há garantia de crescimento econômico para enriquecimento das elites e contenção da massa trabalhadora, não há como sustentar um regime de exceção, que viola direitos civis, direitos políticos e não garante o mínimo de equidade dos direitos sociais.

Desta feita, os militares devolvem o poder dirigente do Estado aos civis, mas com a condição das forças políticas e econômicas não desestabilizarem a ordem capitalista. Os acordos ‘pacíficos’ para a lei da anistia, para varrer debaixo do tapete as mazelas da ditadura militar, não aconteceram sem a manifestação de milhares de vozes sufocadas pelo poder arbitrário e cruel dos ditadores. Porém, venceu o consenso da redemocratização negociada, ou melhor, é mais um momento da história brasileira em que ocorreu a estratégia de organização das elites para não perderem o poder dirigente, pois fizeram concessões e, novamente, pelo um processo de ‘restauração progressista’; a *democracia com valor universal*<sup>9</sup> é o consenso e as transformações radicais do modelo de exclusão capitalista não são realizadas.

A Nova República instalada pelas eleições indiretas para Presidente da República prenuncia o pacto conservador para efetivação da democracia brasileira, ou seja, mesmo que o regime democrático seja entendido como um princípio organizativo da vida institucional do Estado, baseado na vontade coletiva, na participação popular, pela liberdade eleitoral e pela divisão dos poderes; mesmo com estes avanços liberais, a mácula da desigualdade social não será superada somente com as garantias legais. Haverá necessidade sistêmica de cobrança e luta para a extensão e efetivação dos direitos humanos para os brasileiros(as) que não foram os ‘terroristas’ de esquerda perseguidos pela ditadura, mas são os milhares de excluídos que, com a feiúra e terror da miséria, ameaçam a ordem democrática pactuada e que são perseguidos e assassinados pela polícia do Estado democrático.

Neste sentido, os excluídos socialmente das benesses do capitalismo são os mesmos brasileiros(as) que adquiriram com a Constituição Cidadã de 1988 o status de cidadãos, com direito ao usufruto das garantias legais dos direitos constitucionais. Será? Na primeira década do século XXI, diagnosticamos que a concentração de riqueza perdura e a desigualdade social também, mesmo havendo políticas sociais paliativas, o fosso entre os mais ricos e os mais pobres permanece.

O neoliberalismo dos anos de 1990 representa o acirramento das contradições do capitalismo, com a garantia de lucros astronômicos ao capital financeiro de especulação; a super exploração da mais-valia, com a massa de trabalhadores produzindo na informalidade, ou sendo terceirizada, sem garantia dos direitos trabalhistas; sindicatos enfraquecidos; desemprego estrutural; e um Estado de Direito que não se assemelha ao Estado de Bem Estar Social existente na Europa desde o período de pós-guerra, o que reforça dizer, um Estado precarizado em sua estrutura de instituições públicas e sem destinação de recursos públicos suficientes para atender às demandas e direitos sociais.

Se a Constituição de 1988 foi um avanço em termos de garantias institucionais, a opção política pelo modelo de desenvolvimento econômico neoliberal não representou um avanço social, pois, para atendermos minimamente ao pacto conservador de resgate da dívida social firmado no decorrer dos

---

<sup>9</sup> Tomamos o conceito de democracia como valor universal de Carlos Nelson Coutinho (2000). O autor argumenta que o valor é uma construção dialética e resultante das relações sociais. Como a democracia é um valor construído historicamente, a experiência da democracia liberal deverá ser superada por um novo patamar de exigências humanas, mediante o fortalecimento da sociedade civil, que, conforme esclarece Antonio Gramsci (2001), ela é a instância capaz de promover a democracia de massas.

anos de 1980, para minoração das desigualdades regionais e sociais, deveríamos optar por um modelo de desenvolvimento econômico, mais redistributivo:

Somente uma concepção estratégica de políticas econômicas e sociais mais integradas seria capaz de abrir espaço para que o gasto social pudesse acentuar sua natureza redistributiva, na sua dupla dimensão de Direito e da cidadania e de incorporação dos 'não incorporados', através de políticas universais de maior significado transformador como Educação e Seguridade Social (SOARES, 2000, p. 94)

A lógica da exclusão neoliberal responsabiliza o indivíduo por sua condição de vida, privilegia o discurso da proteção do 'sagrado' direito do consumidor, o discurso do não pagamento de impostos e do combate às instituições estatais, vistas como ineficientes, incompetentes e, portanto, passíveis da extinção e privatização. Nesta lógica, como pensar a garantia de direitos para todos?

Para nós a conjuntura política e econômica neoliberal explica em parte a resistência conservadora em efetivar os direitos garantidos na Constituição Federal, pois esta decisão política definiria outra forma de arrecadação e distribuição da riqueza do país, impingindo às elites diminuição de seus lucros e o fim da lógica patrimonialista na relação com o Estado. Esta seria a justificativa material para a não universalização dos direitos, ou seja, as elites não querem 'financiar' o modelo redistributivo de sociedade. A outra parte da justificativa encontra-se na resistência em aceitar que não brancos, pobres, suburbanos e desnutridos sejam detentores dos mesmos direitos que a elite socialmente definida como tal.

A perversão desta imagem da segregação das pessoas pela sua condição social é resultado de uma sociedade autoritária, escravocrata e patriarcal, que por séculos conviveu com a sujeição do outro como ser inferior. Marilena Chauí (1996) explica a problemática histórica da sociedade brasileira, como uma sociedade autoritária, que forjou um tipo de cidadania baseada em privilégios e, não, em direitos:

É uma sociedade que conheceu a cidadania através de uma figura inédita: o senhor cidadão, e que conserva a cidadania como privilégio de classe, fazendo-a ser uma concessão regulada e periódica da classe dominante às demais classes sociais, podendo ser-lhes retirada quando os dominantes assim o decidem, como durante as ditaduras (CHAVI, 1996, p.53-54).

O controle da concessão de direitos, ou melhor, da concessão de privilégios, é uma forma de usurpação de poder da classe dominante, que age para perpetuação de seu *status quo*. Para manter o modelo de uma sociedade branca, rica e com o mando masculino, utilizou-se desde argumentos pseudo-científicos para justificar a superioridade das raças<sup>1</sup>, até o uso da força, como os diversos exemplos históricos de massacres aos levantes populares e golpes de Estado. Inverter esta lógica de dominação é um longo processo histórico e, por conseguinte, dialético, no qual há avanços e recuos constantes para a mudança de mentalidade e práticas sociais.

<sup>1</sup> "Assim, ao adotar o jargão evolucionista e racial, essas elites letradas acabavam assumindo uma espécie de consciência do atraso, também buscavam nele respaldo para redimensionar uma discussão sobre a igualdade entre os homens, e, por conseguinte, sobre os critérios de cidadania" (SCHWARCZ, 2000, p. 241).

Neste processo histórico de mudanças de práticas e mentalidades permanecem até os dias atuais os preconceitos, deturpações e boicotes aos Direitos Humanos, veiculados como direitos de bandidos e ao Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, veiculado como a anistia aos “crimes” dos menores infratores.

Para Maria Victoria Benevides (2002), falar de Direitos Humanos na época da ditadura militar representava a defesa de militantes de esquerda, presos políticos oriundos da classe média, intelectuais torturados; a bandeira de luta era o fim do regime de exceção e o fim da perseguição política. No entanto, com o fim da ditadura militar, os Direitos Humanos não foram incorporados na sociedade brasileira como direitos de todos; pelo contrário, foram estigmatizados como direitos de bandidos. As elites criminalizam os pobres e reforçam a separação entre as classes sociais, entre os que merecem ter seus direitos humanos garantidos e os demais que merecem o rigor da polícia, da suspeita e da indiferença:

É o medo dos de baixo se revoltarem, um dia, que motiva os de cima a manterem o estigma sobre direitos humanos. Estigmatizando os direitos humanos pretendem, também, eliminar a idéia democrática de igualdade e da solidariedade, mantendo-se intactos os privilégios de uma ‘nova nobreza’ criada pelo capitalismo (BENEVIDES, 2002, p. 118).

Segundo Benevides (2002), para a sociedade brasileira perceber, defender e promover os direitos humanos como direitos universais, naturais, indissociáveis, interdependentes e históricos, há a necessidade de vigorosa campanha de esclarecimento na mídia, com o compromisso de uma educação em direitos humanos e para a cidadania democrática.

Neste sentido, a luta pela popularização dos direitos humanos no Brasil passa pela apropriação do imaginário nacional de que os direitos são conquistas históricas, que todos nós, pertencentes à espécie humana, somos titulares de direitos, e que, pelo fato de termos nascido, herdamos o estatuto da dignidade humana, somos sujeitos de liberdades individuais e sujeitos de direitos sociais e de direitos coletivos.

A humanidade ‘precisou’ de duas grandes guerras mundiais no século XX para conseguir proclamar, em 1948: *“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. São dotados de razão e consciência e devem proceder uns em relação aos outros com espírito de fraternidade”* - artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). A declaração é um marco na conquista dos direitos universais; porém, passadas mais seis décadas, ainda há dificuldade em garantir a efetivação das ‘utopias’ da Declaração.

A DUDH, mesmo assumida pelos países membros e tendo a ONU todo seu aparato institucional e prerrogativas de intervenções geopolíticas para fazer valer a declaração, o modelo de desenvolvimento neoliberal, não superou as mazelas das violações dos direitos humanos que ocorrem no mundo, como o flagelo da fome nos países em desenvolvimento, pois o capitalismo, como modo de produção hegemônico, alimenta-se e expande-se com a desigualdade.

No caso da sociedade brasileira a sua realidade desigual, de exclusão e perseguição aos pobres estigmatizados como criminosos potenciais, também revela a dificuldade histórica em se ‘pensar’ direitos humanos como universais e, por conseguinte, a dificuldade intrínseca de vivenciar e defender os direitos de todos.

## Educação para os Direitos Humanos e a vivência do ECA nas Escolas

Como forma de mudanças de mentalidade e práticas sociais, a educação em direitos humanos é uma possibilidade real de se investir em outro paradigma de educação no Brasil. Entendemos educação como um processo de elaboração de conhecimento mediante reflexão e prática, que envolve a troca entre os sujeitos do fazer pedagógico e que constroem valores éticos:

É premissa teórica de que os valores são construídos na interação mesma entre um sujeito imbuído de razão e emoção e um mundo constituído de pessoas, objetos e relações multiformes, díspares e conflitantes. Dessa maneira, os valores são construídos a partir do diálogo e da qualidade das trocas que são estabelecidos com as pessoas, grupos e instituições em que se vive. (ARAÚJO; AQUINO, 2001, p. 15)

Como a educação é um processo de interação entre seres sociais, além do convívio social, as diversas instituições públicas e privadas são espaços de aprendizagem. Desta forma, para compreendermos em parte como a sociedade brasileira reproduz o preconceito de classe, gênero e etnia na maneira meritocrática da 'concessão' dos direitos, é relevante avaliar o potencial transformador ou reprodutor da escola pública, como *locus* privilegiado para elaboração de conhecimento e construção de valores.

É importante conhecer os valores construídos nas escolas e perceber se, no âmbito da defesa ou violação dos direitos humanos, o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente, está sendo reconhecido como uma legislação partícipe da DUDH e da Constituição Federal, com a especificidade de detalhar os direitos que família, Estado e sociedade devem assegurar para o segmento social de 0 a 18 anos, que se encontra em uma fase peculiar do desenvolvimento humano.

Cabe ressaltar, como lembram os professores Ulisses Araújo e Júlio Aquino (2001), que os valores são construções históricas que carregam interesses coletivos e, portanto, os valores das escolas públicas elitistas eram autoritários, individualistas e consumistas: à medida que havia poucas vagas, havia o sistema meritocrático da aprovação ou repetência; a colação de grau era o passaporte para ascensão econômica e social; havia o jubileamento; havia a expulsão e a participação cívica era a única participação possível. Ser saudosista desta época é reafirmar a ideologia dominante da meritocracia e perpetuar a desigualdade, é defender a formação de um cidadão passivo, obediente às ordens e conivente às injustiças sociais, como se as desigualdades fossem um fenômeno natural.

O contrário, como acreditamos, é a defesa de um ensino laico, público e de qualidade, a ser desenvolvido em uma escola pública para todos, com uma gestão democrática que promova a capacidade reflexiva e a autonomia na tomada de decisões, na qual o aluno de fato participe da vida escolar de forma a exercer seu aprendizado na cidadania ativa, com práticas cotidianas, princípios e valores que ensejem o ideal democrático, a justiça social e a solidariedade.

As diferenças das concepções de valores, da antiga escola pública elitista e da escola pública atual para todos, evidenciam que não há possibilidade de convivência entre as duas concepções sem que existam conflitos entre os sujeitos. Não há como ser uma escola democrática apenas na ampliação das vagas e no discurso da formação do cidadão crítico se as práticas escolares cotidianas continuam autoritárias, excludentes e antiéticas.

Enquanto eu, profissional do ensino, olhar para o meu aluno e afirmar que o problema da qualidade de ensino é o ‘prontuário doloso’ do menino, é a família ‘desestruturada’, é a indisciplina, é o desinteresse dos pais em participarem da vida escolar, é a violência, é a televisão, é a videogame, é o ECA, é o conselho tutelar, é a progressão continuada, é a falta de ‘educação’! Enquanto eu professar este discurso preconceituoso e ideologicamente pactuado com a elite que responsabiliza os pobres pela pobreza, pela violência e pelas mazelas sociais, este meu discurso conservador será incompatível com o exercício de novas práticas cotidianas que valorizem os direitos de todos, pois a minha prática não estará pautada no respeito às diferenças e, sim, no reforço da desigualdade, cabendo aos alunos a passividade ou a transgressão:

É preciso que nós, como pressupostos de nossa prática educativa, acreditemos na igualdade do gênero humano (...) significa trabalhar com as diferenças em sala de aula e reconhecer a individualidade do nosso aluno, sem dúvida. Mas, significa mais do que isso, acreditar que nossos alunos são todos iguais – como partícipes da grande obra coletiva que se dá o nome de humanidade (BOTTO, 1999, p. 154).

A realidade da crise permanente da escola pública motiva-nos à reflexão da complexidade deste momento histórico. Isto nos permite localizar a cultura institucional da escola pública dentro de uma tradição elitista do ensino, e simultaneamente, nos possibilita refletir sobre o processo de democratização do acesso e permanência nesta mesma escola excludente, que no decorrer de décadas desenvolveu práticas institucionais que ora resistem e ora são cooptadas pelas pressões sociais.

Compactuamos da necessidade da educação em direitos humanos ser efetivada no âmbito escolar, pois a formação docente e discente em valores éticos, que defendam a dignidade humana, a democracia, a solidariedade e o combate veemente a todas as formas de injustiça, é fundamental para que retiremos a máscara da hipocrisia da sociedade brasileira ser harmoniosa e fraterna, e vejamos o nosso rosto, que é marcado por uma sociedade desigual e fratricida.

No decorrer de nossas análises sobre a relação das escolas públicas com os conselhos tutelares, as diversas experiências de formação em direitos humanos documentadas contribuíram para entendermos o potencial desta formação para o engajamento do maior número de ‘corações e mentes’<sup>2</sup> para a defesa dos direitos a todos. Sem dúvida, quanto maior for o número de militantes na defesa dos direitos humanos, mais pessoas estarão conscientes da necessidade desta vivência de direitos nas escolas e, por conseguinte, mais atentas às possíveis violações dos direitos dos nossos alunos conforme preconiza o ECA.

No caso específico da violação ou defesa dos direitos das crianças e adolescentes estudantes das escolas públicas de São Paulo, nosso trabalho de pesquisa analisou a capacidade da instituição escolar em exercer maior ou menor diálogo com o órgão de defesa dos direitos do segmento infanto-juvenil, o Conselho Tutelar.

A nossa preocupação esteve centrada na radicalidade da legislação do ECA em defender a Doutrina da Proteção Integral e no cotidiano das escolas públicas que há tempos perpetua a Doutrina da Situação Irregular (Código de Menores, 1979). O ECA é uma lei que assegura direitos a todas as crianças e adolescentes e implica ações imediatas frente à omissão ou violação dos direitos infanto-juvenis responsabilizando família, sociedade e Estado por estas violações.

---

<sup>2</sup> Ver: SCHILLING, 2005.

Para nós, a escola pública é o *locus* privilegiado para, além de elaborar conhecimento e construir valores sobre os direitos, denunciar casos de maus-tratos, violações e exploração dos nossos alunos, pois, sendo um espaço de convívio diário entre adultos, crianças e adolescentes que permanecem juntos por anos, como, após décadas de existência do ECA, as escolas estariam entendendo e praticando a legislação no âmbito da defesa dos direitos da criança e do adolescente?

Para investigarmos se as escolas públicas reconheceriam no ECA um instrumento legal para efetividade dos direitos do segmento infanto-juvenil, o caminho da pesquisa foi o diagnóstico junto aos 35 Conselhos Tutelares de São Paulo e em 10 escolas públicas, sobre os motivos mais frequentes pelos quais as escolas recorreriam ao Conselho Tutelar, que é o interlocutor no caso das violações de direitos.

## O Conselho Tutelar como órgão de defesa: os 35 CTs de São Paulo

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Democracia Brasileira contempla, além da representação política, formas de participação direta dos cidadãos e cidadãs no processo de elaboração, deliberação e fiscalização das políticas públicas, por meio dos conselhos das políticas sociais. A maioria destes conselhos tem a participação segmentada pelos diversos setores da sociedade, por exemplo: governo, sociedade civil, usuários, trabalhadores, representantes de entidades sociais e etc; que podem ser consultivos ou deliberativos, e todos implicam processos de eleição ou indicação para escolhas de seus representantes.

No caso dos Conselhos Tutelares - CTs estes órgãos foram prescritos na legislação do ECA com a diferença essencial de que são conselhos exclusivamente compostos por membros da sociedade civil. A tarefa principal dos cinco conselheiros eleitos é zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes do município.

Em São Paulo, dos 35 CTs pesquisados, 20 conselhos atuavam desde 1992 e, com exceção do conselho de Aricanduva (criado em 2005), os demais estavam em funcionamento desde 2001<sup>3</sup>. Pelos dados coletados na pesquisa de campo nos anos de 2006 e 2007, a infra-estrutura das sedes dos CTs, a condução dos trabalhos no interior do órgão e as demandas do atendimento, foram os aspectos mais destacados pelos conselheiros(as) tutelares. Na primeira parte das entrevistas, os 43 conselheiros(as) responderam questões sobre seus perfis. O objetivo era conhecer um pouco da trajetória individual de cada conselheiro(a), bem como os motivos que os levaram a participar do CT. Procuramos investigar, também, qual a importância de uma formação específica para o exercício da função conselheira.

Do universo de 175 conselheiros(as), 114 conselheiras eram mulheres e 61 homens, portanto havia quase o dobro de mulheres conselheiras (65% mulheres e 35% homens). Na pesquisa participaram 18 homens (42%) e 25 mulheres (58%). O fato dos conselheiros se prontificarem a falar pelo colegiado reflete a lógica cultural brasileira do espaço público ser de domínio masculino.

Na visão dos conselheiros(as) há 26 CTs localizados em imóveis de fácil acesso à população e 09 CTs em locais de difícil acesso. Uma problemática apresentada foi o fato do CT, em termos de localização, ser de fácil acesso, mas não ter acessibilidade à população, com a falta de adaptação para cadeirantes, com rampas ou elevadores.

---

<sup>3</sup> Nas eleições de 2011 serão criados novos conselhos, totalizando 44 Conselhos Tutelares na cidade de São Paulo (houve 2587 candidatos inscritos para as eleições). Fonte: CMDCA/SP.

No bloco de questões sobre as condições físicas e materiais dos CTs, os dados revelaram que 83% dos conselhos (29 CTs) apresentavam precariedade na infra-estrutura das suas sedes e 70% (24 CTs) teriam funcionários insuficientes para o desenvolvimento dos trabalhos. Estes dados revelaram que após quase duas décadas de existência, a falta de investimento do poder público municipal nos CTs persistiria, com problemas como: manutenção elétrica, hidráulica, infiltrações e falta de segurança.

Uma sede adequada para o CT seria um local amplo, com espaço para sala de espera do atendimento, sala de sigilo, banheiros, cozinha, 'briquedoteca', sala para os arquivos, sala para reuniões, com mobiliário e equipamentos básicos, como: linhas telefônicas, computadores com internet, fax, mesas e cadeiras.

No que se refere à dinâmica interna dos CTs quanto ao procedimento na tomada de decisões, em 60% dos conselhos (21 CTs) a decisão passaria pelo colegiado. Os demais 40% (14 CTs) as decisões seriam tanto individuais como coletivas, o que sem dúvida representa concepções muito distintas sobre a ideia de Conselho.

A forma 'conselhistas' de tomar decisões implica o fortalecimento da Democracia Participativa do colegiado enquanto instância de análise, reflexão, disputa de posicionamentos e o consenso na decisão. Ao tomar decisões exclusivamente individuais, o conselheiro(a) assume uma ação burocrática de encaminhamentos baseados no saber técnico, o que não condiz com a essência da característica do órgão CT, que é a participação.

Alguns conselheiros(as) justificaram suas decisões individuais como ação emergencial, pois o colegiado pela demanda de trabalho ficaria constantemente em movimento e haveria questões que não poderiam esperar, como nos casos de violência. Pelos números de encaminhamentos mensais e anuais, 60% dos Conselhos têm 200 ou mais atendimentos mensais, mais de dois mil atendimentos ao ano, o que sem dúvida representa uma sobrecarga de trabalho para os 05 conselheiros. Desta forma, na maioria dos CTs, os conselheiros dividem as tarefas e o acompanhamento de um caso do início ao fim fica centralizado em um dos conselheiros.

Em todos os 35 CTs há um sistema padronizado de anotações, com livros para registro dos atendimentos, número de protocolo, ficha individual de cada criança, livro de ofícios e livro ata. Mesmo na cidade mais rica do país, o SIPIA<sup>4</sup> ainda não foi plenamente implantado, em vários Conselhos os computadores não são compatíveis ao sistema, em outros falta manutenção da PRODAN, e em alguns falta capacitação dos conselheiros para operar na rede. Na prática significa que, dos 35 CTs, apenas no Conselho da Sé e no Conselho da Vila Maria os conselheiros entrevistados afirmaram utilizar diariamente o SIPIA.

Sobre as demandas de atendimento mais frequentes, a falta de vagas em escolas e CEIS era o maior problema para 32 CTs. A questão dos maus-tratos é o problema mais frequente para 13 CTs, violência doméstica e conflitos familiares foram apontados por 8 CTs. Outras demandas seriam: drogas; prostituição infantil; abandono.

---

<sup>4</sup> Desde 1995 o CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, desenvolveu o SIPIA – Sistema de Informação para Infância e Adolescência, um programa de informática que, de forma padronizada e ligado em rede, registra todos os dados do atendimento e disponibiliza ao Conselho toda legislação, com exemplos práticos, para facilitar a decisão dos conselheiros na aplicação da medida legal mais adequada.

Quanto ao número de equipamentos sociais existentes na região do conselho, os 35 CTs foram unânimes em afirmar que os equipamentos seriam insuficientes para universalizar o acesso principalmente na educação infantil, mas que há também falta de vagas no ensino fundamental e médio. Perguntados sobre o número de equipamentos da área de abrangência do CT, em 25 CTs havia planilhas disponíveis, em 10 CTs não havia estes dados, que deveriam ser fornecidos pelas secretarias municipais e estaduais de educação, secretaria de saúde, assistência social e demais instâncias públicas.

Isto demonstrou a precariedade das condições de trabalho dos conselheiros que não contam com uma rede de proteção de equipamentos sociais para garantir de fato o cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. Um dos problemas relatados foi que a falta de vagas nas escolas comprometeria o desenvolvimento pedagógico da criança, e que muitas vezes essa matrícula só seria aceita após o conselho representar a escola e/ou creche judicialmente e então o juiz obrigaria a escola a atender a criança, o que poderia levar semanas ou até meses.

As questões sobre o relacionamento da comunidade com os CTs mostraram contrariedade dos dados. Ao mesmo tempo que, 95% dos CTs afirmaram que a comunidade respeitaria o conselho, mais de 85% dos CTs afirmaram que a comunidade estaria pouco esclarecida sobre as funções do Conselho.

A falta de entendimento das funções do conselho poderia ser parcialmente explicada pelo fato do Conselho Tutelar ser um órgão público recente e pelo fato de seu trabalho ser pouco divulgado na mídia, nos demais órgãos públicos e nas próprias escolas, que muitas vezes deturpariam a função do CT.

*Inclusive, as diretoras, as professoras falam que vão mandar as crianças para o Conselho, colocando uma espécie de medo nas crianças! Como não tem controle da criança, então coloca medo para ver se ela atende o que estão pedindo. Infelizmente, nós viramos o bicho-papão da atualidade. Isso inverteu nossa função, porque nós somos defensores dos direitos, mas as crianças e os adolescentes não veem a gente assim. E, tem essa barreira, que muitas vezes é [alimentada] por professoras e diretoras (D.L.P – conselheiro tutelar)*

No entanto, o fato do Conselho Tutelar ser respeitado pela comunidade, para vários conselheiros, teria como fator determinante para esse respeito a forma como o conselheiro atenderia a comunidade. Diferentemente dos demais órgãos públicos, não haveria um distanciamento das pessoas, pois o conselheiro seria um servidor público, porém investido de mandato popular, e isso o aproximaria da comunidade. Houve também a justificativa da doação/missão da responsabilidade do conselheiro(a), o que equivale dizer que bastaria a postura caridosa de cada um.

*O Conselho é para tirar a criança do pai? O bicho-papão, para tomar o filho dos outros? Não! Mas, nós estamos aqui para aconselhar, para ajudar a família! (...)Esse colegiado vê o Conselho Tutelar como uma missão que a gente trouxe! E, se a nossa missão é essa, nós vamos cumprir com todo amor e carinho, com dedicação! (G.B. – conselheira tutelar)*

Esta visão caritativa, não condiz com a função conselheira que defendemos, que compreende os conselheiros(as) como intelectuais orgânicos da classe trabalhadora, cujo compromisso de suas ações consiste na defesa dos valores da dignidade humana, na transformação de uma sociedade desigual e na universalização dos direitos sociais.

Em nenhum dos 35 conselhos houve uma fala em direção da comunidade se apropriar do CT como um espaço para efetivação de direitos, o mais recorrente foi a identificação do CT como um espaço para a resolução de problemas individuais. O que os conselheiros destacaram é que na comunidade há a simultaneidade do respeito e do desconhecimento sobre suas funções do Conselho.

O problema mais latente para os conselheiros seria a falta de respeito da prefeitura e dos demais órgãos públicos, que também não conhecem o trabalho do CT, mas que sempre desrespeitam o CT. Diversas instâncias públicas desqualificam o CT, não recebem os conselheiros, chegam a ignorar a presença e até mesmo afrontam a autoridade dos conselheiros. Estas posturas autoritárias seriam de funcionários de escolas, hospitais, poder judiciário, que se recusariam a acatar as requisições dos conselheiros.

Esta 'queixa' dos conselheiros tem raízes históricas frente à centralização dos órgãos públicos, e o formato conselho para gestão e fiscalização de políticas públicas não fora ainda incorporado na máquina estatal. Esta constatação indica que a mudança de mentalidade e postura em relação aos CTs é um processo lento, mas que dentro da máquina estatal justifica-se o acirramento da luta para o respeito ao órgão conselho, inclusive com as representações no MP. Por outro lado, com a comunidade a estratégia não seria do enfrentamento e sim da ampliação da participação da população na luta e organização pelo avanço das políticas públicas.

## O ECA e o papel dos Conselhos Tutelares para a garantia dos direitos infato-juvenis

A partir de nossas análises sobre o histórico autoritário da sociedade brasileira, partimos da hipótese preliminar de que o impacto negativo que o ECA causou nas instituições sociais (escola, polícia, família, juizes, médicos) teria sido em virtude da resistência conservadora das instituições em incorporarem os ditames da democracia e da universalidade dos direitos; mas que, após décadas de vigência, o ECA teria sido 'incorporado' à sociedade brasileira, inclusive nas práticas escolares.

Desta forma, a nossa pesquisa partiu da assertiva de que, após duas décadas de existência do ECA, as escolas públicas procurariam o Conselho Tutelar - CT de sua região. No entanto, tínhamos como pressuposto para análise, a dubiedade da interpretação do Estatuto, portanto, dependendo de como o ECA fora incorporado na escola, as demandas ao CT teriam conotações diversas, refletindo concepções mais autoritárias ou mais progressistas, sobre os papéis do CT e da escola na garantia dos direitos infanto-juvenis.

No decorrer da pesquisa de campo nos 35 Conselhos Tutelares, com o levantamento de dados nos livros de registro, nos relatórios de prestação de contas, nos questionários, nas entrevistas com 43 conselheiros tutelares e 15 educadores(as) e na observação participante do dia-a-dia do funcionamento do órgão CT, a nossa hipótese preliminar foi comprovada, ou seja, as escolas públicas procuram diariamente os CTs.

A cidade de São Paulo, pelos dados oficiais<sup>5</sup> coletados em 2007, contava com uma rede pública de ensino de mais de 1000 escolas estaduais e mais de 1300 escolas municipais, neste universo gigantesco de escolas públicas, os 35 CTs seriam contatos frequentemente.

<sup>5</sup> Ver dados nos sites: < [www.simpeem.com.br/sites/arquivos/downloads/escolas14082007.pdf](http://www.simpeem.com.br/sites/arquivos/downloads/escolas14082007.pdf) > e < [www.opeoesp.com.br](http://www.opeoesp.com.br) >

Com a tabulação dos dados conseguimos visualizar os motivos recorrentes pelos quais as escolas diariamente procurariam o Conselho Tutelar, como: indisciplina, excesso de faltas, uso de drogas, brigas, deprecação do patrimônio público, ameaças, maus-tratos, trabalho infantil, entre outros.

Ao analisarmos os discursos e os exemplos dos conselheiros tutelares sobre suas relações com as escolas públicas, a partir das questões que as escolas demandam para os CTs, pudemos inferir que existem três formas distintas das escolas públicas acionarem o CT de sua região e estabelecerem uma aproximação com o órgão:

- 1) aproximação burocrática – quando a escola pública só demanda ao CT a lista dos alunos faltosos, como uma obrigação legal (art. 56 – ECA); caso contrário, a escola poderia ter uma sanção administrativa.
- 2) aproximação autoritária – quando a escola demanda ao CT casos de alunos indisciplinados, em busca de uma punição exemplar, com o extremo do referendo do CT para a ‘transferência’ compulsória do aluno (antiga expulsão).
- 3) aproximação para a garantia de direitos – quando a escola demanda ao CT casos de maus-tratos envolvendo seus alunos, casos que denotem a evasão escolar após a escola esgotar todos os seus recursos e casos que necessitem do CT aplicação de medida protetiva aos pais ou responsáveis.

Para que os CTs e escolas públicas estabeleçam relações de aproximação e parceria para a defesa integral dos direitos das crianças e dos adolescentes, a legislação do ECA tem que necessariamente ser conhecida e compreendida por todos. É notório que os conselheiros tutelares não têm ‘pernas’ para percorrer todas as escolas da sua região, no entanto, é fato que só o trabalho de difusão dos preceitos do ECA junto às escolas públicas e demais instituições sociais poderá desmistificar os discursos preconceituosos sobre os direitos das crianças e sobre o papel fundamental que os CTs representam numa sociedade tão excludente como a nossa.

Como o ECA não é vivenciado nas escolas, não há entendimento sobre o órgão CT, portanto, como a atuação do conselheiro tutelar não significa a solução imediata dos problemas disciplinares dos alunos, pois esta função não compete aos conselheiros, as escolas não vislumbrariam ‘utilidade’ nos encaminhamentos do órgão.

Na pesquisa, os dados dos educadores sobre o atendimento do CT e o desempenho dos conselheiros para a resolução dos casos demandados pelas as escolas, revelaram que a avaliação dos entrevistados estava em 53%, que consideraram que o atendimento fora satisfatório ou pouco satisfatório. Quanto ao resultado dos trabalhos, 66% avaliaram como um trabalho com pouco resultado.

Na verdade, eu não tenho muito conhecimento das atribuições do Conselho Tutelar, mas o que eu acho é que a gente deveria ter uma interação maior da escola com o Conselho. De repente visitar a escola, saber o que a gente precisa; ou a gente ir visitar o conselho, porque a gente também nunca foi lá para levar essa proposta. (...) É, mas olha, chegaram uns livrinhos do ECA, a gente distribuiu para cada professor, para cada funcionário, cada um tinha o seu, mas não teve nenhuma ação de vamos refletir, vamos discutir sobre isso! ... agora pensando, é bem contraditório... (E.O.T. – coordenadora pedagógica)

Para reverter o fato do desconhecimento das atribuições do CT, os conselheiros tutelares, como intelectuais orgânicos e agentes multiplicadores do ECA, necessitariam atuar junto às instâncias da Democracia Participativa, como os Fóruns Regionais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, Fóruns de Educação, reuniões de associações de bairro e reuniões de Conselhos de Escola. Estes espaços de participação da comunidade são essenciais para o fortalecimento dos CTs, pois a comunidade ao se apropriar das bases legais, ela se organiza para lutar por mais direitos.

No âmbito das esferas de poder, alguns conselheiros(as) fizeram críticas de suas atuações e afirmaram que teriam que pautar a discussão do ECA junto às coordenadorias e diretorias de ensino, bem como demais organismos da administração pública (órgãos da saúde, da assistência social e outros) para que a rede de proteção integral aos direitos da criança e do adolescente torne-se, de fato, uma realidade.

Os conselheiros pesquisados apontaram ainda como alternativas para reverter o distanciamento das escolas, ações internas e externas às unidades de ensino, como: reuniões com diretores (49%); seminários com a comunidade escolar (22%); existência de órgãos de ensino mais democráticos (13%); criação de grêmios estudantis (11%); maior presença da comunidade na escola (5%).

Como parte fundamental da Rede de Proteção Integral, as escolas públicas são os locais que atendem cotidianamente o segmento infanto-juvenil na categoria aluno(a). Quando procuramos respostas para nossos questionamentos sobre a resistência das escolas para com a legislação do ECA nos deparamos com a visão elitista do ensino, conforme discurso dos professores entrevistados.

Afirmações como: *“Nem todo mundo nasceu para estudar”*; *“Deveria haver diferentes tipos de escolas, uma para quem quer de fato estudar e outra para quem só quer brincar!”*; relevaram a dificuldade histórica para a mudança de práticas e mentalidades em defesa da escola pública para todos, inclusive para os alunos(as) que não se ‘enquadram’ no modelo padrão de disciplina, produtividade e passividade, almejado pela escola secular. Temos, portanto, a manutenção de posicionamentos em defesa do corporativismo e do patrimonialismo do espaço público, o que sem dúvida, reflete na dificuldade da universalização dos direitos preconizados pelo ECA.

Com essa mentalidade, o indivíduo usurpou e usa o bem público para seu próprio benefício, e acaba por ‘privatizar’ o espaço público, à medida que se apropria do mesmo. Pela lógica patrimonialista, os donos do poder submetem aos demais, que têm direitos de participar das instituições públicas como cidadãos ativos, participativos, mas que são cerceados pela burocracia. Intimidados pelos que sabem, pelos que têm o conhecimento, que falam bem, portanto, os cidadãos comuns justificariam o exercício do poder centralizador.

A resistência da escola pública em vivenciar o ECA no seu cotidiano é também reflexo de uma escola que não se abriu à comunidade, que não assumiu a gestão democrática como uma prática e que não assumiu a inclusão dos filhos da massa trabalhadora no seu interior como um direito. Esta escola, que não é um ente abstrato e sim um conjunto de interlocutores, tem um discurso de que estas questões teriam sido contempladas, mas suas práticas diárias seriam contraditórias ao discurso pronto. Fazemos nossas as reflexões do grupo de formadores em direitos humanos:

Bastaram alguns meses de trabalho contínuo para ficar patente a sensação de que entre o discurso de uma educação inclusiva e democrática, repetido como uma lição bem decorada, e as práticas escolares e concepções acerca dos objetivos públicos da educação havia um fosso cuja magnitude chegava a nos desanimar (CARVALHO: 2005, 189)

No caso da nossa pesquisa, o descrença no ECA e no papel dos CTs, segundo a visão de educadores e dirigentes de 10 escolas públicas de São Paulo, sem dúvida, não significa a unanimidade do pensamento das escolas das redes públicas de ensino municipal e estadual; no entanto, o olhar e o discurso de 15 educadores(as) sobre suas realidades escolares possibilita a reflexão sobre mudanças e permanências de práticas institucionais que podem facilitar ou não a garantia dos direitos infanto-juvenis no interior das escolas públicas.

Novamente nos apoiaremos nas reflexões do grupo de formadores em direitos humanos, para problematizarmos a resistência dos professores frente à ingerência no espaço escolar. Os formadores em direitos humanos avaliaram como ambígua a situação do projeto de formação, pois o professor desejava soluções frente à dura realidade da sala de aula, mas negava sua autoridade para ação.

Os formadores, ao construírem um relativo consenso teórico e valorativo sobre educação para democracia e direitos humanos, vislumbravam possíveis formas de intervenções práticas. Todavia, tais possibilidades eram rechaçadas pelos professores, que não as consideravam ações legítimas por não terem sido “definidas” pela Secretaria Estadual da Educação.

Situação semelhante ocorre com os conselheiros tutelares, que são considerados estrangeiros no território escolar, portanto suas ações não deveriam ser incorporadas nas práticas escolares, pois a hierarquia institucional não permitiria à escola acatar intervenções externas, mesmo que a autonomia escolar seja um princípio da gestão democrática, ou mesmo que a Lei Federal do ECA determine o reordenamento institucional.

Estudos, por nós analisados, apontaram as dificuldades de diálogo entre as escolas públicas e os CTs, principalmente no que tange às relações institucionais, quando escola e conselho disputam o poder burocratizado, competindo socialmente para definir qual instituição teria a palavra final, no cumprimento de suas determinações. Estes estudos sobre os limites e possibilidades das instituições sociais e seus atores atuarem na perspectiva de cumprimento da lei, mediante mudanças de mentalidade e práticas cotidianas, frente questões concretas que envolvem o papel institucional, reforçam a nossa tese de que uma educação voltada à promoção dos direitos humanos precisa ampliar o diálogo entre escolas públicas e Conselhos Tutelares, pois é fundamental aproximar essas duas instituições co-responsáveis pela garantia dos direitos do segmento infanto-juvenil, que ora se reconhecem como parceiros, ora opositores.

## Considerações Finais

A pesquisa apontou várias possibilidades (históricas, políticas, culturais, sociais, econômicas) para analisarmos as relações entre os CTs e as escolas públicas. O discurso hegemônico esteve pautado no argumento de que o ECA e os CTs seriam avanços na lei, mas fora da realidade brasileira, considerando-se o CT um órgão importante mas sem condições objetivas de auxiliar a escola. Os dados explicitaram que o CT não é reconhecido, ainda, como um órgão de defesa e sim como um órgão burocrático, e o conselheiro tutelar seria um mero prestador de serviços para a escola.

Os dados e discursos dos educadores(as) e dos conselheiros(as) tutelares sobre as demandas das escolas possibilitaram o levantamento de categorias de análise<sup>6</sup>, que julgamos como essenciais para a reflexão sobre a necessidade das escolas públicas e CTs se afirmarem enquanto espaços de participação popular e proteção aos direitos ao segmento infanto-juvenil.

Pelos discursos e práticas das escolas públicas há a sistemática violação dos direitos da criança e do adolescente, com a contradição entre o direito à Educação e as práticas cotidianas:

- Direito à educação versus: negação da matrícula, displicência no controle da evasão escolar e a prática da transferência compulsória; o CT como ‘bicho-papão’, com a intimidação dos alunos associando o CT com órgão punitivo e repressor responsável pela internação na FEBEM (atual Fundação Casa);
- Defesa de direitos versus: omissão da escola em denunciar casos de maus-tratos e apurar casos de agressões de funcionários contra alunos; resistência das escolas em implantar o ECA nas práticas escolares e resistência em dar visibilidade às ações do CT; indisciplina escolar como caso de CT e não como questão pedagógica; escola pública fechada para a comunidade e abuso de poder da direção de escola.

Mediante as categorias de análise sobre os posicionamentos das escolas frente aos direitos infanto-juvenis, o papel dos conselheiros tutelares será determinante para a transformação ou reprodução das desigualdades sociais. Nas concepções do conselheiro tutelar compreendido como autoridade autoritária e moralista, como projeto de vida pessoal e do seu grupo privado, reproduzimos a sociedade elitista e meritocrática, na qual o indivíduo deve cumprir deveres para merecer direitos. Na concepção do conselheiro tutelar como interlocutor da comunidade, como intelectual orgânico da classe trabalhadora, contemplamos a ação conselheira como instrumento político para a universalização dos direitos sociais e efetivação da Rede de Proteção Integral dos direitos das crianças e adolescentes.

Na sociedade brasileira, com sua herança patriarcal, colonialista, escravista, patrimonialista, é fato que a institucionalização de colegiados democráticos, como os Conselhos Tutelares, enfrentará as disputas entre o poder secular de instituições autoritárias. No entanto, a construção de novos paradigmas de gestão da “*res pública*” necessita de um aprendizado político das instituições, com um diálogo pró-ativo entre escolas, CT, coordenadoria de ensino, diretoria de ensino, Fóruns regionais dos direitos da criança e do adolescente, UBS- Unidades Básicas de Saúde, NSEs – Núcleo Sócioeducativos. Estes organismos devem realizar um trabalho em rede, ter um plano de ação conjunta, conhecer suas funções e ter comprometimento para uma atuação de forma integrada para superação das violações dos direitos das crianças e adolescentes.

## Referências

---

ARAÚJO, U. F.; AQUINO, J. G. *Os direitos humanos na sala de aula: a ética como tema transversal*. São Paulo: Moderna, 2001.

---

<sup>6</sup> Utilizamos o conceito marxista de categoria enquanto formas de pensamento que se constituíram no desenvolvimento histórico do conhecimento e na prática social.

BENEVIDES, M. V. Cidadania, direitos humanos e democracia. In: ARIENTE, E. A. (Coord.). *Fronteiras do direito contemporâneo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BOTTO, C. Direitos Humanos e ética na sala de aula: é possível uma pedagogia da justiça? In: STEIN, L. M. (Org.). *Cidadania e educação*. Araraquara: UNESP/FCL, 1999.

BRASIL. *Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>.

CHAUÍ, M. *Conformismo e resistência*. São Paulo: Brasiliense, 1996.

COUTINHO, C. N. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia*. São Paulo: Cortez, 2000.

DEL PRIORE, M. (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2000.

GRAMSCI, A. *cadernos do cárcere 2: os intelectuais: o princípio educativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

LIBERATTI, W. D.; CYRINO, P. C. P. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: 1997.

SCHILLING, F. (Org.) *Direitos Humanos e educação*. São Paulo: Cortez, 2005.

SCHWARCZ, L. *O espetáculo das raças*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SOARES, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.



Capítulo

12

# Anjo ou Demônio: concepção dos conselheiros tutelares junto às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual<sup>7</sup>

*Mônica Vieira de Souza*

A proposta deste trabalho é refletir sobre algumas concepções que atravessam as relações entre os conselheiros tutelares, crianças e adolescentes vítimas de violência sexual na cidade do Recife, escolhida devido ao alto índice de violência, exploração e abuso sexual. Este estudo tomou por base os relatos dos conselheiros, homens e mulheres que atuavam nos Conselhos Tutelares do Recife<sup>8</sup>, investigou as concepções de infância, adolescência e sexualidade manifestas nesses relatos dos atendimentos e encaminhamentos realizados a partir das denúncias, bem como a repercussão disto no desenvolvimento e na vida das vítimas.

A ideia da pesquisa, na qual este artigo se insere como um de seus produtos, surgiu da escuta clínica de crianças e adolescentes marcados pela violência sexual, no lastro do trabalho desenvolvido na Clínica-Escola de Psicologia da Faculdade de Ciências Humanas de Olinda (FACHO).

Essas aproximações possibilitaram verificar perspectivas, vivências e providências frente às situações de abuso sexual infantil. Levaram também, a levantar questões acerca das concepções de infância e adolescência que perpassam as relações conselheiros/vítimas; da influência político-partidária que burocratiza e emperra a concretização de ações que visam à garantia dos direitos das crianças e adolescentes; da falta de esclarecimento quanto ao funcionamento do Conselho Tutelar tanto por parte da população em geral quanto dos próprios conselheiros, dificultando o trabalho de profissionais que deveriam tê-lo como

<sup>7</sup> Este artigo é pautado na minha Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Pernambuco, no ano de 2008, intitulada: *Anjo ou Demônio: posições dos conselheiros tutelares na atuação junto a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual*, constituindo um desdobramento do Projeto de Pesquisa Avaliativa das Respostas Relacionadas ao Sexual, com atores de instituições governamentais responsáveis pela garantia de direitos da criança e do adolescente no Recife, desenvolvida pelo Prof. Luis Felipe Rios, com auxílio do CNPq.

<sup>8</sup> A pesquisa foi realizada de junho a dezembro/2007.

referência para suas atuações em prol de crianças e adolescentes. Por outro lado, essa vivência profissional me dava a impressão de uma banalização dessas iniquidades, como também das atitudes e práticas que hierarquizam as diferenças no Brasil e ferem os princípios de tolerância e direitos que são estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Tudo isso aguçou meu interesse em investigar como esses atores exerciam suas atividades e até que ponto suas ações, atravessadas por todas essas problemáticas, além dos aspectos socioculturais que perpassam as concepções e interpretações sobre o sexual, interferiram na relação conselheiro/vítima, culminando no distanciamento das reais implicações do ato de violência na vida da criança e do adolescente. Nessa linha de reflexão, buscarei nas próximas páginas responder à questão: que concepções atravessam as relações entre os conselheiros e crianças e adolescentes vítimas de violência sexual?

## Sexualidade, Infância e Violência

A violência sexual, mais especificamente o abuso sexual infantil, é uma situação bastante complexa à medida que envolve um menor, seus pais, o sigilo profissional e as relações com a justiça. A maioria dos conselheiros entrevistados ressalta a importância de um olhar mais atento dos órgãos públicos para esta questão, revela também o aumento do número de denúncias de abuso sexual contra crianças e adolescentes. Para a maioria desses profissionais, lidar com o abuso sexual não começa com a família ou a vítima, mas com a própria atitude da equipe em relação ao sexo e ao abuso da criança, onde a natureza sexual do ato torna muito difícil para os profissionais uma comunicação apropriada e explícita, na qual a vergonha, o embaraço e as próprias concepções acerca da sexualidade interferem e, às vezes, inviabilizam os atendimentos e encaminhamentos. Por outro lado, a questão do incesto, temática que atravessa as relações de abuso, é de difícil compreensão por grande parte dos conselheiros. Por vezes, relatam que, nas falas dos autores da violência, aparece a ideia de que as crianças pertencem aos pais e que, portanto, podem fazer o que quiser com elas, cabendo a eles toda a responsabilidade pela vida desses meninos e meninas. Nestes casos, a violência contra crianças e adolescentes constitui um fenômeno extremamente 'democrático', pois homens e mulheres de diferentes classes sócias contribuem para sua legitimação.

Esta tese indica também que a mulher, quando não agressora direta (dados indicam o aumento do número de denúncias contra mulheres agressoras), atua como fiel cumpridora da 'lei da dominação masculina', auxiliando na exploração e na violência contra crianças e adolescentes. Porém, mesmo participando ativamente ou como coadjuvante nos casos de violência, maus tratos, abuso e/ou exploração, continua a ocupar o lugar de vítima em potencial da violência sexual e doméstica.

Traçando um paralelo entre a condição da mulher na sociedade, no que se refere à sexualidade feminina e o conto de fada de Branca de Neve e os Sete Anões, Saffioti (1993) refere que:

O domínio da domesticidade é um reino miniaturizado no qual a melhor das mulheres não é apenas uma anã, mas uma serviçal de anões. Desta sorte, todos os tipos de violência, especialmente a sexual, são peças fundamentais de uma sociedade que controla de perto a sexualidade feminina (SAFFIOTI, 1993, p. 184).

De qualquer modo, ainda que apontem a existência de mulheres como autoras da violência sexual e, de meninos como vítima, prevalece nas falas, em termos do mais recorrente, que são os homens os autores e as mulheres as vítimas. Assim, quando indicam as meninas como vítimas em potencial do abuso e da exploração sexual e os homens adultos como principais agressores, os conselheiros tutelares escutados durante as entrevistas, de certo modo, corroboram os achados dos estudos realizados sobre o tema (HEILBORN, 1992; SAFIOTTI; ALMEIDA, 1995, entre outros), embora apontem também como principal fator para esta problemática, as imensas desigualdades econômicas, sociais e culturais, o aumento do consumo de drogas, o desemprego, a falta de informações e os efeitos perversos da chamada cultura de massa. Para eles, o problema está na condição de miséria em que crianças e adolescentes são submetidos ao longo da vida, bem como a falta de informação e cuidados dos responsáveis. Estas afirmações colocam em um mesmo patamar de igualdade o abuso, as drogas e a exploração e sugere que um acontece em função do outro, como se não houvesse distâncias nem particularidades nestas categorias. Ao que parece, diante desta situação de angústia gerada pelo confronto com uma realidade tão cruel, os conselheiros paralisam diante da situação. Dizem não saber o que fazer nem a quem recorrerem, e utilizam-se do senso comum para justificar o ato de violência, o que leva, na maioria das vezes, a interpretações e atitudes que dificultam os atendimentos e encaminhamentos dos casos de abuso sexual infantil.

### A 'vítima' do abuso: Anjo ou Demônio?

Anjo ou demônio? Uso esta interrogativa com a intenção de delinear as concepções de infância e adolescência que marcam e atravessam as relações entre os conselheiros e as crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual.

Hoje em dia, há um debate constante sobre o lugar da criança na sociedade, seus direitos e deveres e a qualidade das relações que estabelece, em especial na família e na escola, com foco nos adultos que estão em seu entorno (CORAZZA, 2000; FEIG, 1993; JERUZALISNK, 1993; ARIÈS, 1981; LAJONQUIÈRE, 2003). Por outro lado, não se pode mais ignorar a polêmica tanto histórica quanto sociológica que foi aberta através dos trabalhos de Philippe Ariès (1981) sobre o aparecimento do 'sentimento de infância'. De fato, podemos pensar que a infância é uma invenção da sociedade, com data de iniciação mais ou menos certa, então ela bem pode deixar de existir em um segundo momento histórico e social. Assim, nos deparamos com diversos escritos sobre a origem e os ditos fatores sociais responsáveis tanto pelo surgimento quanto pelo desaparecimento da infância, ou, se preferimos, das infâncias, no plural (CALVILLA, 2003; ARIÈS, 1981; CORAZZA, 2000; LAJONQUIÈRE, 2003).

O que vemos é que, na sociedade ocidental, quando um desses pequenos seres, a quem chamamos criança, de fato chega ao mundo, já faz um tempo que o adulto o habita. Sua chegada implica uma reordenação do mundo, já que a criança, segundo Lajonquière (2003, p. 142), "não sendo um adulto em miniatura, instala uma diferença, que, feita tensão temporal, moverá o devir adulto". Por outro lado, a condição de dependência que lhe é imputada implica na não responsabilização por seus atos e a ocupação do lugar de tutelado por pais e/ou responsáveis.

No que se refere ao adolescente, este tem sido percebido de forma ambígua: ora visto como mais independente e autônomo do que a criança (sendo já considerado capaz de discernir entre o bem e o mal e de assumir o controle e o cuidado com seu próprio corpo e sua sexualidade) ora sendo considerado incapaz de assumir socialmente as responsabilidades pelos seus atos (FLEIG, 1993; RODULFO, 1997; CALLIGARIS, 2000; RIOS; PIMENTA, 2007). Percepção que chega ao campo das leis que o mantém, juridicamente, na condição infantil de incapacidade (BRASIL, 2005; HIRONAKA, 2001).

Foucault (2006) descreve como a Época Clássica transformou a conduta das populações em relação à criança. Em meados do Século XVII, a sexualidade é cuidadosamente encerrada. Trata-se agora de um assunto restrito à casa, onde a função da família está condicionada apenas à procriação. As crianças são tomadas como assexuadas, e esta é a deixa para proibi-las de falarem ou manifestarem sua sexualidade. A lei do silêncio é aplicada com severidade. É a origem da Idade do Controle, que coincide com o desenvolvimento do capitalismo e ascensão da burguesia. “Sem mesmo ter que dizê-lo, o pudor moderno obteria que não se falasse dele exclusivamente por intermédio de proibições que se completam mutuamente: mutismo que, de tanto calar-se, impõe o silêncio. Censura” (FOUCAULT, 2006, p. 24).

Este novo regime de pensar a sexualidade infantil, de modo a colocá-la ao serviço da nova ordem social vem, na verdade, coadunar-se a uma concepção anterior. Lembremos que a concepção de inocência infantil era reconfirmada pelo sacramento cristão do Batismo (CORAZZA, 2000) e fortalecido pelo entendimento de que a criança era imune à corrupção sexual por não ter sensibilidade para sentir prazer nem dor. Puras e bem-aventuradas, elas, por não terem pensamentos pecaminosos, eram consideradas incontamináveis. Através da sexualidade infantil, tornada importante e misteriosa, buscava-se “construir uma rede de poder sobre a infância na encruzilhada do corpo e da alma, da saúde e da moral, da educação e do adestramento, da confissão e do exame de consciência sobre os segredos e as armadilhas do sexo” (CORAZZA, 2000, p. 275). O que esse discurso fazia era aprisionar a criança em um tipo de ‘insalubridade sexual’ (FOUCAULT, 1990), na qual crescia a necessidade de dominar a si próprias pelo domínio da emergência da sexualidade.

Freud (1988) vem revolucionar tal percepção nos *Três Ensaios Sobre a Teoria da Sexualidade* (1905). Deslocando a sexualidade dos órgãos sexuais, numa concepção difusa de prazer sexual corporal, ele mostra como as satisfações erógenas se apóiam em diversas funções corporais. Para ele, as crianças forjam “teorias sexuais” para si mesmas, sejam quais forem as explicações que lhes sejam fornecidas. Essas teorias mais ou menos curiosas, que nada mais são do que tentativas para responder a importantes perguntas, como as de saber de onde vêm os bebês, constituem o fundo inconsciente de nosso saber sexual.

Embora tenha revolucionado os meios acadêmicos da época com sua teoria sobre a sexualidade infantil, quebrando os fundamentos biológico, anatômico e genital, e estendendo a noção de sexualidade a uma disposição psíquica (LOUREIRO, 2004, p. 84), Freud foi severamente criticado devido ao caráter normalizador de sua teoria. Neste sentido, a sexualidade toma o caminho da normatização e é reduzida à função da procriação, negando o acesso ao prazer.

Quando retorna à questão da pulsão sexual a serviço da procriação, com o advento da puberdade, Freud é alvo da crítica de Foucault, de que a psicanálise encontra-se atrelada ao dispositivo da sexualidade vigente no século XVIII. Em que pesem as críticas à psicanálise e sua noção de desenvolvimento sexual, a hipótese de algo da ordem do sexual presente desde os primeiros tempos do ser humano no mundo foi

retomada por outros pesquisadores, a partir de diferentes vieses teóricos, sendo corroborada na Antropologia (VANCE, 1995; MALINOWISK, 1929); na medicina (KINSEY, 1948); na Filosofia (FOUCAULT, 2006); na Psicanálise (COSTA, 1992, 1995). Não obstante o pensamento do senso comum sobre a ‘pureza infantil’ permaneça recorrente, entre técnicos cientificamente orientados e a população mais ampla.

Assim, quando os conselheiros fazem referência à criança como ser inocente, incapaz de dizer e saber o que lhe acontece quando é vítima de abuso sexual, remete-se a uma concepção de infância e sexualidade que vão contra os pressupostos inaugurados por Freud (1988), no que se refere à sexualidade infantil. Este considera um erro de graves consequências considerarem que a pulsão sexual está ausente na infância. Para ele, esta premissa é a principal culpada pela ignorância sobre as condições básicas e florescência da vida sexual infantil entre os três e cinco anos de idade. Como também das mudanças operadas no período da puberdade, que levam a vida sexual infantil a sua configuração definitiva. Porém, esta alusão à inocência das crianças e provocação das adolescentes, não está apenas nos discursos dos conselheiros, outros profissionais também discorrem sobre essa questão.

Quando indagados sobre sua compreensão das causas da violência sexual contra crianças e adolescentes, os conselheiros comungam da mesma opinião de que as crianças são vítimas inocentes, enquanto que as adolescentes ocupam um lugar ativo e provocador, pois já sabem fazer escolhas. Essas falas remontam à ideia da adolescente como vítima-sedutora, colocando-a como responsável maior pelo abuso. O descrédito aparece como uma reação comum quando a vítima é uma adolescente, pois estas já contam com o corpo sexuado de adulto e evocam menos ingenuidade que as crianças. Porém, os conselheiros tocam num ponto nevrálgico desta temática que é o abuso sexual em meninos, indicando a homossexualidade como justificativa para o ato. De certa forma, colocam a menina como vítima em potencial e o menino como objeto de satisfação de impulsos homossexuais não cabendo a ele o lugar de vítima.

No que se refere aos meninos, vale aqui destacar, o chamamento feito por uma conselheira tutelar à sedução do adolescente que, quando homem, vai passar pela homossexualidade. Lembrando, com Rios (2004), que nas classes populares brasileiras o termo biomédico homossexual evoca conotações generizadas, se efeminando. Assim, posto na condição feminina-sedutora, o menino, do mesmo modo que as meninas “sexy demais”, parecem, na visão da conselheira, convidar os homens adultos a abusá-las/los.

Essas questões levantadas pelos conselheiros fazem-me lembrar as colocações de Da Matta (1985) sobre as categorias ‘casa’ e ‘rua’ que regulam as relações sociais. Neste sentido, o significado destas palavras para nós brasileiros, vai além da referência geográfica e indicam “entidades morais, esferas de ação social, províncias éticas dotadas de positividade, domínios culturais institucionalizados e, por causa disso, capazes de despertar emoções, reações, leis, orações, músicas e imagens esteticamente emolduradas e inspiradas” (DA MATTA, 1985, p. 12).

Assim, a ideia da casa como espaço privilegiado e protegido, reservado à família, consolida as concepções dos conselheiros (as) tutelares de que é neste espaço que deveria acontecer às orientações, cuidados e proteção às crianças e aos adolescentes. Espaço onde a lei moral predomina e orienta as relações. Espaço sagrado destinado à mulher-menina-adolescente, que demarca as atitudes, gestos, comportamentos e ações que vão indicar sua condição de passiva e tutelada.

Por outro lado, o espaço da rua, separado da casa por fronteiras pré-estabelecidas por seus membros, é destinado ao homem adulto e tutor, detentor do poder e da lei. A rua é o espaço aberto, perigoso, lugar de passagem, de domínio e de posse, que se apresenta como o objeto a ser desvelado, desafiado e demarcado com seus traços. É o local da individualização, da luta e da malandragem. É o lugar onde é possível viver todas as contradições que são negadas na casa (DA MATTA, 1985, p. 47).

Talvez seja isso que atrai os adolescentes apontados pelos conselheiros, como sedutores e co-responsáveis pelas diversas formas de violência a que são submetidos. Neste sentido, as colocações de Da Matta (1985) ilustram ou (quem sabe) confirmam a hipótese de que é a saída da casa para a rua que demarca a passagem da infância para a adolescência, ou seja, evidencia a saída da posição de anjo assexuado para a posição de demônio sedutor que tanto nos falam os conselheiros tutelares.

Arendt (1992), ao analisar as questões levantadas por Freud com relação à sexualidade na adolescência explica que a crise do mundo contemporâneo, com reflexos nos campos intelectual, econômico e cultural provocou o esfacelamento das tradições e, conseqüentemente, a dissolução dos valores. Sem tradição e diante de um futuro incerto, o sujeito adolescente se depara com o grande desafio que significa crescer e tudo que esse passo implica. Nesta relação, entre o passado e o futuro, ele se lança num mundo que, se por um lado acena com todas as promessas de gozos incríveis direcionados ao mundo adulto, por outro lado ameaça com perigos de todos os tipos. É como se estivesse entre o céu e o inferno, sendo ora anjo, ora demônio. O céu representa o passado, o tempo da infância perdida, da inocência, do 'não saber'. O inferno traz a marca de um futuro incerto, no qual a inocência deu lugar à sedução, à responsabilidade por um corpo que ainda não conhece, não domina, mas que, aos olhos da sociedade já mostra a marca do pecado na busca do prazer. Um corpo que antes, no tempo da infância, estava à mercê da manipulação da mãe ou de quem dele se ocupa. Um corpo de ficção, coletivizado, que a criança usa para criar teorias a seu respeito a fim de responder à pergunta: 'de onde vêm os bebês'. O corpo do adolescente, inesperado e estranho, traz a marca da perda do corpo de ficção que produzia o laço da infância. Agora, o corpo de ficção é convocado ao exercício do sexo, toma uma posição sexuada, torna-se homem ou torna-se mulher, desperta olhares, provoca.

### Assim...

A partir dos pressupostos teóricos de alguns autores pesquisados para elaboração do trabalho, no qual este artigo se baseia, pude constatar que os estudos referentes à violência e ao abuso sexual infantil remetem à premissa social das desigualdades de gênero, fundada na hierarquia e desigualdade de lugares sociais sexuais, bem como, na legitimação do poder, da exploração e da dominação masculina, principalmente no que se refere à sua construção social. Ao ouvir os conselheiros observei que essa construção insere-se nos arranjos culturais dos papéis de gênero masculino/feminino socialmente prevalecente, que têm se baseado numa organização polarizada na qual, historicamente, o homem tem sido referenciado como aquele que detém o poder e a tutela sobre a mulher e os filhos. Se passarmos os olhos pela história da condição feminina, veremos que o que determinou às mulheres a ausência de direitos e a submissão ao patriarcado foi uma circunstância de imposição pela força, reiterada pelos costumes e pelas instituições, ao mesmo

tempo em que endossada pelo próprio Direito. Não porque tenha sido um desejo das mulheres. Mas elas sempre viveram em um mundo dominado por instituições patriarcais, cuja estrutura não permitia a própria modificação.

Tudo isto, porém, não inviabiliza a necessidade da denúncia e de um olhar mais minucioso do Poder Público, no que se refere à resolubilidade dos casos de abuso sexual infantil. Pois, como foi possível constatar, a necessidade de responsabilizar alguém leva os conselheiros a se excluírem do processo, culpabilizando os pais ou a política de atendimento às crianças e aos adolescentes vitimizados. Neste sentido, garantir os direitos de todos os implicados significa punir os responsáveis pela violência, sem esquecer o indispensável desmonte e responsabilização das redes de exploração, dos pais negligentes, dos consumidores/clientes do mercado do sexo.

No que se refere aos conselheiros, penso que se faz necessário um maior aprofundamento na política de formação destes profissionais, proporcionando a eles uma reflexão sobre questões como: conceito de violência e abuso sexual e seus elementos constitutivos; ponto de convergência entre os referenciais teóricos sócio-políticos e jurídicos, no diz respeito à responsabilização e punição aos agressores; desenvolvimento sexual infantil, como forma de garantir a proteção e o reconhecimento das consequências do abuso sexual na vida da criança ou do adolescente.

Essa reflexão por parte dos conselheiros, faz-se necessária pois, no Brasil, a violência parece entranhada no conjunto da sociedade. Abusar e explorar sexualmente crianças e adolescentes tornou-se negócio rentável na maioria das cidades brasileiras. Entretanto, a dimensão deste ato constitui hoje, preocupação para apenas uma parcela da população, que luta pela garantia de direitos desses pequenos sujeitos vitimizados.

Essa questão toma relevo quando, para alguns conselheiros, a criança é tomada como anjo assexuado e a (o) adolescente como vítima de sua própria sedução. Aqui, um equívoco se coloca quando os conselheiros apontam a (o) adolescente como vítima-seducora, pois Freud (1988) tratou a sedução como Pulsão Parcial, dizendo que a influência da sedução não ajuda a revelar as circunstâncias iniciais da Pulsão Sexual, já que esta é, na verdade, oriunda da relação do adulto com a criança que é cuidada. Isto quer dizer que a sedução parte do adulto, através do olhar que dirige à criança.

Responsabilizar pais e vítimas pelo abuso, bem como apontar a situação de miserabilidade em que vivem, parece ser uma prática comum dos conselheiros que com esta concepção se colocam numa posição de exclusão frente à problemática. Esta atitude frente aos fatos retira também do Estado, a responsabilidade que lhe cabe na condução e aplicação de políticas públicas que impeçam o avanço da violência contra crianças e adolescentes. Neste sentido Carvalho (2004) nos diz que:

No âmbito do binômio pobreza e violência, alguns estudos indicam que não são as regiões mais miseráveis do país aquelas que condensam maior índice de violência. Mais do que a pobreza em termos absolutos, seria uma certa exacerbação da desigualdade social – a extremada distribuição desigual da renda ao lado da convivência de dois mundos (o dos excluídos e o dos incluídos) – uma das molduras propícias às relações de violência e suas consequências na sociedade. Talvez um exemplo importante dessa situação possa ser visualizado na cidade do Rio de Janeiro que constrói um espaço urbano nos quais incluídos e excluídos vivem cotidianamente essa relação de confronto, de mútua

negação – a abundância de um segmento diante da miséria do outro – e interações complementares entre esses mundos, expressas muitas vezes pelo consumo e tráfico de drogas (CARVALHO, 2004, p. 85).

Neste sentido, quando a responsabilidade é direcionada aos pais/responsáveis e vítimas, o abuso sexual deixa de ser visto como uma questão de ordem pública para fazer parte apenas do espaço privado da casa. É aqui que impera a lei do silêncio e a impossibilidade da quebra do ciclo de violência a que a criança e/ou o adolescente estão submetidos. Esta ‘lei do silêncio’ aponta para a dificuldade nos diagnósticos de abuso sexual e para a preservação do segredo familiar sobre a lei moral e social. Remete também a dificuldade em se tratar de temas relacionados à sexualidade e suas implicações. Aqui, o “segredo” permeia a família e a instituição.

Tudo isto me leva a pensar, as questões levantadas sobre a noção casa/rua, público/privado, em que a casa é vista como “aquela que domina a rua” (DA MATTA, 1996), contribuindo para a dicotomia indivíduo/pessoa. Na casa as pessoas se agasalam, se protegem da rua, também se submetem às leis inscritas em seu próprio espaço, escapando da lei social, reguladora da vida em sociedade.

Embora a sexualidade humana seja parte fundamental (e alguns argumentem que ela seja até fator principal) na construção da identidade da criança e do adolescente, os conselheiros tutelares entrevistados a vêem como um universo proibido. Noções e concepções conservadoras e ultrapassadas fazem parte dos discursos desses profissionais e acabam por confirmar os resultados dos diversos estudos sobre a sexualidade, quando referem à mesma como uma construção social.

Outro dado interessante na escuta dos conselheiros tutelares é a relação que estabelecem com a religião. Quatro dos sete conselheiros entrevistados são oriundos de movimentos religiosos (embora eles indiquem ter iniciado suas atuações nos movimentos sociais), sendo dois, pertencentes à religião evangélica. A relação da religião com as atividades desenvolvidas nos Conselhos Tutelares é citada por todos como essencial para o entendimento dos problemas que lá chegam, referem ser também essencial na manutenção de valores esquecidos e não mais respeitados.

Estes discursos estão, em sua maioria, articulados à *“perspectiva teológica de salvação, neste e noutro mundo”* (RIOS; PIMNETA, 2007), o que remete às concepções de solidariedade, bondade e caridade referidas por Da Matta (1996) e que aparecem em todo sistema hierarquizado. Na perspectiva “damattiana”, a caridade está longe da definição de filantropia, pois esta se relaciona à construção social, enquanto que a caridade à construção de laços hierarquizados entre um superior e um inferior.

Penso que nos discursos religiosos dos conselheiros tutelares, a manutenção do poder da igreja (via seus pastores) se consolida através da atuação destes nas comunidades em que estão inseridos. Eles atuam enquanto pastores de rebanhos desgarrados, onde a finalidade de sua atuação é a salvação de suas almas (afinal é pela salvação do rebanho que o pastor encontra sua própria salvação).

Por fim, todos esses fenômenos me fazem pensar que o combate à rede de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, é extremamente complexo e exige a participação de toda a sociedade, organizada em redes de proteção e prevenção. Esta prevenção poderia vir a ser um dos requisitos de atuação dos conselheiros tutelares, na luta pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes brasileiros. O trabalho requer a intervenção em escolas, centros de atendimento, centros sociais, entre outros espaços

de acolhimento, como forma de fortalecimento do programa de enfrentamento à violência, impulsionado pelo Poder Público, ONGs e sociedade civil organizada. Esta luta está ao alcance de todos, mesmo daqueles que não podem ou não querem se dedicar a esta causa.

O objetivo de todo este investimento é o impedimento do desaparecimento da infância que tanto nos fala Corazza (2002). Este trabalho que parece gigantesco, não pode e nem deve ficar restrito a poucos indivíduos e organizações. Pela magnitude do problema, esta tarefa é direito e dever de todos os cidadãos brasileiros, especialmente dos conselheiros tutelares, pois, como indica o regulamento de suas atribuições, estes têm o dever e o compromisso de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes, além de contribuir para mudanças profundas na política de atendimento à infância e adolescência. Por outro lado, faz-se necessária, também, a luta por uma mudança no Código Penal Brasileiro, em relação aos crimes sexuais, segundo o paradigma de violação de direitos da pessoa e não dos costumes, como o que configura hoje.

O envolvimento do Poder Público, através de seus gestores e demais funcionários, possibilita o avanço nas discussões de enfrentamento à violência e ao abuso sexual infantil (como indicam os conselheiros), além de possibilitar a reestruturação dos Conselhos, tanto no que se refere às suas estruturas físicas, quanto à matriz filosófica que o originou.

Penso que foi exatamente um pouco dessa transição que ouvi e presenciei no foco específico dos perfis dos conselheiros tutelares entrevistados. Estes, não passam impunemente por todas essas questões e buscam nos referenciais religiosos ou dos movimentos sociais, através das ONGs das quais participam, respostas para suas inquietações e compreensão da dinâmica familiar que atravessam os casos de abuso sexual infantil.

## Conclusões

Todos esses elementos levam a concluir que, como anjo assexuado ou demônio sedutor, a criança e o adolescente constituem-se, no discurso dos conselheiros tutelares, como maiores vítimas da violência sexual. Mesmo aqueles que advogam em favor desses anjos ou demônios, trazem no discurso a concepção de lugar de passividade para a mulher na sociedade e buscam através disto justificar todas as formas de violência imputadas às mulheres, às crianças e aos adolescentes; leva também à reflexão sobre como estes aparatos e suas interpretações interferem na relação conselheiro/vítima, culminando distanciamento das reais implicações do ato de violência na vida das crianças e adolescentes, e, conseqüentemente, nos encaminhamentos definidos em seu regimento.

Com relação a esses aspectos, ouvir os informantes, representantes de cinco dos sete Conselhos Tutelares de Recife, me levou a constatação de que freqüentemente essas pessoas são tomadas por aparatos socioculturais que dificultam a relação com as vítimas, como também, seus encaminhamentos. Outro aspecto importante é a falta de envolvimento e até mesmo de conhecimento sobre a problemática, quando pensada em uma esfera maior que as das quatro paredes da sala de atendimento. Ouvir os relatos desses conselheiros sobre suas atuações, por vezes me levava à angústia de não poder intervir. Calar para poder escutar significava, em alguns momentos, ser conivente com determinadas práticas relatadas, o que me

fez voltar ao campo de pesquisa para retomar as questões e assim compreendê-las melhor. Compreender, principalmente, como cada um se sentia ao ouvir relatos tão difíceis e marcados por tanta crueldade, mas também entender quais concepções sobre criança e adolescência perpassavam essas práticas.

Para que tudo isso fizesse sentido, foi preciso em um primeiro momento, dissecar o funcionamento do Conselho Tutelar desde sua origem: como se deu sua fundação, que marcos teóricos nortearam sua origem e, sobretudo, o que levou o Poder Público a articular-se no sentido de organizar um serviço que desse conta e zelasse pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes. Pude constatar nas leituras que realizei, que, a partir das discussões que nortearam a origem do Estatuto da Criança e do Adolescente, a tônica era marcada pela avaliação da necessidade de um órgão popular rápido e com um mínimo de formalidade, que pudesse solucionar nos próprios municípios, casos individuais caracterizados pela violação dos direitos das crianças e adolescentes, surgindo assim o Conselho Tutelar.

Neste contexto, fez-se necessária a compreensão do que venha a ser violência e abuso sexual infantil. Estes são perpassados por concepções conservadoras e aparatos sócio-culturais que dificultam a interlocução, bem como pela construção da noção de infância e adolescência que figuram nos relatos dos conselheiros e na sociedade como um todo.

O funcionamento do Código Penal Brasileiro, bem como das instituições do Sistema de Garantia dos Direitos, foi visto com diferenciados níveis de compreensão de suas funções, caracterizando também, diferentes níveis de resolubilidade. O que me leva a pensar que, no que se refere ao abuso sexual infantil, estamos diante de dois mundos a serem cuidados: o das dores e dos danos das vítimas e o do processo de responsabilização e punição dos agressores. Por outro lado, a violência não pode ser pensada isoladamente, pois faz parte de todo um contexto social, onde o ser humano é tratado como uma coisa e não como sujeito, tal como nos indica Marilena Chauí (1985).

Sinto, porém, a necessidade de fazer duas ressalvas antes de concluir. A primeira é que esse trabalho foi realizado com atores oriundos das classes populares de Recife, principalmente das grandes periferias da cidade, onde as falas dos informantes parecem, de certa forma, universais, como se não houvesse especificidade pelo fato de se tratarem de sujeitos que vivem no Nordeste do Brasil, em uma cidade onde os índices de violência contra crianças e adolescentes atingem números alarmantes e numa cidade fundada nas concepções coronelistas de poder e opressão.

A segunda ressalva é que a pesquisa, necessariamente, privilegiou autores e abordagens, mas reconhece a importância e fecundidade da análise que outros caminhos bibliográficos trariam para estudos dessa natureza, além da escuta de profissionais como: assistentes sociais, psicólogos, promotores, juízes, entre outros, que fazem parte do contexto de instituições responsáveis pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Entretanto, pelas dimensões do trabalho e possibilidades da autora, razão que se misturam, não foi possível ir além, mas fica o reconhecimento dos limites e a sugestão de outros caminhos para a realização de outras pesquisas.

## Referências

---

- ARENMENT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- BRASIL. *Decreto-Lei n. 2848, de 07 de dezembro de 1940*. Código Penal. Revisto e aprovado em 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm)>.
- CALLIGARIS, Contardo. *A adolescência*. São Paulo: Publifolha, 2000.
- CALVILLA, Valdir. Sobre um momento da constituição da idéia de infância: ponto de vista de um historiador. In: KUPFER, Maria Cristina (Org.). *Estilos da clínica*. São Paulo: Edusp, 2003.
- CARVALHO, José Sérgio Fonseca. Podem a ética e a cidadania ser ensinadas? In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Educação, cidadania e direitos humanos*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- CHAUÍ, Marilena. *Participando do debate sobre mulher e violência: perspectivas Antropológicas da mulher*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. v. 4.
- CORAZZA, Sandra Mara. *Historia da infância sem fim*. Ijuí: Unijuí, 2000. (Coleção Fronteiras da Educação).
- CORAZZA, Sandra Mara. *Infância e educação: era uma vez... quer que conte outra vez?* Petrópolis: Vozes, 2002.
- DA MATTA, Roberto. *A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- DA MATTA, Roberto. *Torre de Babel: ensaios, crônicas, críticas, interpretações e fantasias*. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.
- FLEIG, Mario. Violência: lixo atômico não-reciclável? In: FLEIG, Mario (Org.). *Psicanálise e sintoma social*. São Leopoldo: Unisinos, 1993.
- FOUCAULT, Michel. A política da saúde no século XVIII. In: \_\_\_\_\_. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. São Paulo: Graal, 2006.
- FREUD, Sigmund. *Três ensaios sobre a teoria da sexualidade*. Rio de Janeiro: Imago, 1988. (Obras Completas). Obra originalmente publicada em 1905.
- HEILBORN, Maria Luiza. Visão de mundo e éthos em camadas médias suburbanas no Rio de Janeiro. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, ANPOCS, 1984.
- HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. Responsabilidade civil na relação paterno-filial. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 66, jun. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4192>>. Acesso em: 09 jan. 2008.
- JERUSALINSK, Alfredo. *Sintoma na infância*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1993.

- KINSEY, Alfred Charles. *Comportamento sexual do homem*. Indiana, 1948.
- LAJONQUIÈRE, Leandro de. De crianças, pizzas e Mickey Mouse: nota sobre a violência nas escolas. *Estilos da Clínica*, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 112-125, 2003.
- LOUREIRO, Inês. Psicanálise e sexualidade: crítica e normalização. In: PISTELLI, Adriana; GREGORI, Maria Filomena; CARRARA, Sérgio (Org.). *Sexualidade e saberes: convenções e fronteiras*. Rio de Janeiro: Garamond/Universitária, 2004.
- MALINOWSKI, Bronislaw. *A vida sexual dos selvagens*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1993. Obra originalmente publicada em 1929.
- RIOS, Luis Felipe; PIMENTA, Cristina. Rumo a adultez: oportunidades e barreiras para a saúde sexual dos jovens brasileiros. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 22, n. 57, p. 45-62, 2007.
- RIOS, Luiz Felipe. *O feitiço de exu: um estudo comparativo sobre parcerias e práticas homossexuais entre homens jovens candomblesístas e/ou integrantes da comunidade entendida do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- RODULFO, Ricardo. A multiplicação e a multiplicidade de paradoxos na adolescência. In: FLEIG, Mario (Org.). *Adolescência: entre o passado e o futuro*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- SAFFIOTI, Heleieth. No fio da navalha: violência contra crianças e adolescentes no Brasil atual. MADEIRA, Felicia Reicher (Org.). *Quem mandou nascer mulher?* São Paulo: Rosa dos Tempos, 1993.
- SAFFIOTI, Heleieth; ALMEIDA, Suely Souza. *Violência de gênero: poder e impotência*. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.
- VANCE, Carol. A antropologia redescobre a sexualidade. *Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 1995.

Capítulo

13

# Entre a cidadania e a estigmatização: representações sociais de família dos conselheiros tutelares do município de Niterói – Rio de Janeiro

*Carlos Henrique Macena Barbosa*

## Introdução

O ponto de partida deste artigo foi a realização de Dissertação de Mestrado em Saúde Pública, realizada pelo autor, na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), concluída no ano de 2009. Esta pesquisa buscou o entendimento da estrutura simbólica e valorativa das representações sociais de família dos conselheiros tutelares de Niterói, estado do Rio de Janeiro, correlacionadas com seu cotidiano de trabalho.

A pesquisa mostrou como a violência intrafamiliar, cometida contra crianças e adolescentes, acarreta para estes, sérios agravos à saúde física e psicológica, sobretudo, quando estão em maior desigualdade hierárquica e simbólica com relação aos adultos (PINHEIRO, 2006; WILLIANS, 2003).

Assim, através de Ferreira (2002), pôde-se entender que, a maioria dos casos de maus-tratos cometidos contra crianças e adolescentes, ocorrem no interior das famílias.

As análises da Dissertação indicaram que, os conselheiros tutelares de Niterói, possuíam uma visão, extremamente, preconceituosa das famílias por eles atendidas. Entendiam estas com conformação destoante do modelo da família nuclear, o qual indica que, as figuras materna e paterna, devem desempenhar papéis fixos e estáveis.

Os conselheiros tutelares puderam externar detalhes de sua trajetória profissional, até sua eleição para o cargo assinalado. Destrincharam pormenores sobre a realidade cotidiana de seu trabalho, atendendo casos de violação de direitos e enfrentando a falta de plenos recursos, materiais e humanos, para a execução, minimamente adequada, de sua função.

Então, o propósito deste artigo foi dar continuidade às discussões levantadas durante a feitura da Dissertação, sendo focado e aprofundado o estudo das representações sociais dos conselheiros tutelares sobre as famílias por eles recebidas em seu trabalho. Dentro da proposta de estudo, anteriormente, indicada, houve, também, a busca por um entendimento sobre como eles representavam seu trabalho junto às famílias. A meta foi compreender as condições de trabalho nos Conselhos Tutelares, sentidas e interpretadas por eles, assim como o sentido que eles davam a seu trabalho.

Assim, no momento, foram privilegiadas três categorias de análise sobre esta temática: a) Conselhos Tutelares: lócus de construção de sentidos; b) A correlação entre origem socioespacial das famílias e sua caracterização; e c) A falência moral das famílias. A primeira dimensão buscou o entendimento das representações e sentimentos frente ao cotidiano de trabalho nos Conselhos Tutelares. Por outro lado, a segunda dimensão se justificou pelas indicações, fornecidas na pesquisa anterior, a respeito da construção de um sentido interpretativo destas famílias, baseado em uma essência que estas teriam, somente, por residirem em áreas pouco favorecidas de urbanização e serviços, como é o caso das favelas, as chamadas ‘comunidades’. Já a terceira dimensão, esmiuçou a associação entre ser “família de comunidade” e sua consequente degradação moral e valorativa.

## Método

### Participantes

O estudo envolveu a análise do conteúdo das entrevistas concedidas por conselheiros tutelares dos três Conselhos Tutelares de Niterói, estado do Rio de Janeiro.

O critério de seleção dos conselheiros titulares foi o máximo de tempo de exercício de mandato em seu Conselho Tutelar, que é, regularmente, 3 anos, não tendo sido sendo excluídas eventuais exceções.

Os conselheiros tutelares selecionados dos Conselhos Tutelares I e II foram aqueles do mandato 2003-2006, mas que somente terminou em 2007. Houve problemas no pleito eleitoral de 2006, sendo o mandato prorrogado por mais um ano.

Os conselheiros tutelares selecionados do Conselho Tutelar III foram aqueles do mandato 2005-2008. Este critério decorre da necessidade de tempo para que estes profissionais se apropriem dos pormenores de uma atividade de alta complexidade. Este ponto se refere mais àqueles iniciantes no cargo. Alguns conselheiros já tinham exercido mandatos anteriores no mesmo Conselho ou noutros Conselhos Tutelares.

### Coleta de dados

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, por meio de um roteiro de entrevista com 49 perguntas, e propostos eixos de interesse para que os conselheiros tutelares pudessem se colocar. Foi permitido aos conselheiros tutelares definir novos rumos para a entrevista, logicamente, dentro do espectro de interesse da pesquisa.

Sendo os conselheiros tutelares atores sociais, a intenção da elaboração das perguntas foi buscar informações que pudessem indicar a construção, na sua história militante, de um complexo universo significativo, organizador da apreensão da realidade das famílias, com a qual lidam no seu dia-a-dia de trabalho.

A primeira parte da entrevista foi composta por 12 perguntas. Enfocou a trajetória dos conselheiros tutelares, desde a atuação em movimentos comunitários e/ ou em instituições voltados para crianças, adolescentes e famílias até sua entrada nos Conselhos Tutelares.

A segunda parte, com 24 perguntas, visou obter dados sobre as famílias atendidas nos Conselhos Tutelares.

A terceira parte, como 13 perguntas, enfocou a realidade dos Conselhos Tutelares. Visou obter informações sobre: a) a estrutura de trabalho nesses órgãos; b) como se dá o processo eleitoral para o cargo de conselheiro tutelar; c) o relacionamento com os órgãos da rede de atendimentos; e d) rotina de trabalho.

As entrevistas foram feitas entre a segunda metade do mês de fevereiro e início de março de 2008. Aos 15 conselheiros contatados foi feito o convite para participarem da pesquisa, tendo eles o aceitado, prontamente. Porém, foram entrevistados 12 conselheiros.

Do Conselho Tutelar I, foram entrevistados cinco conselheiros tutelares, devendo ser esclarecido que, uma entrevista, foi realizada com um conselheiro tutelar suplente, pois houve o afastamento de um titular, ao longo do mandato.

Do Conselho Tutelar II, foram entrevistados quatro conselheiros titulares, uma conselheira tutelar deixando de ser entrevistada por incompatibilidade de horário. Não foi possível agendar entrevista com conselheiro suplente pelo mesmo motivo.

Do Conselho Tutelar III, foram entrevistados três conselheiros titulares. Uma conselheira titular estava afastada por motivos médicos. Com outros conselheiros suplentes e o outro titular, não foi possível a realização da entrevista por incompatibilidade de horário.

A fim de preservar a identidade dos conselheiros entrevistados durante a análise do material, os mesmos receberam um número referente à ordem de realização de sua entrevista, pelos quais suas falas, quando citadas, foram identificadas.

O local das entrevistas foi sugerido pelos conselheiros. Nove deles preferiram a sede de seus próprios Conselhos Tutelares, compondo dois grupos. O dos conselheiros reeleitos, que preferiram agendar a entrevista na sede de seu Conselho Tutelar, em um dia de trabalho e com horário vago disponível. O outro grupo era o dos conselheiros que não foram reeleitos, mas que estavam ainda, de alguma forma, vinculados aos Conselhos Tutelares. Duas conselheiras optaram em conceder entrevista num Shopping Center da Região Oceânica de Niterói. Um conselheiro escolheu sua casa como local para conceder a entrevista.

## Tratamento dos dados

A pesquisa, de caráter qualitativo-descritivo, abordou a representação social de família dos conselheiros tutelares por meio de idéias associadas a núcleos de sentido, os quais foram analisados, através da metodologia da Análise de Conteúdo Temática, de acordo com Cavalcanti, Gomes e Minayo (2006). Os dados foram tratados a partir do estabelecimento das seguintes categorias de análise: 1) Correlação entre a origem socioespacial das famílias e sua caracterização; e 2) Falência moral das famílias.

Seguindo as indicações de Cavalcanti, Gomes e Minayo (2006), a análise foi desenvolvida da seguinte forma: a) leitura inicial para a compreensão global do material obtido nas entrevistas; b)

identificação de unidades de significado nas falas dos conselheiros entrevistados; c) descoberta de núcleos de sentido em torno dos quais giram elementos da representação de família; e d) Interpretação e discussão dos núcleos de sentido detectados.

## Teoria das Representações Sociais

Primeiramente, a noção de representação social é trabalhada, de várias formas, na Sociologia, na Psicologia Social e na Antropologia, com estudos que enfocam, em um momento, a preponderância do social sobre o individual, já noutro, a preponderância do individual sobre o social (CORRÊA et al., 2007).

De início, o termo 'representação social' foi elaborado por Durkheim e ficou desmerecido, por longo tempo. Foi retomado por Serge Moscovici, na década de 1950, no campo da Psicologia Social (ALEXANDRE, 2001, apud CORRÊA et al., 2007).

Durkheim, no campo da Sociologia, apresentou a noção de representação para separar o social do individual. Para este autor, há uma supremacia das representações coletivas sobre as individuais. A sociedade funciona, muito mais, de acordo com as representações de cunho coletivo, em detrimento das representações individuais (CAVEDON, 2003, apud CORRÊA et al., 2007).

Moscovici (1978, apud CORRÊA et al., 2007) estabeleceu a extrema importância das representações sociais para as práticas interpessoais cotidianas. Sua função é dar sentido à existência. O ambiente é entendido através delas, algo que baliza o comportamento diante do outro. É o posicionamento da consciência subjetiva nos espaços sociais, gerando percepções por parte dos indivíduos. Moscovici (1978, apud CORRÊA et al., 2007) deu ênfase igual ao social e ao individual para a compreensão do processo de conformação das representações sociais.

As representações sociais, dentro da dimensão antropológica apresentada por Magnani (1986, apud CORRÊA et al., 2007), são uma espécie de imagem mental da realidade, construída pelas experiências individuais na realidade social na qual o ator está inserido. Esta realidade é composta por elementos como família, classe, bairro, categoria profissional, vizinhança e outros. Magnani (1986, apud CORRÊA et al., 2007) ressalta que as representações são forjadas nas condições sociais de inserção dos agentes. Sua manifestação se dá pelo discurso que está em contínua reconstrução.

Para Jovchelovitch (1995, apud CORRÊA et al., 2007), o processo de construção das representações sociais não deixa de considerar o indivíduo, mas visa reconhecer o social em sua totalidade, não sendo esta um simples agregado de indivíduos. A análise das representações sociais vai além dos processos normais de comunicação, portanto, enfoca as peculiaridades e diferenças nomeadas nos processos de mediação social.

As representações sociais constituem a forma de expressão do senso comum. São as maneiras pelas quais os grupos sociais organizam e constroem os diversos significados. Surge um campo representacional, no qual há estímulos sociais e respostas construídos em meio às atividades sócio-cognitivas dos grupos sociais. As representações sociais são construídas nas relações concretas e simbólicas entre grupos, pautando um repertório de ações sociais (MOSCOVICI, 1976, apud PEREIRA; TORRES; ALMEIDA, 2003).

Moscovici (2003, apud ALMEIDA; SANTOS; ROSSI, 2006) coloca que, a finalidade das representações sociais, é tornar o não-familiar em familiar, ou seja, a dinâmica das representações sociais é a

dinâmica da familiarização. Isto se refere ao universo consensual no qual os grupos sociais se inscrevem. A Teoria das Representações Sociais permite a descoberta de como indivíduos e grupos podem construir uma realidade estável e previsível, num contexto de diversidade, estranheza e imprevisibilidade, isto é, através de crenças, valores e imagens.

### Família, Cultura E Gênero

A instituição familiar pode ser entendida, nas Ciências Sociais, como um sistema de parentesco amplo, configurada por arranjos e vínculos pautados na consanguinidade e em alianças. Sua função está ligada à reprodução física e social de seus componentes, através da efetivação de relações afetivo-sexuais. Entretanto, em outros tempos, a compreensão da família era fundamentada em outras bases.

Na década de 1960, debatiam-se temas como o enfraquecimento das famílias, a crise das famílias e as famílias desfeitas, estes opostos modelo da família com ‘sólidas estruturas’. Nas décadas de 1960 e 1970 o imaginário sobre a família assentava-se tinha no casamento monogâmico, com o marido e esposa (pai e mãe) com papéis bem definidos e estáticos. Consistia em um modelo que foi, paulatinamente, sendo universalizado para todas as sociedades modernas.

Na década de 90, a chamada ‘crise das famílias’, conclusão arbitrária e sem embasamento científico, perdeu força, cedendo espaço para uma revalorização da família como ambiente de proteção e desenvolvimento de relações interpessoais. O termo ‘famílias’ passou a ser utilizado para designar a percepção de novas configurações e de novos papéis familiares.

Todavia, mesmo com todas as mudanças ocorridas, nas últimas décadas, na dinâmica familiar, ainda é forte no imaginário social o modelo da família nuclear. Há a estigmatização de outras configurações, sendo criticada a idéia de ‘núcleo’ por Sarti (2003 apud CLAVES; UNICEF, 2004). As famílias são “*redes de relações nas quais interagem os sujeitos e se busca prover os recursos materiais e afetivos*” (CLAVES; UNICEF, 2004, p.17).

A família permanece sendo entendida por muitos como o lócus da proteção e do cuidado. Estas características são entendidas como um potencial e não como algo natural. Assim, “*de acordo com o contexto em que se vive, do apoio que se recebe (ou sua ausência), da inclusão social que se desfrute (ou não), tais possibilidades podem ser ampliadas ou drasticamente reduzidas*” (CLAVES; UNICEF, 2004, p. 19).

Stacey (1999) coloca que, nos Estados Unidos, há diversas políticas de ‘conserto’ das famílias, estando relativizadas as fronteiras entre o público e o privado. A família como um espaço afetivo fechado somente existe no plano teórico. No contexto americano, existe uma concepção idealizada de família modelar, dando margem para a idéia de degeneração da família. É o referencial moderno de família nuclear de cunho evolucionista, que fundamenta diversas formas de enquadramento moral.

Com relação à realidade brasileira, Fonseca (2004) discute o significado da atual procura por testes de DNA em todos os estados brasileiros. São realizados por programas de televisão famosos ou por meio de altos investimentos públicos que os financiam. Há uma verdadeira peregrinação de grupos de familiares, vindos do interior dos estados para os centros, para realizarem a comprovação de paternidade, muitos conseguindo patrocínio financeiro para a viagem.

A existência de uma família nuclear real é questionada por vários pesquisadores. Alguns dizem que este modelo somente é encontrado nas camadas médias, porém, isto é discutível. Fonseca (1995) analisa a *'circulação de crianças'* entre casas, nas quais, as crianças são cuidadas por pessoas diferentes de acordo com as contingências. É um aspecto que muitas vezes não é considerado para a definição de família. Há o apagamento de outras configurações familiares além da família nuclear, o que em inúmeras situações, serve como arma para a dominação e estratificação de setores sociais. Mais importante do que discutir se há ou não família nuclear, é entender como as pessoas experimentam sua existência concreta com outros na família. Na verdade, houve uma vitória histórica de uma categoria de família que foi generalizada, como indica Bourdieu (1996).

Fonseca (1995) demonstra que não pode haver a crença de que, outrora, as famílias eram estruturadas e felizes e que começaram a mudar a partir de meados do século XX. Questiona se o que é considerado como novo é novo mesmo e se certos modelos existiram ou existem realmente. Esta autora critica uma trajetória linear de modelos que considera o surgimento de novos modelos familiares, o que leva à já aludida concepção evolucionista de família.

Há segundo Schneider (1968) uma elasticidade nos vínculos para a definição do parentesco, mas existe um limite, pois, do contrário, o grupo escapa do reconhecimento social e dos modelos. Assim, Stacey (1999) fala da disputa pelo reconhecimento da categoria família nos Estados Unidos. Busca-se neste contexto uma legitimação social que permite aos membros de um grupo familiar ocupar lugares e acionar forças, o que, de outra maneira, não ocorreria.

Stacey (1999) indica que há a busca por um instituinte simbólico de família para que seja reconhecida como tal. Há um trabalho social longo para a admissão de grupos, pois há uma luta pela hegemonia entre eles, demandando do grupo, que busca sua inserção num patamar de reconhecimento mais ampliado, uma forte demonstração de sua existência. Exemplo disto é o que ocorre nas paradas gays, não sendo isto necessário para aqueles grupos em posições hegemônicas.

Mello (2006) e Grossi (2003) mostram que, o advento de novas configurações familiares formadas por gays e lésbicas, faz com que haja um reposicionamento social diante de uma realidade que coloca em cheque os valores tradicionais de familiar e de gênero. Demandam o surgimento de novas leis e políticas públicas, pois ainda não possuem direitos parentais e conjugais reconhecidos, estando à margem da cidadania pela opressão sexual da qual são alvo pelo crivo da norma heterocêntrica.

Para entender o parentesco, a via não é considerar propriamente o biológico, o social e o cultural, mas o que há nas suas fronteiras. Deve haver o questionamento se há biológico, social e cultural. A reprodução está nestas fronteiras, na construção do parentesco e do gênero. Nestas reflexões, existe uma discussão político-jural e doméstico-afetiva, sobretudo nas discussões de gênero, abarcando as ligações entre pais e filhos e entre o público e o privado.

Estes dois últimos pontos são centrais para a compreensão da dinâmica familiar, articulando-se para sua constituição. Não há valores soltos. Há a busca pelo reconhecimento social da unidade familiar, tanto na esfera oficial quanto na intrafamiliar. Sobre o aspecto relativo a quem tem acesso aos benefícios do governo, Bourdieu (1996) e Fonseca (1995) questionam se é atribuição do Estado legislar sobre a família.

Nesta mesma linha de raciocínio, Leach (1983) critica o binarismo entre sexos, determinado e atualizado pelo privilégio da genitália. O que deve ser considerado é a presença de relações de poder na construção de gênero e do parentesco, um aspecto relevante que, muitas vezes, é negligenciado nos estudos sobre a família. Falar de gênero é também falar de relações assimétricas pautadas pela desigualdade e não pela diferença.

Outro aspecto importante para o entendimento da construção da família é a maternidade, entendida como algo natural e biológico. É relacionada, no discurso corrente, ao ‘instinto materno’.

Para Fonseca (1995) há uma rebiologização do parentesco através do valor dado ao sangue, o qual é ligado à reprodução e à herança, cabendo o questionamento sobre o que realmente é passado pelo sangue. Assim, o cuidar e o nutrir são entendidos como tarefas estritamente relacionadas à maternidade. A ausência da mãe choca as pessoas com muito mais intensidade pelos prejuízos que causa às crianças e às famílias.

O que mostra Leach (1983) é que, o modelo, é vital para as pessoas se situarem no mundo, entretanto, o que as pessoas fazem, efetivamente, está noutra esfera. Ocorre muitas vezes a redução da realidade aos modelos. Este é um processo que tem em si a contradição, mas que não decreta o fim do modelo. Quando necessário, o modelo é invocado para ordenar, explicar o mundo e até obter direitos, como já foi colocado. O interessante é que, para a preservação do modelo da família nuclear, é necessária a consideração da maternidade como seu principal pilar.

Para Stolcke (1988), os corpos são unidades discursivas de poder. O corpo da mulher é gerido dentro de relações de poder distintamente do que é feito com o corpo dos homens. Não é despropositada a criminalização do aborto. Desta maneira, é instaurada uma gestão sobre o corpo feminino centrada na reprodução. Com isso, as tecnologias reprodutivas não devem ser analisadas em si, mas naquilo que ela agrega de fantasmagorias socioculturais. Quando a reprodução artificial é considerada para pensar a família, seu objetivo parece ser restaurar o que falta, ou seja, a maternidade biológica e a família nuclear.

Segundo Butler (2003), as novas tecnologias reprodutivas têm a capacidade de questionar o modelo, mas podem reafirmá-lo. O desafio é perceber o movimento de acomodação de modelos e categorias, algo com tensão e angústia. As pessoas vivem muito mais realidades e possibilidades do que dita o modelo vigente. Não é porque há novas tecnologias reprodutivas que valores antigos não possam ser reafirmados. Há um saber social que vai além da legitimação da lei e da ciência.

Dentro do universo da gravidez está a amamentação, abordada no estudo antropológico de Sandre-Pereira (2003) na sua complexa relação com a sexualidade. Nas sociedades ocidentais contemporâneas, por um lado, os seios representam a sacralização da maternidade, por outro, porta um valor erótico e sexual ligado ao que é impuro. A impossibilidade da convivência, num mesmo corpo, da mulher e da mãe na percepção de homens e mulheres, pode gerar muitos conflitos nos casais. Afeta a sexualidade, o trato com o bebê e a amamentação.

Como assinala Strathern (2005), a maternidade possui o estatuto ligado à reprodução do cuidado, sendo a casa o local privilegiado para este intento. Não ser mãe é algo abjeto, sem sentido, que não é categorizado. O aborto é problematizado, mas não a vasectomia, associada às fantasias de impotência. A possibilidade da mulher não desejar ter um filho afronta a sociedade. A mulher que aborta por sofrimento recebe o perdão, ao contrário daquela que opta por isto.

As leis são fontes de moralidade, mas a realidade social se reconfigura de maneira mais ágil. A multiplicidade de práticas e desejos ultrapassa a representação e o direito civil. Entretanto, as políticas são pautadas nas leis, o que é problematizado por Butler (2003). É a questão sobre quem pode ser incluído no plano de saúde. Há uma ancoragem da concepção de família no direito civil que amarra o acesso aos benefícios.

Há soluções de solidariedade que não recebem nenhum amparo por fugirem do padrão, ou seja, são consideradas como abjeções. A luta moral entre agentes sociais é fato constituinte da realidade social. As políticas serão sempre categorizantes e de alcance limitado, apontando Butler (2003) para uma contradição entre o social e o civil. Quando os sujeitos são convertidos em políticas e em atores do Estado, são tornados seres limitados que pagam o preço da legitimidade conseguida pela adequação aos padrões estabelecidos nas leis.

Heilborn (2004) discute a constituição do casal, seus benefícios e ônus, uma díade na qual há a negociação com o outro, consigo mesmo e com a norma. Assim, a economia do casal transborda para além dele, o que envolve amigos e parentes. A autora indica que, no casamento, é buscado o impedimento do sofrimento para si e para o outro. Assim, há uma dualidade entre estar casado e estar solteiro.

## Resultados e Discussão

### Conselhos Tutelares: locus de construção de sentidos

Os conselheiros tutelares evidenciaram, em seu discurso, uma teia complexa de sentidos concernentes às suas experiências cotidianas de trabalho. Mostraram que seu trabalho envolvia um lidar diário com uma realidade social que, em diversas situações e circunstâncias, requeria deles um nível de minúcia técnica e preparo emocional, para além do que poderiam lançar mão.

As famílias chegavam aos Conselhos Tutelares procurando auxílio para solucionar todo um conjunto de violações de direitos de crianças e adolescentes. Relataram que, no início de cada ano letivo, um grande contingente de mães procurava os conselheiros tutelares para reclamar da falta de vagas para seus filhos em escolas e creches, fato este que gerava um grande volume de trabalho. Ademais, os conselheiros tutelares atendiam muitos casos de crianças e adolescentes envolvidos com a criminalidade, com as drogas, com a prostituição, assim como casos de mães que faziam pedidos por pensão e por atendimento médico para seus filhos.

Os conselheiros tutelares sinalizaram uma convivência com um quadro hodierno e dramático, condizente à grave situação em que, ainda, se encontram crianças e adolescentes, no Brasil. Este grupo sócio-etário encontra-se vulnerável às várias modalidades de violências e abusos, concorrendo esta conjectura para que haja um comprometimento de sua qualidade de vida e de sua condição de saúde (MINAYO, 1990; MINAYO; SOUZA, 1999; WILLIANS, 2003; SOUZA; JORGE, 2004; IPEA, 2005).

Muitos conselheiros tutelares disseram que não eram raros os casos de pessoas que iam aos Conselhos Tutelares para pedir emprego, material de construção e comida, demandas estas que extrapolam a função destes órgãos. Neste cenário de trabalho, os conselheiros tutelares se mostraram sobrecarregados de tarefas, pois conviviam com condições de trabalho, segundo eles, insatisfatórias para executarem sua função:

*Hoje o Conselho Tutelar de Niterói ele tá vivendo uma situação bastante complicada, sem equipe técnica, sem equipamento de trabalho, de serviço, sem esses serviços que falei anteriormente que é a informatização, veículo. (Conselheiro tutelar 10)*

Estes dados são condizentes com o que apontam Assis e Avanci (2004) e Njaine e Minayo (1997), com relação às deficitárias condições de estruturação do Conselhos Tutelares, no Brasil, com escassos recursos materiais e humanos. Além disso, há um despreparo, sobretudo, do setor de saúde, que subnotifica os casos de violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, o que inviabiliza o adequado enfrentamento desta questão. O trabalho nos Conselhos Tutelares acaba ficando emperrado, em virtude dos sérios problemas estruturais das redes municipais de assistência e de serviços. Os conselheiros tutelares ressaltaram que, a sobrecarga de trabalho pela qual passavam, estava relacionada à falta de políticas públicas de apoio às famílias com o perfil mais atendido por eles: as chamadas ‘famílias de comunidade’.

Eles pontuaram que, amiúde, sentiam um intenso mal-estar, em local seu trabalho, provocado pela presença de advogados de defesa, contratados por pais, que estavam envolvidos em casos de violação de direitos de seus filhos. A interpretação deste desprazer envolvia um alto nível de desconforto diante de pressões, intimidações e amedrontamentos. Ao achacar os conselheiros tutelares em nome de seus clientes, os advogados empreendiam tentativas de subversão de sua autoridade.

Um dado digno de nota foi o relato de que, sua inserção profissional Conselhos Tutelares, representava, para eles, um verdadeiro desafio. Com efeito, assinalaram que, a sobrecarga de trabalho, entremeada por condições de trabalho não condizentes com a importância de sua função, acabava por afetar sua a vida pessoal, fora do trabalho.

Algo que chamou a atenção, nas falas de todos os entrevistados, foi a importância atribuída à religião como tendo um papel central na organização de suas vidas. O trabalho diário, que eles entendiam como de atendimento às demandas das ‘famílias carentes’ e ‘necessitadas’, as ‘famílias de comunidade’, as quais chegavam aos Conselhos Tutelares *“pedindo socorro”* (Conselheiro tutelar 3), era sustentado por meio de sua fé religiosa. Esta lhes conferia estabilidade e equilíbrio emocionais, entendimento da realidade e base moral e valorativa. Estes contribuições evidenciaram-se como primordiais, porque sustentavam suas ações e a certeza do que estavam realizando, durante o atendimento das famílias. A fé religiosa lhes permitia conjugar a vida pessoal com os desafios diários inerentes ao seu trabalho, nos Conselhos Tutelares: *“A religião me fortalece muito, espiritualmente, porque aqui no trabalho tem momentos que a gente se sente muito enfraquecida...”* (Conselheira tutelar 5).

De acordo com Moscovici (2003 apud ALMEIDA, SANTOS; ROSSI, 2006), pôde-se entender que, a religião para os conselheiros tutelares possibilitava um constructo de idéias, que visava dar organicidade e previsibilidade a uma realidade de trabalho repleta de inconstâncias e imperativos. A religião acabava servindo como uma tentativa de mediação social, ou seja, atores sociais como os conselheiros tutelares, elaboram estratégias para enfrentarem a diversidade e mobilidade da realidade social. Assim, aspectos desconexos da realidade tornavam-se verossímeis e tangíveis, possibilitando, então, o surgimento de novos sentidos, estes balizando ações coordenadas e embasadas (JOVCHELOVITCH, 1995 apud CORRÊA et al., 2007).

## Origem socioespacial e caracterização das ‘famílias desestruturadas’

Algo notável na fala dos conselheiros tutelares, e que ganhou importância ao longo da pesquisa, foi a necessária ligação entre as ocorrências de abuso contra crianças e adolescentes e o local de moradia das famílias, a ‘comunidade’. Este núcleo de sentido, presente em quase todas as explicações, possui nuances de significado e simbolismos específicos, de grande complexidade, pertinentes para a classificação das famílias atendidas nos Conselhos Tutelares.

Há uma tentativa de encapsulamento da realidade, de forma que esta seja definida de forma estável e compreensível. As ameaças promovidas pela estranheza e pelo mistério desestabilizantes, devem ser afastadas para permitir uma ancoragem interpretativa dos fatos. É a busca por uma segurança perceptual do mundo, imediatamente, acessível no cotidiano (MOSCOVICI, 2003; apud ALMEIDA, SANTOS e ROSSI; 2006).

Primeiramente, a circunscrição desta categoria de análise começou quando os conselheiros relataram sua trajetória de militância comunitário-religiosa em favor de crianças, adolescentes e famílias. Este trabalho social permitiu-lhes que concorressem ao cargo de conselheiro tutelar, por terem sido indicados por suas Instituições de origem, para que as representassem nos Conselhos Tutelares. O desejo de ascender ao patamar de conselheiro tutelar refletia o intento de trabalhar, com mais alcance, em prol das famílias.

Porém, a proveniência deste objetivo, sempre, possuía sentido que estava vinculado à ação subsumida à prestação de ajuda para famílias ‘carentes’ e ‘necessitadas’. Os conselheiros tutelares descreveram, com ardor e entusiasmo, sua presteza em assistir este público, sua abnegação em assisti-lo. A “comunidade” aparece descrita como o lugar do caos, da desordem, do descontrole, isto justificando o papel dos Conselhos Tutelares junto às famílias de organizá-la, de repará-la: “(...) *E eu via assim, no Conselho Tutelar, uma ordenação dessas coisas. É eu estar mais de frente com a lei, entender mais da lei e saber mais como ajudar essas pessoas (...)*” (Conselheira tutelar 8)

Houve uma sinalização de um perfil ‘natural’ das famílias oriundas destas regiões. As famílias foram retratadas como possuidoras de uma dinâmica, que tornava crianças e adolescentes vulneráveis frente aos atrativos perigosos das ruas. Isto pode ser entendido através do que coloca Bourdieu (1996), acerca da visão engessada de famílias que possuem órgãos oficiais. A perspectiva de família, anteriormente, indicada, mostra-se tendendo para aspectos definidores estáticos e previsíveis. É uma construção de fácil apreensão e entendimento, que facilita a elaboração de intervenções neste grupo social.

Assim, as ‘comunidades’ ou favelas são o lócus da falta e da desorganização, aspectos nocivos ao desenvolvimento. Os conselheiros tutelares revelaram, em muitas falas, uma permeabilidade moral e valorativa entre as ‘comunidades’ e as famílias nelas inseridas. Desta forma, a família retrata e reflete o meio circundante degenerado e desregulado, possuindo seus membros uma essência inerente aos moradores destas regiões: “*Eram famílias de comunidades de baixa renda. A maioria mora em favelas. Comunidades carentes mesmo, as mães..., a maioria não tinha a figura paterna presente, era só a mãe com cerca de oito, seis filhos pra criar. Então era característica de periferia mesmo*” (Conselheira tutelar 5).

A partir do que aponta CLAVES; UNICEF (2004), um ponto urge ser problematizado. Dependendo da visão pela qual as famílias são interpretadas, poderão ser contempladas pela inclusão ou ser ostracizadas da cidadania, quando recebidas e atendidas por órgãos oficiais de assistência.

A ‘família de comunidade’ foi associada, no discurso dos conselheiros, à pobreza, à carência e à falta. Mostraram entender que, estas famílias, portam uma identidade vinculada ao que é decrépito, aviltante e abjeto.

Foram classificadas pelo viés da incapacidade e, assim, portanto um estatuto sórdido e ignóbil. Logo, estas famílias demandavam uma necessária intervenção, de caráter vertical, por parte dos conselheiros tutelares, para que possam ser ‘ajudadas’ e ‘orientadas’.

Esta definição das famílias pode ser entendida através do que Stacey (1999) chama de ‘imaginário da degeneração da família’. Com isso, a partir do que coloca Jodelet (1993 apud PEREIRA, TORRES; ALMEIDA, 2003) e Moscovici (1976 apud PEREIRA, TORRES; ALMEIDA, 2003), pode-se entender que, a idéia de degeneração da família aludida, é o material que fornece o sentido que dá inteligibilidade ao que ocorre nas ‘famílias desestruturadas’ e ‘de comunidade’.

Há a detecção de uma considerável dicotomia analítica, feita pelos conselheiros tutelares, em torno destas famílias. O esmiuçar da composição e da dinâmica das ‘famílias desestruturadas’ e ‘de comunidade’ passa, constantemente, pela oposição destas com relação ao modelo da família nuclear (Stacey, 1999).

Primeiramente, ressaltaram a relevância do papel das mães, que procuravam ajuda nos Conselhos Tutelares, para tentarem solucionar questões intrafamiliares, que vinham afetando seus filhos, sendo estas mulheres o pilar das ‘famílias desestruturadas’: *“Ela procura porque, geralmente a mãe, a mulher, assume aquele papel de responsável, como diz, entre aspas, o ditado, rainha do lar. Então, se ela é rainha, ela tem que dar conta mesmo!”* (Conselheiro tutelar 10).

Estas mães são os ícones representativos da falência das ‘famílias desestruturadas’ e ‘de comunidade’. Nos relatos dos conselheiros tutelares, apareceram como mulheres estressadas e sobrecarregadas pela ausência física e/ou participativa dos pais na educação dos filhos. Não conseguiam dar conta, sozinhas, do comportamento agressivo dos filhos, correlacionado ao convívio, sem acompanhamento, com os perigos das ruas da ‘comunidade’.

Para os conselheiros tutelares, a presença do pai e da mãe é de vital importância para a formação dos filhos. Quando isto não ocorre, como no caso das ‘famílias desestruturadas’ e ‘de comunidade’, o futuro da família e, por conseguinte, dos filhos, está ameaçado.

A não-existência da família nuclear, nas ‘comunidades’, se deve à falta de consciência dos pais e mães de seu verdadeiro papel junto aos filhos. Deveriam dar-lhes limites, passar-lhes a noção do que é certo e errado, e preservar a tradição e identidade familiares. Os pais, em harmonia, determinam a identidade dos filhos.

Os conselheiros tutelares, incessantemente, definiam os papéis do pai e da mãe como fixos e opostos nas famílias, este aspecto em concordância com o modelo de família nuclear por eles incorporado. A presença da mãe pressupõe a do pai para que, em conjunto, possam proporcionar condições moralizadoras e edificantes para seus filhos.

Muitas falas foram na direção da crítica e da não-aceitação do fato da mulher/mãe trabalhar fora de casa, pois, isto, para eles, marcava a ausência do cumprimento do papel determinado para as mães na família nuclear: o de cuidadora e educadora. Sobretudo, pela falta da presença zeladora das mães junto aos filhos, todo tipo de problemas com estes poderia acontecer. Hotimsky e Alvarenga (2002) e

Adelman (2003) apontam que, tradicionalmente, mesmo de forma subjacente, algumas atividades não são, plenamente, admitidas para que as mulheres as realizem.

As mulheres, dentro do modelo de família nuclear, defendido pelos conselheiros tutelares, foram associadas, automaticamente, ao papel de mãe. Este aspecto é discutido por Fonseca (1995), definindo a autora que, a maternidade é o destino ‘natural’ das mulheres, nesta perspectiva, sendo cobradas por isso. Foram responsabilizadas por muito do que acontece com seus filhos, fato que acabava gerando a busca por ajuda nos Conselhos Tutelares.

Isto porque, dentro da dinâmica de uma ‘família desestruturada’ e ‘de comunidade’, estas mães não conseguem desempenhar sua função de cuidadoras e protetoras dos filhos (FONSECA, 1995). Isto mostra uma consonância como o que mostra Stolcke (1988), com relação à gestão do corpo diferenciada entre homens e mulheres. Recai sobre estas últimas o estatuto da sede da reprodução e a consequente obrigatoriedade pelo cuidado dos filhos, como coloca (FONSECA, 1995).

Outra característica aludida pelos conselheiros tutelares sobre a ‘desestruturação’ das ‘famílias de comunidade’ é a ausência, em sua conformação, da presença dos pais biológicos. A falta de um deles já é condição necessária para o comprometimento do futuro dos filhos. Caso haja a falta do pai e da mãe, os agravos à formação daqueles são, ainda, maiores. As crianças ficam perdidas, “(...) *não têm um norte (...)*” (Conselheiro tutelar 7), apresentando-se estas famílias com imensa fragilidade diante das influências nocivas das ‘comunidades’: “(...) *a gente entende que o responsável biológico por essa criança é de suma importância pra formação dessa criança, que eles se compreendam, que eles se entendam!*” (Conselheiro tutelar 10).

Muitas falas evidenciaram um núcleo de sentido relacionado à biologização estrita do parentesco, muito disseminado no imaginário social, como aponta Fonseca (2004), sendo que os filhos têm uma demanda ‘biológica’ pela presença dos pais, em família. Assim, no campo representacional dos conselheiros tutelares sobre as ‘famílias desestruturadas’, os pais, ou a mãe separada, que cuida, solitariamente, de seus filhos, estariam negando, para estes últimos, algo essencial, que sua ‘natureza’ demandaria:

*Olha, é primordial o papel do pai e da mãe! A criança sem o pai e a mãe, ela não vai ser feliz nunca, porque ela foi feita do óvulo da mãe e do espermatozóide do pai. (Conselheira tutelar 8)  
(...) eu acredito que já está na identidade, (...) no gen dessa pessoa, desse cidadão, que é a criança, que ele necessita do pai e da mãe, que tenha uma compreensão. (Conselheiro tutelar 10)*

Está presente no imaginário dos conselheiros tutelares um nível de parâmetro avaliativo destas famílias, muito comum nas décadas de 1960 e 1970 indicado em CLAVES/ UNICEF (2004), com relação à crise nas famílias, às famílias desfeitas e à degradação das famílias.

Entretanto, esta interpretação das famílias é, amplamente, questionável através da crítica de Sarti (2003 apud CLAVES; UNICEF, 2004), pois questiona a concepção de núcleo familiar. As famílias configuram-se em redes complexas e variadas, sendo estratégias sociais de enfrentamento de adversidades circunstanciais cotidianas. Um exemplo desta dinâmica é a chamada ‘circulação de crianças’, definida por Fonseca (1995) como o desempenho do cuidado pelas crianças por parte de parentes, vizinhos e amigos da sua família de origem.

Mostraram uma postura intransigente quanto à admissão de modelos alternativos ao modelo da família nuclear. As ‘famílias de comunidade’ foram, justamente, classificadas como ‘desestruturadas’,

também, por não estarem regidas pelo casamento monogâmico e, por conseguinte, estando faltante a figura materna ou paterna (na maioria esmagadora dos casos).

Eles desaprovavam a intromissão de outros familiares como cuidadores e na educação dos filhos, o que é contrário à existência da ‘circulação de crianças’ (FONSECA, 1995). Esta tarefa deveria ser desempenhada, única e exclusivamente, pelos pais biológicos. Todavia, o grande problema das ‘famílias desestruturadas’ e ‘de comunidade’ é sua conformação. Está presente, nas falas dos conselheiros tutelares, um sentimento de lamento em relação a tais famílias desviantes do modelo. Consiste em um fator pernicioso para o desenvolvimento físico, emocional, psicológico e social de crianças e adolescentes:

*Olha, o ideal seria que essas famílias pudessem ser famílias completas, a dita família nuclear, que pudesse ter a figura do homem (...). Mas a gente percebe muito isso, mães solteiras com seus filhos (...). São poucas as famílias que nós percebemos assim a composição pai mãe e filhos. (Conselheiro tutelar 6)*

Entretanto, o que mais chamou atenção foi que, após terem elencado todas as características das ‘famílias desestruturadas’ e ‘de comunidade’, muitas falas trouxeram uma conclusão final sobre a percepção, tida por eles, destas famílias. Taxativamente, não aceitavam estas famílias como famílias de fato, porque, e, justamente, não atendiam ao modelo da família nuclear:

*É, muitas vezes eram famílias compostas de mãe e filhos, não tinham um pai. Na maioria das vezes, eu acho que não tinha um pai. Era... (risos), família, meia família! Na realidade, não é aquele conceito que a gente tem de pai mãe e filhos. (Conselheira tutelar 3)*

## A falência moral das ‘famílias desestruturadas’

Um dos núcleos de sentido, já indicado no item anterior, e que será aprofundado, que é utilizado pelos conselheiros para explicar a dinâmica das ‘famílias de comunidade’, é a degeneração valorativa deste grupo social relacionada à ‘pobreza’.

Cabe a explicação pormenorizada do que eles entendiam como ‘pobreza’. Quando falavam que uma família era ‘carente’ ou ‘pobre’, o sentido subjacente a estes termos não é, propriamente, o da falta de recursos materiais, como provimentos, móveis, eletrodomésticos e condições de moradia. Esta classificação, conferida às ‘famílias de comunidade’, está ligada à degradação moral e, por conseguinte, de seu comportamento. Assim, uma das funções dos conselheiros tutelares era restaurar ou reparar a tortuosidade procedimental destas famílias: “Bom, elas são muito pobres! Muito pobres de tudo, de informação, de lugar para morar, de educação, e a gente tenta levar para eles, um..., ensinar os caminhos, onde eles têm que ir, pra poder conseguir se aprumar. É isso que a gente faz” (Conselheira tutelar 3).

Desta forma, as ‘famílias de comunidade’ possuíam um ethos ligado à ausência de capacidades e de potencialidades construtivas. Não foi contemplado, nestas famílias, nem em caráter insipiente, a posse de iniciativa própria ou de algum nível de pró-atividade, algo muito próximo à alienação e irresponsabilidade. Os conselheiros tutelares, assim, colocavam-se na posição de primazia quanto à competência para guiar estas famílias para os valores que imaginam corretos, algo, diametralmente, oposto aos valores degenerados disseminados nas ‘comunidades’.

Os conselheiros eram censores impiedosos das ‘famílias de comunidade’, pois sua condição de ‘pobreza’ e ‘carência’ foi compreendida como indolência ou letargia, sendo preguiçosas e acomodadas à sua condição de desvantagem social.

Desta forma, ocorre o que Stacey (1999) define como ‘políticas de conserto’, pois, face à degradação destas famílias, os conselheiros tutelares entendiam que estas famílias deveriam ser ‘retificadas’. Stacey (1999) e Bourdieu (1996) discutem a intervenção nas famílias pelo Estado, algo que relativiza a noção de família como espaço privado. De acordo com o que coloca Bourdieu (1996), é possível entender que, o Conselho Tutelar possui uma visão institucional sobre as famílias, havendo a definição do modelo ideal da família nuclear como padrão a ser seguido.

Muitas falas expressaram, também, um desinteresse dos pais em procurar ocupações para os filhos para afastá-los dos perigos da influência das ruas da ‘comunidade’. Não acompanhavam os filhos em sua vida diária, delegando à escola o papel de educá-los. Esta displicência e falta de responsabilidade dos pais, foi apontada como um dos fatores que concorriam para o desvirtuamento dos filhos. Estes últimos ficavam, com isso, à mercê do ócio e das más influências da ‘comunidade’: *“Os pais só tão com eles praticamente no final de semana. Mãe!, o pai nem tem. O pai geralmente, final de semana, ainda aproveita pra ir pro barzinho, pra estas coisas (risos), muito menos ainda”* (Conselheira tutelar 3).

As mães das ‘famílias desestruturadas’ foram, muitas vezes, descritas como mulheres ‘desequilibradas’, que transmitiam este ‘desequilíbrio’ para os filhos. Ela deveria ser a responsável primeira pela felicidade da família, zelando pela boa relação entre seus membros. Em contraposição à figura materna das ‘famílias desestruturadas’, aquela outra, equilibrada e responsável por um lar saudável, *“(…) consegue se doar em favor desses filhos (...)”* (Conselheira tutelar 8).

Outro ponto que apareceu, com força, no discurso dos conselheiros tutelares, é certa culpabilização, que recaía sobre as mães, relativa à falta da figura paterna, na família. Foram apontadas graves repercussões emocionais nos filhos, causadas por esta lacuna referencial, dizendo eles que as crianças ficavam *“(…) completamente prejudicadas (...) exatamente pela falta da figura paterna (...)”* (Conselheiro tutelar 6).

As mães, como responsáveis pela felicidade da família, deveriam zelar por sua “estrutura”, cuja conformação ideal é a do modelo da família nuclear. Importante para os conselheiros tutelares é o nome do pai no registro de nascimento, nada mais, além disso. Enquanto a figura materna possui uma agenda repleta de obrigações para a gestão adequada da dinâmica familiar, aos pais, dentre outras poucas funções, restaria assumir seus filhos, em cartório. Porém, é obrigatoriedade da mãe obrigar o pai a assumir os filhos: *“Por isso que eu sempre falo sempre pra mãe que tá brigando com o pai ‘bota o nome do pai aí no registro!’, só isso aí já é o suficiente para amenizar o trauma desse adolescente no futuro! Um adolescente no futuro, não ver o nome do pai no registro já é grave! Afêta!”* (Conselheiro tutelar 7).

Fonseca (2004) questiona o esforço estatal para promover a feitura de testes de DNA para a determinação de paternidade. Representa a intromissão do Estado na vida das famílias, congregando interesses médicos e jurídicos, que afetam, enormemente, as relações de gênero e de parentesco. Esta tentativa de gestão das famílias pelo Estado é criticada por Bourdieu (1996), Schneider (1968) e Fonseca (1995), pois como coloca Schneider (1968), as relações familiares não se esgotam nos laços biológicos. O parentesco americano alicerça uma concepção de família pautada na hereditariedade, no sangue e no sexo, uma concepção, ainda, presente, no imaginário dos conselheiros tutelares sobre as famílias.

Vários casos recebidos nos Conselhos Tutelares foram interpretados, em sua causalidade, como

consequência da ausência da figura paterna. Esta causaria nos filhos a falta de limites, que gera a falta de respeito com autoridades, professores e pais. Se a mãe é a principal cuidadora dos filhos, o pai deve ser o pilar referencial da lei, um parâmetro comportamental necessário: *“É aquele que dá direção. É aquela figura que os filhos têm que ver como exemplo. ‘Eu tô ali, eu sou o exemplo do bem’ e ‘eu tenho que seguir aquele exemplo’”* (Conselheira tutelar 2).

Para Bourdieu (1996), Schneider (1968) e Fonseca (1995), o modelo da família nuclear é um princípio normativo do Estado. Faz com que órgãos oficiais, como os Conselhos Tutelares, entendam as famílias, oriundas de favelas e regiões pouco favorecidas de serviços, ‘as comunidades’, como ‘desestruturadas’.

Assim, toda uma gama de estigmatizações e estereótipos, de embasamento muito superficial, passam a fazer parte dos esquemas interpretativos sobre as ‘famílias de comunidade’. A resultante deste processo é a sedimentação de preconceitos, por demais arraigados na sociedade brasileira, com relação a determinados estratos socioculturais. Como coloca Njaine e Minayo (1997) e Barros (2005), esta postura preconceituosa está presente em profissionais de saúde, segurança e assistência, dificultando o enfrentamento da realidade dos abusos cometidos contra crianças e adolescentes, no Brasil.

## Conclusões

Este estudo permitiu o entendimento das representações sociais de família dos conselheiros tutelares, correlacionadas às causalidades das casuísticas atendidas por eles. Para eles, a grande questão, que afetava a saúde e o desenvolvimento de crianças e adolescentes, era a característica de suas famílias, oriundas, em maior monta, de favelas, chamadas, outrossim, de ‘comunidades’.

E atender as ‘famílias desestruturadas’ e ‘de comunidade’ configurou-se no sentido que os conselheiros tutelares deram a seu trabalho. Descreveram os pormenores de seu trabalho diante de casuísticas que envolviam crianças e adolescentes vitimadas por diversas formas de abuso. Mesmo o atendimento deste público tendo sido referendado, pelos conselheiros tutelares, como um importante aspecto motivador, não obstante, relataram os desafios diários encontrados em sua atividade laboral, nos Conselhos Tutelares. Diante disso, ficou clara a importância que sua religião assumia para organizar sua vida pessoal e no trabalho.

Recaiu sobre estas famílias uma definição, que lhes foi atribuída pelo viés do fracasso e da falência. Foram culpabilizadas pelos abusos sofridos por crianças e adolescentes ou pelo seu envolvimento com a criminalidade ou com as drogas. Por outro lado, foram definidas como famílias frágeis, incapacitadas para resistirem às influências nocivas das ‘comunidades’. Esta incapacidade decorria do fato de não atenderem ao modelo da família nuclear.

As mães das ‘famílias de comunidade’ receberam as maiores críticas sobre a má condução da educação dos filhos, o que abre portas para as influências das ruas. A figura paterna se caracterizou como auxiliar e coadjuvante à figura materna, pois deveria dar o exemplo e colocar limites para os filhos. Ao pai, bastaria fazer constar seu nome no registro dos filhos. Porém, a mãe foi, ‘naturalmente’, entendida como a principal cuidadora e zeladora pela felicidade da família, pois é a ‘rainha do lar’.

Ficou notável a associação direta e franca feita entre ‘pobreza’ e ‘desestruturação’ familiar, já que as ‘comunidades’ foram locais descritos, somente, como o lócus da carência e da necessidade. É o local, também, dos excessos, do desregramento, do caos e do perigo. Filhos que ficavam ‘largados’ pelos pais nas

ruas das 'comunidades', estavam, amplamente, vulneráveis às contingências que geravam as casuísticas que chegam aos Conselhos Tutelares.

Nenhum esboço de pró-atividade, criatividade e autonomia foi traçado, mesmo como um processo incipiente nas famílias de comunidade. Foram definidas, sobretudo, pela falta. Assim, somente restava aos conselheiros tutelares a nobre e, muitas vezes, inglória, 'missão' de tentar 'consertar' estas famílias. Estas, muitas vezes, foram classificadas por sua morosidade, irresponsabilidade e in consequência.

As conclusões, sobre o sentido definidor do estatuto das 'famílias de comunidade', pelos conselheiros, chamaram a atenção para o possível emperramento da promoção de cidadania e saúde para este público. Há uma dinâmica de fomento da passividade e dependência, para as famílias, com relação aos Conselhos Tutelares e demais órgãos oficiais.

Fica indicada a realização de novos estudos, que abordem o imaginário dos conselheiros tutelares com relação à clientela por eles recebida, mesmo porque, o estudo enfocou, somente, a realidade dos Conselhos Tutelares do município de Niterói, no estado do Rio de Janeiro.

Estudos como estes podem dar grande contribuição para a reconfiguração de comportamentos e condutas, em prol da promoção da justiça e inclusão sociais para crianças e adolescentes. Isto se fundamenta na necessidade de abordagens mais complexificadoras da instituição familiar. Da mesma forma, devido ao fato de que, a realidade vivida, no Brasil, por crianças e adolescentes, está muito aquém do estatuto de sujeito de direitos, indicado no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A cidadania está, ainda, muito distante deste grupo sócio-etário, urgindo a mudança de mentalidade, de toda a sociedade, para que, finalmente, possa ser participante ativo e politizado da construção da cultura.

## Referências

---

ADELMAN, Miriam. Mulheres atletas: re-significações da corporalidade feminina. *Rev. Est. Fem.*, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 445-465, jul./ dez. 2003.

ALMEIDA, Sandra Francesca Conte de; SANTOS, Maria Cristina Amélia Borges dos; ROSSI, Tânia Maria de Freitas. Representações sociais de professores do ensino fundamental sobre violência intrafamiliar. *Psic.: Teor. e Pesq.*, Brasília, v. 22, n. 3, 2006.

ASSIS, Simone Gonçalves de; AVANCI, Joviana Quintes. Abuso psicológico e desenvolvimento infantil. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Violência faz mal à saúde*. Brasília, 2004. p. 59-67.

BARROS, Nivia Valença. *Violência intrafamiliar contra criança e adolescente: trajetória histórica, políticas sociais, práticas e proteção social*. Tese (Doutorado em Psicologia Clínica) – PUC-RJ, Rio de Janeiro, 2005.

BOURDIEU, Pierre. Apêndice: o espírito da família. In: \_\_\_\_\_. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996. p. 124-135.

BUTLER, Judith. O parentesco é sempre tido como heterossexual? *Cadernos Pagu*, n. 21, p. 219-260, 2003.

CAVALCANTI, Ludmila Fontenele; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza. Representações sociais de profissionais de saúde sobre violência sexual contra a mulher: estudo em três maternidades públicas municipais do Rio de Janeiro, Brasil. *Cad. Saúde Pública*, v. 22, n. 1, p. 31-39, 2006.

CLAVES; UNICEF. *Famílias: parceiras ou usuárias eventuais? Análise de serviços de atendimento a famílias com dinâmica de violência doméstica contra crianças e adolescentes*. Brasília, 2004.

CORRÊA, Alessandra Morgado Horta et al. Soldadinhos-de-chumbo e bonecas: representações sociais do masculino e feminino em jornais de empresas. *Rev. Adm. Contemp.*, Curitiba, v. 11, n. 2, 2007.

FERREIRA, Ana Lúcia. Atendimento a crianças vítimas de abuso sexual: avaliação de um serviço público. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2002.

FONSECA, Cláudia. A certeza que pariu a dúvida: paternidade e DNA. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 13-34, maio/ago. 2004.

FONSECA, Cláudia. Amor e família: vacas sagradas de nossa época. In: RIBEIRO, Ivete; RIBEIRO, Cláudia, T. *Família em processos contemporâneos: inovações culturais na sociedade brasileira*. São Paulo: Loyola, 1995, p. 69-89.

GROSSI, Miriam Pillar. Gênero e parentesco: famílias gays e lésbicas no Brasil. *Cad. Pagu*, n. 21, p. 261-280, 2003.

HEILBORN, Maria Luiza. Dois é par: mecanismos sociológicos da conjugalidade e cotidiano. In: \_\_\_\_\_. *Dois é par: gênero e identidade sexual em contexto igualitário*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 135-165.

HOTIMSKY, Sonia Nussenzweig; ALVARENGA, Augusta Thereza de. A definição do acompanhante no parto: uma questão ideológica? *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 461-481, jul./dez. 2002.

IPEA. Juventude no Brasil. In: REZENDE, Fernando; TAFNER, Paulo (Ed.). *Brasil: o estado de uma nação – análise ampla e objetiva dos principais problemas e desafios do país*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Cap.8, p. 287-350.

LEACH, Edmund. Nascimento virgem. In: \_\_\_\_\_. *Antropologia*. São Paulo: Ática, 1983.

MELLO, Luiz. Familismo (anti) homossexual e regulação da cidadania no Brasil. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 497-508, maio/ago. 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. A violência na adolescência: um problema de saúde pública. *Cad. Saúde Pública*, v. 6, n. 3, p. 278-292, jul/set. 1990.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. *Ciênc. Saúde coletiva*, v. 4, n. 1, p. 7-23, 1999.

NJAINE, Kathie et al. A produção da (des)informação sobre violência: análise de uma prática discriminatória. *Cad. Saúde Pública*, v. 13, n. 3, p. 405-414, 1997.

NJAINE, Kathie; MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise do discurso da imprensa sobre rebeliões de jovens infratores em regime de privação de liberdade. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v. 7, n. 2, p. 285-297, 2002.

PEREIRA, Cícero; TORRES, Ana Raquel Rosas; ALMEIDA, Saulo Teles. Um estudo do preconceito na perspectiva das representações sociais: análise da influência de um discurso justificador da discriminação no preconceito racial. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, v. 16, n. 1, p. 95-107, 2003.

PINHEIRO, Fernanda Martins França. *Violência intrafamiliar e envolvimento em "bullying" no ensino fundamental*. Dissertação (Mestrado em Educação Especial) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2006.

SANDRE-PEREIRA, Gilza. Amamentação e sexualidade. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 11, n. 2, p. 467-491, jul./dez. 2003.

SCHNEIDER, David M. The family. In: \_\_\_\_\_. *American Kinship: a cultural account*. New Jersey: Prentice-Hall, 1968. p. 31-54.

SOUZA, Edinilsa Ramos de; JORGE, Maria Helena Prado de Mello. Impacto da violência na infância e adolescência brasileiras: magnitude da morbimortalidade. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Violência faz mal à saúde*. Brasília, 2004. p. 23-28.

STACEY, Judith. Virtual social science and the politic of family values. In: MARCUS, George (Ed.). *Critical anthropology now: unexpected contexts, shifting constituencies, changing agendas*. Santa Fe, New Mexico: Scholl of American Research Press, 1999. p. 29-54.

STOLCKE, Verena. New reproductive technologies: the old quest of fatherhood. *Reproductive and Genetic Engineering*, v. 1, n. 1, p. 5-19, 1988.

STRATHERN, Marilyn. Relatives are always a surprise: bioethnology in an age of individualism. In: \_\_\_\_\_. *Kinship, law and the unexpected: relatives are always a surprise*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 15-32.

WILLIAMS, Lúcia Cavalcante de Albuquerque. Sobre deficiência e violência: reflexões para uma análise de revisão de área. *Rev. Bras. Educ. Espec.*, v. 9, n. 2, p. 141-154, jul./ dez. 2003.

# Parte III

À guisa de conclusão: considerações  
teóricas e políticas sobre os  
conselhos tutelares



## Previsão constitucional

Na Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 estabeleceu-se que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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” (art. 227 – “jovem” incluído pela Emenda Constitucional 65, de 13 jul. 1990). Também se determina que no atendimento dos direitos da criança e do adolescente, as ações governamentais devem ser organizadas com base nas diretrizes de: (1) descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal; e (2) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 227, § 7º, c.c. art. 204 e incs. I e II).

No artigo 227 da Constituição Federal é reconhecida a opção pelos princípios do interesse superior e da proteção integral à criança e ao adolescente. Na Constituição, institui-se como “dever da família, da sociedade e do Estado” (art. 227) assegurar todos os direitos à criança e ao adolescente. Embora importantes a família e a sociedade, este texto limita-se ao papel do Estado. Deve-se observar que Estado, aqui, é expressão genérica que se refere a todas as entidades territoriais estatais, pois uma das características da República Federativa consiste precisamente em distribuir o poder estatal por todas as unidades autônomas que o compõem, para que cada qual o exerça nos limites das competências que lhe foram outorgadas pela Constituição.

Em síntese, determina-se a descentralização político-administrativa na garantia dos direitos da criança e do adolescente, assim como a entrega da coordenação e da elaboração de normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal. A Constituição, guardando coerência consigo mesma, remete à organização do País na forma de república federativa, assim como confere competência à União para coordenar a garantia dos direitos e elaborar normas gerais.

Os limites das competências em geral (inclusive da matéria proteção à criança e ao adolescente) dos entes federados encontram-se distribuídos no Título III – Da organização do Estado –, da Constituição Federal vigente (arts. 21 a 32), devendo-se, da atenta leitura desses dispositivos e dos temas «criança e

adolescente», delimitado neste estudo, extraírem-se os dispositivos principais que norteiam as competências federadas.

No âmbito da Constituição vigente percebe-se que na matéria proteção à criança e ao adolescente é possível encontrar: (1) competência material privativa ou exclusiva; (2) competência material comum; (2) competência legislativa privativa ou exclusiva; e (4) competência legislativa concorrente.

Na matéria proteção à infância e à juventude, verifica-se que a Constituição preconiza descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal. Quanto à distribuição de competências, verifica-se tratar-se de competência concorrente, portanto.

A limitação da competência da União às normas gerais não significa que a legislação federal na matéria proteção à infância e à juventude deva ater-se ao nível dos princípios e dos critérios, deixando a regulamentação dos institutos específicos à legislação estadual. Normas gerais são todas as normas emanadas da União, desde que aplicáveis uniformemente a todos os Estados e a todos os cidadãos, sem discriminação, vale dizer normas de aplicação isonômica em todo o território nacional. Tais 'normas gerais' na matéria proteção à infância e à juventude podem dispor apenas sobre princípios (normas-princípios) ou descer a detalhes de regulamentação (normas-regras), desde que uniformes em todo o País, de acordo com a maior ou menor intervenção que a União queira exercer nessas matérias, deixando, conseqüentemente, aos Estados-membros maior ou menor espaço normativo para o estabelecimento de outras normas.

## Previsão legal e natureza jurídica do Conselho Tutelar

No Estatuto da Criança e do Adolescente, editado pela União com o caráter de norma geral, prevê-se que “o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (art. 131). Ao analisar esse dispositivo, Judá Jessé de Bragança Soares<sup>1</sup> afirma que aí está contida a conceituação e finalidade do Conselho Tutelar apontando três características básicas desse Conselho: é permanente, autônomo e não jurisdicional: (1) ser *permanente* significa ser contínuo, duradouro, ininterrupto; não é acidental, temporário, eventual, mas essencial e indispensável ao organismo social; comparando com o organismo humano, não há de ser como um dente que pode ser extraído e substituído, e sim como um cérebro, sem o qual não se sobrevive; (2) ser *autônomo* significa ter liberdade e independência na atuação funcional, não podendo suas decisões ficar submetidas a escalas hierárquicas, no âmbito da Administração; a revisão judicial (prevista no art. 137) não fere essa autonomia, porque é de caráter jurisdicional, e não administrativo; (3) ser *não jurisdicional* quer dizer que as funções exercidas são de natureza executiva, sem a atribuição (que é exclusiva do Poder Judiciário) de compor as lides (conflitos de interesses qualificados por pretensões resistidas); por isso, não cabe ao Conselho Tutelar estabelecer qualquer sanção para forçar o cumprimento de suas decisões; se necessitar fazê-lo, terá que representar ao Poder Judiciário (SOARES, 1996, p. 405). Rosângela Zagaglia<sup>2</sup> explica que a autonomia é funcional, o órgão colegiado delibera e

<sup>1</sup> SOARES, 1996.

<sup>2</sup> (ZAGAGLIA [2011]).

age sem qualquer interferência. Por outro lado, “órgãos autônomos têm ampla autonomia administrativa financeira e técnica [...]. Seus dirigentes em regra não são funcionários, mas sim agentes políticos [...]” (MEIRELES, 1991, p. 62).

Ao indicar a finalidade do Conselho Tutelar, o Estatuto faz cumprir a Constituição Federal, que diz ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, os direitos individuais e sociais que enumera (art. 227), e faz alusão à legislação tutelar específica (art. 227, inc. IV). O Conselho Tutelar não é apenas uma experiência, mas uma imposição constitucional decorrente da forma de associação política adotada, que é a Democracia participativa («Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, *ou diretamente*, nos termos desta Constituição.» – art. 1º, par. ún.), e não mais a Democracia meramente representativa de Constituições anteriores. O Estatuto, como lei tutelar específica, concretiza, define e personifica, na instituição do Conselho Tutelar, o dever abstratamente imposto, na Constituição Federal, à sociedade. O Conselho deve ser, como mandatário da sociedade, o braço forte que zelará pelos direitos da criança e do adolescente (SOARES, 1996, p. 405-406).

Wilson Donizeti Liberati e Públio Caio Bessa Cyrino<sup>3</sup>, a seu turno, entendem que, por ter a responsabilidade de zelar, caso a caso, pela garantia dos direitos individuais de crianças e adolescentes e de exigir a eficácia dos deveres correspondentes, o Conselho Tutelar reveste-se de características que dão suporte e legitimidade à sua atuação. São elas a estabilidade (permanência), a autonomia e a não-jurisdicionalização de seus atos. Para os mencionados autores, “essas qualidades atribuídas ao Conselho podem, inclusive, reclamar o *status de pressupostos de constituição*, eis que, sem eles, o Conselho Tutelar fica órfão de critérios de procedibilidade, ou seja, não existe. O ordenamento jurídico vigente não lhe dá validade e operacionalidade se não estiverem presentes os pressupostos válidos de constituição e funcionamento” (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 103).

O Conselho Tutelar é, também, o órgão “encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”. Ser encarregado pela sociedade traduz a iniciativa da comunidade local de escolher alguém, com alguns requisitos e qualidades, para ser o executor das atribuições constitucionais e legais no âmbito da proteção à infância e à juventude (LIBERATI e CYRINO, 1997, p. 105). A sociedade encarrega o Conselho Tutelar na forma prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente: “em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução” (art. 132); e: “o processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em Lei Municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público” (art. 139)<sup>4</sup>.

Quem escolhe os conselheiros deve ser a comunidade local. De Plácido e Silva<sup>5</sup> explica que a “*comunidade* é resultante da situação jurídica, não somente em relação à pluralidade de pessoas, como a respeito da universalidade de bens. E pode existir mesmo sem este sentido econômico, que é próprio

<sup>3</sup> (LIBERATI; CYRINO, 1997).

<sup>4</sup> Redação dada pela Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991.

<sup>5</sup> (SILVA, 1987).

da comunhão, tal seja a comunidade de pessoas para formar uma corporação, onde os interesses podem ser meramente morais ou culturais” (SILVA, 1987, p. 482). A comunidade que escolhe os conselheiros tutelares, então, são as pessoas que residem no território abrangido pela atuação do Conselho Tutelar.

Ao regulamentar a previsão constitucional (art. 227, c.c. o art. 204), o Estatuto da Criança e do Adolescente cria e dá vida ao Conselho Tutelar. Genericamente, cabe a ele zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente previstos no Estatuto (art. 131). O presente artigo não pretende esmiuçar as atribuições do Conselho Tutelar. Não obstante, para desvendar a natureza jurídica do Conselho Tutelar é imprescindível que se tenha em mente quais as implicações da atuação. Dessa forma, é importante ter presentes as atribuições do Conselho Tutelar explicitadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 136).

No Estatuto dispõe-se que compete ao Conselho Tutelar atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas previstas no artigo 101, incisos I a VII. Crianças e adolescentes nas hipóteses previstas no artigo 98, são os que se encontram com os direitos reconhecidos no Estatuto ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, e em razão da conduta da própria criança ou adolescente; crianças nas hipóteses previstas no artigo 105, são as que praticaram ato infracional; nessas hipóteses é cabível a aplicação das medidas de proteção previstas no artigo 101, quais sejam: (1) encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; (2) orientação, apoio e acompanhamento temporários; (3) matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; (4) inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; (5) requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; (6) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; e (7) acolhimento institucional. Cabe, portanto, ao Conselho Tutelar atender essas crianças e adolescentes, avaliar a situação e decidir se há necessidade de aplicação de medidas de proteção e quais das previstas que melhor lhes preservem os direitos assegurados no Estatuto; cumpre observar que não é dada ao Conselho Tutelar a aplicação da medida de proteção de colocação em família substituta, prevista no inciso VIII do artigo 101 uma vez que, em razão da gravidade das consequências dessa medida, depende de decisão judicial.

Aliás, é importante deixar claro que a Lei 12.010, de 3 de agosto de 2009 introduziu importantes modificações no Estatuto da Criança e do Adolescente. Embora essa Lei não tenha modificado expressamente a competência do Conselho Tutelar prevista no artigo 136 e inciso I do Estatuto da Criança e do Adolescente, para aplicar a medida de proteção prevista no artigo 101, inciso VII, que teve o nome modificado para «acolhimento institucional», desavisadamente poder-se-ia sustentar que o Conselho Tutelar continua com essa competência. Ora, se a partir da vigência da nova lei, que se deu em 3 de novembro de 2009, apenas o juiz da infância e da juventude pode determinar a retirada da criança da família (art. 101, § 2º), obviamente, o acolhimento da criança como medida de proteção que implica a retirada da família somente deverá ser feito por decisão judicial. Por isso, na técnica legislativa, houve o que se chama de derrogação da competência do Conselho Tutelar para aplicar medida de abrigo, que, como se viu, passou a ser chamada de acolhimento institucional. E há nova disposição expressa que fortalece ainda mais essa

interpretação: se o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as medidas tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família (art. 136, par. ún.).

Sempre que necessário para garantir o direito de crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar deve atender e aconselhar os pais ou responsável; desse atendimento pode ser constatada a necessidade de aplicação de medidas como: (1) encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; (2) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; (3) encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; (4) encaminhamento a cursos ou programas de orientação; (5) obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; (6) obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; e (7) advertência; não cabe ao Conselho Tutelar aplicar aos pais ou responsável as medidas de perda da guarda, destituição da tutela e de suspensão ou destituição do poder familiar, previstas nos incisos VIII, IX e X do artigo 129 do Estatuto, porque, da mesma forma, a natureza dessas medidas exige que se assegure contraditório e ampla defesa e, portanto, decisão judicial.

O Conselho Tutelar também deve promover a execução de suas decisões, podendo para tanto, requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, e representar à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; ressalta-se a autonomia efetiva do Conselho Tutelar frente aos órgãos do Poder Executivo que possuem atribuição para prestar tais serviços públicos; o descumprimento injustificado da requisição exige representação à autoridade judiciária, de acordo com o procedimento estabelecido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (arts. 191-193).

Há hipóteses em que o adolescente autor de ato infracional não necessita de medida socioeducativa propriamente dita, previstas no artigo 112 (incs. I a VI), mas sim de meras medidas de proteção. Por isso que há previsão legal de aplicação de medidas de proteção como medida socioeducativa (art. 112, inc. VII). Dessa forma, cabe ao Conselho Tutelar providenciar a execução da medida de proteção aplicada pela autoridade judiciária, dentre as previstas no artigo 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional.

Encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente, assim como encaminhar devidamente os casos de competência da autoridade judiciária, na verdade, é dever cívico de qualquer pessoa. Para o Conselho Tutelar não poderia ser diferente, tendo a previsão legal, porém, caráter imperativo.

Uma das atribuições mais importantes do Conselho Tutelar na área de prevenção, atuando como garante da destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude, nos termos do disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 4º, par. ún. al. d), consiste em assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Também cabe ao Conselho Tutelar representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação de direitos previstos na Constituição Federal relativos à programação das emissoras de rádio e televisão. Na Constituição dispõe-se que 'a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação,

sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição' (art. 220); no § 3º e inciso II desse mesmo dispositivo, porém, dispõe-se que compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no artigo 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente; no artigo 221 assenta-se que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: (1) preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; (2) promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; (3) regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; (4) respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Expedir notificações e requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente, quando necessário, da mesma forma, constituem meios para que o Conselho Tutelar desempenhe suas atribuições. No decorrer do atendimento o Conselho Tutelar pode verificar que se trata de caso que só poderá ser resolvido se for determinada a perda ou a suspensão do poder familiar. Constatada essa necessidade, deve o Conselho Tutelar, sempre explicitando os motivos, representar ao Ministério Público para ajuizamento da pertinente ação judicial.

Rosângela Zagaglia adverte que é importante observar que o Conselho Tutelar decide em colegiado, isto porque deliberações, em direito administrativo, "são atos administrativos normativos ou decisórios emanados de órgão colegiado" (MEIRELLES, 1991, p. 159). A lei municipal poderá criar tantos Conselhos Tutelares quantos forem necessários, mas sempre a escolha será para cinco membros em cada conselho, como também poderá fixar a organização, o quorum mínimo para o funcionamento. Caso seja omissa a lei municipal, o próprio Conselho Tutelar deverá fazê-lo por regimento interno, onde estabelecerá o funcionamento (ZAGAGLIA, [200-]).

O Conselho Tutelar, que é órgão do Poder Executivo municipal, se manifesta por atos administrativos. Portanto, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente não faça referência alguma quanto aos procedimentos em que o colegiado irá produzir deliberação, trata-se de procedimento administrativo que necessita de formalidade, na medida em que sem isto não se perfaz. Isto porque, formalidade é elemento essencial ao ato administrativo. Os conselheiros tutelares terão que estar atentos aos cinco requisitos necessários à formação do ato administrativo válido: competência, finalidade, forma, motivo e objeto (ZAGAGLIA, [200-]).

Competência: devem ser observadas as atribuições legais conferidas ao Conselho Tutelar (Estatuto, art. 136); finalidade: o interesse público a atingir; o Conselho Tutelar está vinculado à determinação legal contida no Estatuto da Criança e do Adolescente; forma: este requisito é imprescindível à perfeição do ato administrativo e exige procedimentos especiais e forma legal para que se expresse validamente (MEIRELLES, 1991); para que as deliberações do colegiado sejam válidas, o requisito formal terá que ser observado não por mera burocratização, mas como garantia do ato praticado; a prestação da garantia dos direitos da criança e do adolescente deve ser célere, mas dentro da forma, nada impedindo que possam ser realizadas em conjunto; motivo e objeto: esses dois requisitos necessitam ser avaliados quanto à atuação do Conselho Tutelar, isto porque, à primeira vista pode parecer que o ato praticado tenha como elemento

a discricionariedade, isto é, que a valoração do caso seja livre e não exija motivação para a aplicação de qualquer das medidas. Mas não é bem assim, o Conselho Tutelar terá que atender as disposições dos artigos 98 e 105, do artigo 101 e dos artigos 19, 56, 90, 91, 95, 129, 191 e 194. Há vinculação, sim, aos princípios já elencados (ZAGAGLIA, [200-]).

Ademais disto, a imposição das medidas legalmente previstas necessita sempre de motivação, o que, por si só, já tem o condão de vincular o ato administrativo. Toda e qualquer medida punitiva, restritiva ou mesmo impositiva de comportamento, pela própria natureza, tem necessariamente que ser motivada. A uma, porque isto é característica dos atos administrativos 'punitivos ou restritivos' e a duas, porque, nos termos do disposto na Constituição Federal (art. 5º, II), ninguém, inclusive as crianças até 12 anos de idade incompletos, está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei (ZAGAGLIA, [200-]).

Por isso que no Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe-se que as decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse (art. 137). Esse dispositivo deve ser interpretado e conseqüentemente aplicado no sentido de que a revisão pelo Poder Judiciário, nele autorizada, é devolvida à função jurisdicional, não apenas o controle da chamada legalidade formal (competência, finalidade e forma), mas também a adequação do ato deliberado à própria motivação. Assim o é, porque se deve entender a atividade a ser desenvolvida pelo juiz no âmbito do artigo 137 do Estatuto da Criança e do Adolescente, como atividade tipicamente jurisdicional, e não como instância administrativa revisora. A imprecisão técnica da locução 'poderão ser revistas', constante do dispositivo supramencionado não há de impressionar o intérprete cuidadoso da norma. Esta 'revisão', na verdade, está a significar a possibilidade de submeterem-se ao crivo do Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional, as decisões do Conselho Tutelar. Em outras palavras: tais deliberações são válidas na qualidade de decisões administrativas, como decorrência do caráter de órgão autônomo do Conselho Tutelar. Todavia, tal qual as decisões administrativas em geral, estão sujeitas ao controle externo do Poder Judiciário no exame de sua legalidade. Porém, por se tratar de decisões necessariamente vinculadas e motivadas no controle de sua legalidade, está o Poder Judiciário autorizado também a examinar a adequação da deliberação, tanto à vinculação ao texto legal, como à própria motivação (ZAGAGLIA, [200-]).

Pode-se ainda afirmar, na defesa deste entendimento, que Estatuto da Criança e do Adolescente prevê no artigo 137 o estrito exercício da função jurisdicional, na medida em que, na sua parte final, condiciona que a provocação para esta 'revisão' só possa se fazer por aquele que tenha legitimidade e interesse. Ora, legitimidade é a pertinência subjetiva para a ação e para a demanda, seja para propô-las, seja para sofrê-las (Alfredo Buzaid). Já o interesse pode ser definido como a necessidade e a utilidade de se valer o jurisdicionado do processo, da jurisdição e da ação para alcançar o bem da vida pretendido. Tanto legitimidade como interesse, na Teoria Geral do Processo, são condições genéricas do legítimo exercício do direito de agir, isto é, de provocar a jurisdição. Se estamos falando em jurisdição, ação, processo e controle externo da atividade administrativa pelo Judiciário, mais do que intuitivo, é óbvio que a atividade conferida ao órgão do poder jurisdicional, nos termos do artigo 137 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é atividade jurisdicional típica (ZAGAGLIA, [200-]).

Por outro lado, o Estatuto da Criança e do Adolescente tem o propósito de desjudicializar a garantia dos direitos da criança, pelo que não é crível imputar ao legislador o contrassenso de ter criado mais uma instância administrativa e com agravante de atribuí-la ao Poder Judiciário. Pois, se assim o fosse, a atuação do Conselho Tutelar, como expressão da responsabilidade da Sociedade pelos seus comuns, seria uma falácia, eis que a qualquer tempo «revista» pelo juiz, não tivesse, de resto, a lei qualificado o Conselho Tutelar como órgão autônomo. Cabe aqui uma advertência: no exercício da competência conferida pelo artigo 137 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Juiz poderá apenas examinar a legalidade da deliberação, que será sempre ato vinculado e motivado. Nesse exame, porém, tudo que se permite ao juiz é a anulação da deliberação por vício de legalidade, jamais a substituição da medida aplicada por outra qualquer (ZAGAGLIA, [200-]).

Não obstante tratar-se a atividade desenvolvida pelo Conselho Tutelar de atividade administrativa, como já demonstrado, forçoso é reconhecer que no dia-a-dia, no desempenho de suas funções, irá este importante órgão de política de garantia dos direitos da criança e do adolescente deparar-se com situações conflituosas e que estabeleçam posições antagônicas para os sujeitos do procedimento administrativo instaurado (ZAGAGLIA, [200-]).

Ainda que não se admita que haja, em tais situações, conflito intersubjetivo de interesses a caracterizar-se litígio, porquanto esta contrariedade convergiria ao interesse da criança, não se pode negar que estará presente uma contrariedade própria daqueles que se colocam em posições opostas e da natureza humana. É certo que o inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal estabelece que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e os recursos a ela inerentes. Por outro lado, não é menos certo que, na atividade a ser desenvolvida pelo Conselho Tutelar não se pode afirmar que haja litigantes ou acusados em geral, nos termos da norma constitucional. Isto, porém, não significa que a contrariedade a que já se fez referência, não prescindia de receber um tratamento dialético, ainda que todos os envolvidos no procedimento estejam visando ao interesse superior da criança. Aliás, esta situação ocorre em outros campos do Direito. Cite-se, por exemplo, a hipótese do artigo 1.182 e § 2º do Código de Processo Civil, em que, tanto o requerente quanto o requerido, têm o mesmo interesse, apesar da contrariedade, inclusive com a faculdade de defesa técnica a ser produzida por profissional habilitado, embora se trate de jurisdição voluntária (ZAGAGLIA, [200-]).

Vê-se, pois, que reconhecer à criança atendida pelo Conselho Tutelar o contraditório e a ampla defesa, não constitui ilegalidade ou mesmo em indesejada intervenção na atividade administrativa desenvolvida pelo colegiado. A própria Constituição Federal (art. 227, inc. VI) conferiu tanto à criança como ao adolescente três garantias fundamentais: pleno e formal conhecimento do ato infracional; igualdade na relação processual; e, defesa técnica por profissional habilitado. Tudo isto se toma na forma da lei. A circunstância de a lei em questão, o Estatuto da Criança e do Adolescente, ter desjudicializado a conduta da criança até 12 anos de idade incompletos, atribuindo sua administração ao Conselho Tutelar, pode ter retirado das crianças a primeira destas garantias, pois se não há ato infracional, não há que se falar em seu pleno e formal conhecimento. Todavia, isto não significa que as outras garantias, igualdade processual e defesa técnica por profissional habilitado, tenham sido retiradas, nestes casos, da pessoa em

peculiar condição de desenvolvimento de até 12 anos de idade incompletos. A referência é feita apenas com relação à situação do Conselho Tutelar no que diz respeito aos «atos infracionais» praticados por criança e não às suas atribuições em face de crianças e adolescentes que não tenham praticado ato infracional, porque estes também terão garantido o mesmo conteúdo dos argumentos aqui expostos. O destaque dado ao ato infracional referente à criança não visa à valorização deste enfoque, no presente trabalho. Antes disso, visa à valorização da pessoa em peculiar condição de desenvolvimento, na medida em que o Conselho Tutelar atua para todas as crianças e adolescentes, excluindo-se apenas, na forma da lei, o adolescente autor de ato infracional, porque este é judicializado (ZAGAGLIA, [200-]).

Daí porque, o fato de o Estatuto da Criança e do Adolescente ter destacado a judicialização do ato infracional praticado por adolescente, não significa que haja retirado das crianças e adolescentes não autores de infracional as garantias fundamentais gerais ou especiais previstas na Constituição Federal. Confira-se a propósito o disposto no artigo 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ZAGAGLIA, [200-]): “A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade”.

Liberati e Cyrino afirmam que identificar a natureza jurídica do Conselho Tutelar é tarefa delicada, por se tratar de assunto relativamente novo no ordenamento jurídico. Entendem tratar-se de órgão que tem sua origem em lei municipal, conforme disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 134). Tal dispositivo prevê, inclusive, a determinação de local, dia, horário e destinação de recursos para seu funcionamento. Por ser criado por lei municipal, o Conselho Tutelar fica vinculado, diretamente, ao Poder Executivo municipal, tornando-se, por conseguinte, um órgão público, devendo o órgão criador respeitar sua composição, estabilidade e autonomia funcional. Embora na Lei 8.069, de 1990 não esteja explícita essa questão, a análise dos seus dispositivos permite concluir que o Conselho Tutelar, apesar de ser órgão da administração municipal, é destituído de personalidade jurídica, como é de praxe, tratando-se de órgão colegiado. Por isso, a natureza jurídica do Conselho Tutelar é de uma instituição de direito público, de âmbito municipal, com características de estabilidade e independência funcional, desprovido de personalidade jurídica, que participa do conjunto das instituições brasileiras, estando, portanto, subordinado às leis vigentes no País (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 107).

Percebe-se, pois, que o Conselho Tutelar é a instituição que deve exercer a função de vanguarda na aplicação de medidas especiais para garantia dos direitos humanos da criança e do adolescente; é instituição privilegiada pela proximidade física, legitimação social, conhecimento da realidade cultural das crianças, dos adolescentes, das famílias, da sociedade, da rede de atendimento, capaz de apreciar os casos concretos e empreender mais celeremente as providências aptas a preservar ou restabelecer direitos de crianças e adolescentes porventura ameaçados ou violados.

Essa breve análise permite afirmar que se trata de órgão colegiado de deliberação coletiva que exerce parcela do poder estatal atribuído pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente aos Municípios. Verifica-se que muitas das atribuições do Conselho Tutelar, especialmente as relacionadas ao atendimento de crianças ou adolescentes com direitos ameaçados ou violados, assim

como pais ou responsáveis, vale dizer, aspectos políticos-sociais dos direitos das crianças e dos adolescentes, anteriormente, eram exercidas pelo juiz de menores. Obviamente, por se encontrar no Judiciário, mesmo se contasse com boa equipe técnica, o juiz de menores decidia de modo peremptório, sem possibilidade de qualquer contestação, até mesmo pelo significado simbólico da decisão judicial no imaginário social. O Conselho Tutelar libera os juízes do acúmulo de tarefas de índole meramente de política social, permitindo-lhes concentrarem-se em suas funções específicas jurisdicionais.

O Conselho Tutelar atua caso a caso, substituindo a intervenção da autoridade judiciária na aplicação de medidas especiais de proteção a crianças, adolescentes e suas famílias, bem como a atuação da autoridade policial no trato com criança a quem é atribuída a prática de ato infracional, razão pela qual se diz que, com a instalação do Conselho Tutelar está havendo a ‘despolicialização’ e a ‘desjudicialização’ do atendimento à criança e ao adolescente.

Dessa forma, o Conselho Tutelar, de criação obrigatória pelo Estado, por meio da pessoa política do Município, é idealizado como organização da sociedade, composto por integrantes da comunidade. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) afirma expressamente que “o Conselho Tutelar é órgão público não jurisdicional, que desempenha funções administrativas direcionadas ao cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, sem integrar o Poder Judiciário” (Res. 75, de 2001, art. 6º); e que “a autoridade do Conselho Tutelar para tomar providências e aplicar medidas de proteção decorre da lei, sendo efetivada em nome da sociedade para que cesse a ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente” (Res. 139, de 2010, art. 23).

Relativamente ao período de vigência da Constituição Federal anterior e do Código de Menores de 1979, há, portanto, uma ruptura no conceito de atendimento: a Justiça da Infância e da Juventude terá função eminentemente jurisdicional, vale dizer, decidirá os conflitos de interesses e garantirá a aplicação da lei quando houver desvios, com especial destaque para a solução de questões coletivas, quando do julgamento de ações civis públicas resultantes da ameaça ou ofensa a direitos assegurados pelo Estatuto e pela Constituição Federal à criança e ao adolescente (Lei 8.069 de 1990, art.148, inc. IV c.c. art. 208 e par. ún.), deixando de lado a atuação administrativa e assistencialista que nos termos do revogado Código de Menores lhe competia. O Conselho Tutelar deve ser integrado por pessoas que conhecem os problemas das crianças e adolescentes da comunidade e são capazes de indicar as soluções adequadas para cada caso, assim como quais serviços públicos devem intervir. As deliberações do Conselho Tutelar, nesse contexto, não são meras recomendações. São impositivas aos serviços públicos envolvidos. “Ao atender a crianças e jovens em suas necessidades político-sociais, o Conselho Tutelar estará cumprindo a missão constitucional da descentralização político-administrativa, no âmbito municipal, fazendo com que os problemas do Município sejam resolvidos pelos próprios municípios” (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 114).

Por isso, pode-se afirmar que o Conselho Tutelares, assim como o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, conquanto ainda não adequados à Constituição Federal e à legislação federal e não contarem com estrutura e meios necessários para o funcionamento, são os órgãos mais democráticos resultantes da Constituição Federal (art. 227, § 7º e 204) e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esses órgãos representativos da sociedade propiciam a participação da população interessada em que suas crianças tenham todos os direitos garantidos.

## A natureza jurídica da função de conselheiro tutelar

Parece não haver dúvida de que os conselheiros tutelares são agentes públicos. Segundo o disposto no Código Eleitoral, agentes públicos são aqueles que “exercem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional” (art. 73, § 1º). Isso bastaria.

Mas, ainda que a discussão acadêmica se revele inócua, os teóricos não se satisfazem sem enquadrar as coisas existentes em categorias conhecidas. Por isso, surgem problemas quando se objetiva enquadrar esses agentes públicos na classificação teórica. Elaine Maria Barreira Garcia<sup>1</sup> afirma que “os conselheiros tutelares prestam serviços que constituem um *múnus público*, porém, não se enquadram no conceito de agente político, vez que, apesar de ‘eleitos’ pela comunidade para mandato de três anos, suas funções não compõem o esquema fundamental do Poder Público”. Por outro lado, não se enquadrariam “na classe de particulares em colaboração com a administração, eis que se submetem à eleição e são empossados para exercício de mandato, podem receber remuneração do Estado mas não de outra fonte pelo serviço realizado e por fim, não realizam as funções por conta própria”. Por isso, entende que “a figura do conselheiro tutelar tem natureza atípica e híbrida dentro dos conceitos tradicionais de agentes administrativos, bem por isso, a análise de enquadramento jurídico para aplicação do direito com relação ao conselheiro tutelar, quando não houver disposição expressa na lei, deverá sem exceção, levar em conta a vontade do legislador e a faceta preponderante para o respectivo enquadramento” (GARCIA, s.d.). E explica:

Por exercer “cargo” com características híbridas e que carrega um pouco das diversas classes de agente administrativo, ao se examinar casos concretos a respeito do conselheiro tutelar, é preciso verificar qual característica prepondera na hipótese.

Exemplificando, por vezes o conselheiro tutelar se enquadra na classificação de agente público, como por exemplo, para os fins de improbidade administrativa<sup>2</sup>, quando a conduta do conselheiro tutelar der causa a prejuízo ao patrimônio público, enriquecimento ilícito ou consistir em quebra de princípios administrativos. A razão disso encontra-se na vontade da lei que busca proteger o Estado de prejuízos, patrimoniais ou morais por agentes que ela define e que desfrutam de algum vínculo com a Administração.

Em outras situações, a condição do conselheiro tutelar melhor se enquadra como servidor público. Para efeitos eleitorais<sup>3</sup>, o candidato será considerado servidor público se, de qualquer forma, utilizando a máquina da administração, assume condutas, taxativamente previstas no art. 73, da Lei de Eleições, tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais.

Para efeitos penais, o conselheiro tutelar é funcionário público por expressa previsão no

<sup>1</sup> (GARCIA, [200-].

<sup>2</sup> Lei federal n. 8.429/92, art. 2º. – (Improbidade Administrativa) – “Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (nota de GARCIA, [200-])

<sup>3</sup> Lei de Eleições n. 9.504/97 – art. 73, § 1º – Reputa-se agente público, para efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional. (nota de GARCIA, [200-])

Código Penal<sup>4</sup> que alargou o conceito para abarcar aqueles que cometerem as condutas penais típicas aproveitando-se de vínculo com o Estado, ainda que ténue. No mesmo sentido, assim é considerado, para efeitos penais no Código Eleitoral<sup>5</sup>.

Vanêscia Buzelato Prestes<sup>6</sup>, a seu turno, tratando especificamente da questão no Município de Porto Alegre, faz uma retrospectiva, assinalando que, logo no início, a legislação classificou os conselheiros tutelares como agentes honoríficos. No entanto, depois percebeu-se a necessidade de outra solução. Por isso, pela Lei municipal 7.394, de 28 de dezembro de 1993, foram “criados na Administração Centralizada 40 cargos em comissão, a serem providos pelo exercício da função de confiança popular, denominados conselheiros tutelares, eleitos por voto universal e facultativo dos cidadãos porto-alegrenses” (PRESTES, 1998, p. 64). E explica:

29. Conforme já dito, na primeira Lei Municipal os membros de Conselho Tutelar foram caracterizados como agentes honoríficos, cuja relação jurídica estabelecida foi de particulares em colaboração com o poder público. Por consequência, percebiam uma contraprestação pelo serviço prestado a título indenizatório, por força do que disciplinou a Lei. Em decorrência de não serem considerados trabalhadores públicos não podiam perceber os mínimos constitucionais. Todavia, conforme já amplamente explanado esta situação estava jurídica e faticamente inadequada. Isto porque, não obstante a permanência no serviço público dos membros de Conselho Tutelar ser adstrita a um mandato certo, durante este período desempenhavam atividade profissional cujas atribuições decorrem do ECA, bem como prestam serviço sem caráter de eventualidade, elementos característicos do conceito de servidor público. A par disso, desnecessário dizer que, de igual forma, não podiam ser caracterizados como agentes políticos, pois não são membros de Poder, nem tão pouco pertencem a cargos estruturais do Estado, exercendo uma parcela do poder inerente ao mesmo. O único elemento que identifica membro de Conselho Tutelar com agente político, naqueles Municípios que optaram pelo sufrágio universal como método de escolha do Conselho Tutelar e neste momento histórico democrático do país, é a eleição. Destarte nenhum destes conceitos se adequava à espécie.

30. Com base na reflexão desenvolvida no presente estudo chegou-se a conclusão de que os membros de Conselhos Tutelares eram servidores públicos. Para tanto, necessário disciplinar o tema, sem ferir os preceitos constitucionais.

31. A Constituição Federal aponta dois caminhos para investidura em cargo ou emprego público (art. 37, II), o concurso público de provas ou provas e títulos e as nomeações para cargo em comissão. Não obstante a eleição ter características que se assemelham a finalidade do concurso público - garantir a isonomia e a impessoalidade - ,(17) mesmo interpretando sistematicamente o texto constitucional não é possível equiparar a eleição como espécie de concurso, até porque esbarra em outros preceitos constitucionais, nomeadamente, o art. 41 que declara serem estáveis após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público. Nesta hipótese, haveria um problema intransponível na lei municipal que estaria contrariando o texto constitucional ao criar cargos a serem providos por uma “espécie de concurso”, porém posteriormente estes servidores não seriam considerados estáveis, nos termos do art. 41 da Carta Magna,

<sup>4</sup> Código Penal, art. 327 – Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. (nota de GARCIA, [200-])

<sup>5</sup> Lei Federal n. 4.737/65 – Código Eleitoral – art. 283 - § 1º – Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, além dos indicados no presente artigo, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. (nota de GARCIA, [200-])

<sup>6</sup> (PRESTES, 1998).

por força de lei infraconstitucional (lei municipal e ECA), que vincula ao mandato. (PRESTES, 1998, p. 67)

Prestes também entende que seria necessária previsão constitucional explícita para o trato da matéria. Veja-se:

35. Ainda, cabe registrar que no 1º Congresso Nacional sobre Conselhos Tutelares tivemos a oportunidade de falar sobre o tema, alertando para a necessidade de dispor sobre o assunto na Constituição Federal, inclusive sugerindo ao deputado que participava da mesa dos trabalhos, o debate do tema no Congresso Nacional. Por ora, na Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi aprovado o seguinte encaminhamento: “que o CONANDA possa desencadear uma campanha de emenda popular à Constituição Federal para a inclusão de previsão da figura do Conselheiro Tutelar no Serviço Público Brasileiro, inclusive com posterior regulamentação de suas funções”. A preocupação quanto a regulamentação do vínculo, portanto, extrapola os limites municipais e encontra eco para resolução do problema formal enfocado. No limite da possibilidade de um Município nos antecipamos ao clamor nacional. Porém reconhecemos que o problema somente restará elidido quando a Carta Magna contemplar a espécie. (PRESTES, 1998, p. 69)

Murillo José Digiácomo<sup>7</sup>, no entanto, pensa de modo diverso. Sustenta ele que o conselheiro tutelar “exerce uma atividade que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente define como sendo um ‘serviço público relevante’ (art.135), merecendo ser enquadrado no conceito de agente político” (DIGIÁCOMO, [200-]).

Para Hely Lopes Meirelles, é suficiente à classificação como agente político a independência com que determinado agente público exerce as atribuições que são de sua competência, incluindo em tal conceito não apenas os chefes de Executivo e seus auxiliares imediatos como ministros e secretários de Estado e de Município, os parlamentares, mas também os magistrados, os promotores de justiça, os membros dos tribunais de contas, os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público (MEIRELLES, 1991, p. 69)<sup>8</sup>.

Esse posicionamento parece ser o mais acertado. Daí, com razão, Digiácomo. Os conselheiros tutelares são agentes políticos porque são detentores de mandato com investidura a prazo certo; exercem suas atribuições com total independência funcional, em atenção à autonomia do Conselho Tutelar, não estando submetidos a nenhuma subordinação hierárquica e suas deliberações somente podem ser revistas pela autoridade judiciária; integram a estrutura do Estado, na pessoa jurídica de direito público do Município, com previsão na lei de normas gerais, que é o Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual, a seu turno, encontra fundamento na Constituição Federal (art. 227, § 7º e art. 204).

Mas essa discussão sobre a natureza jurídica das funções do Conselho Tutelar, de qualquer sorte, é destituída de qualquer interesse jurídico e possui importância meramente teórica. O que importa é que

<sup>7</sup> DIGIÁCOMO, [200-].

<sup>8</sup> Nesse mesmo sentido, mas utilizando-se do pensamento de Digiácomo, também se manifesta Dorival da Costa na dissertação de mestrado: *O Espaço participativo mercadorizado: a dimensão política e tecnológica na implantação dos conselhos tutelares no Paraná*, 2005.

o constituinte de 1988 também não disse quais seriam as “organizações representativas”, que deveriam expressar a “participação da população”, “na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (CF, art. 204, inc. II), “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (CF, art. 227, § 7º). Dessa forma, tendo o legislador de normas gerais optado pela criação do Conselho Tutelar em nível municipal e dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente em níveis federal, estadual e municipal, há que se reconhecer que o fundamento de tais organizações representativas é constitucional, como se viu anteriormente, aliás. Cumpre ao administrador municipal, portanto, o dever de dar concretude ao Conselho Tutelar. É da Constituição Federal e a norma geral dela decorrente que decorre a obrigatoriedade do Conselho Tutelar para o Município.

Maria Lívia do Nascimento e Estela Scheinvar<sup>9</sup> entendem que o Conselho Tutelar é um equipamento social proposto não para desenvolver programas de assistência, mas para receber denúncias de violação de direitos e encaminhá-las aos serviços que possam ressarcí-los, obedecendo à lei. Nesse sentido, ao se propor o Conselho Tutelar pensou-se não em uma ação julgadora, mas reivindicativa, a partir das violações de direitos, o que implicaria – pensava-se à época – o olhar mais atento às condições de vida da população cujos direitos não são garantidos. Isto supõe tanto a prestação de serviços imediatos, que muitas vezes não são providos, quanto o encaminhamento de demandas a serem supridas através da implementação de políticas públicas. Vale dizer, é estabelecido novo ordenamento político, outra prática que não é fundamentada nem no atendimento sistemático nem na sentença jurídica, mas na leitura política dos casos de violação de direitos, a fim de que sejam oferecidas ou criadas condições para o cumprimento da lei. O Estatuto da Criança e do Adolescente seria instrumento que daria visibilidade às diferenças sociais e às condições particulares necessárias à aplicação da lei. No entanto, o instrumento no qual se pauta o conselho tutelar para intervir é a lei e, historicamente, a aplicação da lei, a sua implementação tem sido atribuição da justiça. No Conselho Tutelar os modelos que prevalecem quando da execução da lei têm sido os adotados pelo Judiciário. Em geral, não se percebe que práticas diferentes das jurídicas, como as de reivindicação política, também se pautam em leis, sem emitir sentenças, sem encaminhar medidas particulares, mas intervindo na ordem pública (NASCIMENTO; SCHEINVAR, 2007).

Na verdade, o fato de se exigir formalização das deliberações não implica judicialização. E é aconselhável, inclusive, que a expressão seja reservada para o tratamento de questões pelo Poder Judiciário.

Mas é importante perceber que a origem do Conselho Tutelar é, exatamente, o rompimento com o modelo autocrático anterior, centralizado na figura do juiz de menores. Trata-se de instituto novo como novo é o Direito da Criança e do Adolescente. Como este, por ser um Direito novo, surgido das práticas insurgentes da sociedade civil, que se tornou direito posto, o Direito da Criança e do Adolescente inspira abertura, inconclusividade, processo de construção e de transformação; é o humano do direito. A consciência da tessitura aberta do Direito da Criança e do Adolescente rompe com as amarras do direito posto, enclausurado em suas interpretações unidirecionais e em suas práticas arraigadas e monológicas. A

---

<sup>9</sup> NASCIMENTO, SCHEINVAR, 2007.

consciência do inacabado do Direito da Criança e do Adolescente inspira a possibilidade de elaboração do novo, que começa num processo dialógico.

A propósito, com Paulo Freire, citado por Luisa de Marillac<sup>10</sup> é necessário deixar claro que diálogo e participação são indispensáveis em uma democracia. Diálogo é relação horizontal. E só o diálogo comunica e possibilita o novo, a partir de duas ou mais propostas. A relação vertical é monológica, é o antidiálogo, não comunica. Faz comunicados. A relação vertical domina, não congrega. A proposta do Direito da Criança e do Adolescente é a da alteridade, é a da dialética, considerando o outro, a verdade do outro, construindo o novo a partir do diálogo das diferenças. Aliás, para Paulo Freire, o diálogo é uma exigência a partir da compreensão do ser humano como incompleto, um ser que só se realiza na relação com os outros, vale dizer, em comunhão.

Nesse sentido, a essência do Direito da Criança e do Adolescente e a atuação do Conselho Tutelar e de qualquer agente que aplique o Direito em geral, devem assumir alguns compromissos: o respeito pelo outro, significando a recusa a qualquer tipo de discriminação; o respeito pelo outro é ouvi-lo, é colocar-se em seu lugar, é abrir-se para um real diálogo, para a relação de troca; a compreensão da história como possibilidade, ou a rejeição de qualquer compreensão fatalista ou visão determinista da história; o amor incondicional pela liberdade e a certeza de que podemos nos tornar seres transformativos e não adaptativos, que podemos nos tornar seres dialógicos, que podemos também nos tornar seres com a capacidade de tomar decisões e que podemos também desenvolver a capacidade para a ruptura; os seres humanos não são seres de adaptação, mas de relação, de inserção, de integração.

Por tudo isso, a atuação do Conselho Tutelar e, na verdade, de todos nós, deve considerar o rompimento que a sociedade brasileira desejou fazer com o modelo autoritário anteriormente vigente.

## Conclusão

Com fundamento nas concepções teóricas dos princípios constitucionais e institutos de direito administrativo mencionados, além de disposições legais e constitucionais existentes no direito positivo brasileiro, podem ser enunciadas as seguintes premissas a título de conclusão (esclarecendo antes que elas devem ser consideradas muito mais como pontos de partida para meditações futuras – até para que sejam eventualmente refutadas – do que ponto de chegada de um artigo cuja dimensão certamente não permite posicionamentos definitivos).

1. Na Constituição brasileira de 1988 estabeleceram-se os princípios do interesse superior e da proteção integral à criança e ao adolescente, ao preconizar-se o dever da família, da sociedade e do Estado de 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 (art. 227).

---

<sup>10</sup> MARILLAC, 2009.

2. Para concretizar os princípios do interesse superior e da proteção integral, o constituinte de 1988 estabeleceu que no atendimento (na garantia) dos direitos da criança e do adolescente as ações governamentais devem ser organizadas com base nas diretrizes de (i) descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal; e (ii) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 227, § 7º e art. 204, incs. I e II).
3. As mencionadas diretrizes de descentralização político-administrativa e de participação da população na formulação das políticas e no controle das ações estão em perfeita sintonia com o princípio da soberania popular, segundo o qual «todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos» da própria Constituição (CF, art. 1º, par. ún.).
4. Quando no Estatuto da Criança e do Adolescente idealiza-se o Conselho Tutelar como colegiado responsável por zelar preventivamente pelos direitos e, portanto, pela garantia do direito da criança, do adolescente e da família, privilegia-se a descentralização político-administrativa e a participação da população mediante a organização representativa que é o Conselho Tutelar, diretrizes de observância obrigatória, nos termos do disposto na Constituição Federal.
5. O Conselho Tutelar funda-se no fato de que um grupo de pessoas escolhidas pela comunidade está em melhores condições de avaliar e decidir sobre qual medida deve ser aplicada em cada caso que surgir, numa relação dialógica com a comunidade e as pessoas envolvidas, inclusive crianças e adolescentes. São os conselheiros tutelares, conhecedores da vida e da realidade social da comunidade, os responsáveis por garantir de imediato os direitos da criança e do adolescente que vivem naquele local, para que tenham desenvolvimento saudável e equilibrado.
6. O Conselho Tutelar, assim como os conselhos dos direitos da criança e do adolescente, conquanto ainda não adequados à Constituição Federal e à legislação federal e, no plano local, nem à Lei Orgânica do Distrito Federal, e não contarem com estrutura e meios necessários para funcionamento pleno, são os órgãos mais democráticos resultantes da Constituição Federal (art. 227, § 7º e art. 204) e do Estatuto da Criança e do Adolescente. O Conselho Tutelar, órgão representativo da sociedade, propicia a adoção de soluções que evitam o clientelismo, a troca de favores políticos, e diversos outros males, com a fiscalização e o controle direto da população interessada em que as crianças e adolescentes tenham todos os seus direitos respeitados.

## Referências

---

BRASIL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Brasília, 1993. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao/lei-organica-1/>>. Acesso: 5 out. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. *Resolução 75, de 22 de outubro de 2001*. Brasília, 1991. Disponível em: <[http://www.direitosdaCrianca.org.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-75-de-22-de-outubrode-2001/at\\_downloadfile/arquivo](http://www.direitosdaCrianca.org.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-75-de-22-de-outubrode-2001/at_downloadfile/arquivo)>. Acesso: 5 out. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Resolução 139, de 17 de março de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 março 2011. Seção 1, p. 1-5.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 5 out. 2010.

BRASIL. *Lei 8.069, de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acesso: 5 out. 2010.

BRASIL. *Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991*. Brasília, 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8242.htm)>. Acesso: 5 out. 2010.

COSTA, Dorival da. *O Espaço participativo mercadorizado: a dimensão política e tecnológica na implantação dos conselhos tutelares no Paraná*. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná, Curitiba, 2005.

DIGIÁCOMO, Murillo José. *Algumas considerações sobre a composição do Conselho Tutelar*. [200-]. Disponível em: <[http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca\\_ct\\_doutrina\\_11.php](http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_ct_doutrina_11.php)>, Conselhos Tutelares, Doutrina. Acesso em: 9 nov. 2010.

GARCIA, Elaine Maria Barreira. Conselheiro tutelar e a impossibilidade de concessão de “licença remunerada para atividades políticas”. [200-]. Disponível em: <<http://www5.mp.sp.gov.br:8080/caoinfancia/caoinfancia.htm>>. Acesso em: 27 nov. 2005.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1997.

MARILLAC, Luisa de. *O direito entre togas, capas e anéis*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

NASCIMENTO, Maria Livia do; SCHEINVAR, Estela. De como as práticas do conselho tutelar vêm se tornando jurisdicionais. *Aletheia*, n. 25, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://pepsic.bvs-psi.org.br/pdf/aletheia/n25/n25a12.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2011.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Natureza jurídica da função conselheiro tutelar: legislação de Porto Alegre. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, Porto Alegre, n. 12, p. 61-78, set. 1998.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 4 v.

SOARES, Judá Jessé de Bragança. Disposições gerais. In: CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando do Amaral; MENDES, Emílio García (Coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

ZAGAGLIA, Rosângela. *O conselho tutelar*. [200-]. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/textos/254.htm>>. Acesso em: 10 set. 2011.



Capítulo

15

# Conselhos Tutelares: por uma “concertação” de agendas entre produção acadêmica, as políticas públicas e a prática social

*Benedito Rodrigues dos Santos*

Introdução: as agendas da produção acadêmica e da formulação de políticas públicas para infância e adolescência

Qual seria o seu potencial dessa produção de conhecimento por intermédio de teses e dissertações sobre conselhos tutelares de subsidiar a prática social dos conselhos tutelares bem o monitoramento e avaliação de políticas sociais públicas de fortalecimento desses organismos? Quais diálogos ou pontes são possíveis serem construídos entre a produção acadêmica de conhecimento, a prática dos conselhos de direitos e as políticas de fortalecimento desses conselhos? Vemos na realização de um balanço desta natureza uma boa forma de encerrar este livro.

Como já mencionado neste livro, o *locus* jurídico de ordenamento dos conselhos tutelares foi o Livro II do ECA – Parte Especial – numa seção intitulada ‘Do Conselho Tutelar’, localizado entre as os títulos ‘Das medidas pertinentes aos pais ou responsável’ e ‘Do Acesso à Justiça’. Embora o ECA tenha também atribuído a sua ‘criação’ às leis municipais, esse diploma legal foi mais extensivo na definição dos parâmetros nacionais do que no caso dos conselhos de direitos (BRASIL, 1990).

Como o definido no ECA, o conselho tutelar “é *órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente*”. A quantidade de conselhos tutelares deve ser definida em lei municipal, observada a relação de proporcionalidade de entre número de habitantes e o número de conselhos. Com quanto, o ECA estabelece que em cada município haverá pelo menos um Conselho Tutelar. O número de conselheiros por cada conselho foi estabelecido em

cinco membros, eleitos pelos cidadãos locais. O processo de escolha desses conselheiros foi atribuída à lei municipal e a duração do mandato estabelecido em três anos, permitida uma reeleição (BRAIL, 1990).

A competência legal dos conselhos tutelares está diretamente relacionada à aplicação das chamadas medidas de proteção à criança e ao adolescente sempre que os direitos reconhecidos em lei *forem ameaçados ou violados* por ação ou omissão da sociedade ou do estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou em razão de sua própria conduta (ECA, art. 98), inclusive nos casos de ato infracional praticado por criança abaixo de 12 anos (ECA, art. 105) (BRASIL, 1990).

As atribuições do conselho tutelar podem ser agrupadas em sete categorias (art. 136):

**1. Atendimento à crianças e adolescentes cujos direitos estejam ameaçados ou violados e aplicação das medidas de proteção.** As medidas elencadas na Lei são (art. 101):<sup>1</sup>

*I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;*

*II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;*

*III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;*

*IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;*

*V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;*

*VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;*

*VII - abrigo em entidade; (media provisória e excepcional).*

**2. Atendimento, aconselhamento e aplicação das medidas de responsabilização** à pais ou responsável legal. São elas (art. 129).

*I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;*

*II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;*

*III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;*

*IV - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;*

*VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;*

*VII - advertência;*<sup>2</sup>

**3. Representação em nome da criança ou adolescente ou da família** em casos de violação dos direitos das mesmas por programas ou programações de rádio e televisão que contrariem as normas estabelecidas para sua produção e apresentação.

**4. Representação e Encaminhamento ao Ministério Público.** Os conselhos tutelares têm o dever de representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio-poder e de encaminhar as notícias de fatos que constituam infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente (art. 129).

5. **Representação e encaminhamento à autoridade judiciária.** Os conselhos tutelares têm o dever representar às autoridades judiciárias nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações e de encaminhar os casos de competência do Judiciário (art. 129).

6. **Assessoramento ao Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária.** Os conselhos têm ainda a atribuição de assessor as prefeituras na elaboração de peças orçamentárias referentes aos planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (art. 129).

7. **Fiscalização.** Finalmente os conselhos tutelares tem papel de fiscalizar, juntamente com o Judiciário e o Ministério Público as entidades governamentais e não-governamentais responsáveis pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócioeducativas (art. 90 e 95).

Para promover a execução de suas decisões os conselhos tutelares podem: requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança e adolescente quando necessário; expedir notificações; e, representar junto à autoridades constituídas.

Estatuto da Criança e do Adolescente, não estabeleceu nenhum vínculo legal entre os conselhos tutelares e de direitos pelo o princípio da autonomia. Contudo, os conselhos de direitos podem normatizar supletivamente sobre a criação e o funcionamento dos conselhos tutelares e em muitos municípios são os conselhos de direitos que coordenam o processo eleitoral de escolha dos conselhos tutelares e realizam cursos de capacitação para os mesmos. Os conselhos municipais de direitos devem também encaminhar aos conselhos tutelares a relação das entidades e programas de atendimentos registrados pelos mesmos para fins de fiscalização. Por sua vez, os dados do atendimento dos conselhos tutelares devem servir de fonte de subsídio para o processo de formulação das políticas municipais de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Segundo dados da pesquisa *Perfil dos Municípios 2009*, do Instituto Brasileiro de Estatísticas e Geografia (IBGE), o Brasil possui 5.472 conselhos tutelares estando presentes em 98,3% dos municípios dos municípios brasileiros. Estes números absolutos e respectivos percentuais ultrapassam os 5.084 conselhos de direitos e cobertura 91,4% dos municípios brasileiros. O número de municípios que possui ambos os tipos de conselhos é também bastante alto: 5.039 municípios (IBGE, 2010).

Tem-se de um lado o perfil da literatura acadêmica de teses e dissertações discutida no Cap. 1 desta obra: a grande maioria dessas pesquisas é constituída de dissertações de mestrado acadêmico, predominante produzida em instituições da Região Sudeste do país, nos campos da Psicologia, Serviço Social, Ciências Sociais, Educação e Direito, focada principalmente em temáticas referentes à gestão política dos conselhos tutelares e na atuação dos conselhos tutelares no enfrentamento das várias formas da violência doméstica.

De outro lado, tem-se a prática social dos conselhos tutelares e as políticas de fortalecimento deste órgão pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. A seguir algumas das diretrizes e objetivos estratégicos aprovados pelo Conanda em abril de 2011.

**Diretriz 04 – Universalização e fortalecimento dos conselhos tutelares, objetivando a sua atuação qualificada.**

**Objetivo Estratégico 4.1**– Implantar e aprimorar o funcionamento de conselhos tutelares em todos os municípios, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo CONANDA.

**Diretriz 05 – Universalização, em igualdade de condições, do acesso de crianças e adolescentes aos sistemas de justiça e segurança pública para a efetivação dos seus direitos.**

**Objetivo Estratégico 5.1** – Articular e aprimorar os mecanismos de denúncia, notificação e investigação de violações dos direitos de crianças e adolescentes.

**Objetivo Estratégico 5.2** – Incentivar processos de aprimoramento institucional, de especialização e de regionalização dos sistemas de segurança e justiça, para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

**Objetivo Estratégico 5.3** - Fortalecer a capacidade institucional dos órgãos de responsabilização para o rompimento do ciclo de impunidade e para o enfrentamento de violações dos direitos de crianças e adolescentes.

**Diretriz 09 – Efetivação da prioridade absoluta no ciclo e na execução orçamentária das três esferas de governo para a Política Nacional e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, garantindo que não haja cortes orçamentários.**

**Objetivo Estratégico 9.1** - Dotar a política dos direitos humanos de crianças e adolescentes de recursos suficientes e constantes para implementação das ações do Plano Decenal, com plena execução orçamentária.

**Objetivo Estratégico 9.2** – Estabelecer e implementar mecanismos de co-financiamento e de repasse de recursos do Fundo da Infância e adolescência entre as três esferas de governo, na modalidade Fundo a Fundo, para as prioridades estabelecidas pelo plano decenal, de acordo com os parâmetros legais e normativos do Conanda.

**Diretriz 10 – Qualificação permanente de profissionais para atuarem na rede de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.**

**Objetivo Estratégico 10.1** – Formular e Implementar uma política de formação continuada, segundo diretrizes estabelecidas pelo Conanda, para atuação dos operadores do sistema de garantias de direitos, que leve em conta a diversidade regional, cultural e étnico-racial.

**Diretriz 11 – Aperfeiçoamento de mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação da Política e do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, facilitado pela articulação de sistemas de informação.**

**Objetivo Estratégico 11.1** – Desenvolver metodologias e criar mecanismos institucionais de monitoramento e avaliação da política Nacional e do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e do seu respectivo orçamento.

**Objetivo Estratégico 11.2** – Universalizar o Sistema de Informação para Infância e adolescência - Sipiá, mediante a co-responsabilidade do poder público, em articulação com outras bases de dados nacionais sobre crianças e adolescentes.

**Diretriz 12 – Produção de conhecimentos sobre a infância e a adolescência, aplicada ao processo de formulação de políticas públicas.**

**Objetivo Estratégico 12.1** – Fomentar pesquisas no campo da promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com a difusão pública de seus resultados.

**Objetivo Estratégico 12.2** - Identificar, apoiar e difundir práticas inovadoras no campo da promoção, proteção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, visando o intercâmbio de experiências para o aperfeiçoamento de políticas públicas.

**Objetivo Estratégico 12.3** - Promover o intercâmbio científico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão nos temas relativos a crianças e adolescentes.

Subjacente às diretrizes e objetivos estratégicos do *Plano Decenal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente* encontra-se uma agenda de futuro tanto para os órgãos encarregados de implementação de políticas públicas quanto para os conselhos tutelares: a universalização do acesso a políticas públicas, a integralização das políticas para infância e adolescência, a universalização do acesso à justiça, o fortalecimento dos espaços democráticos de participação e controle, priorizando os conselhos de direitos, a efetividade da prioridade absoluta no ciclo e na execução orçamentária, a qualificação permanente de profissionais, o aperfeiçoamento de mecanismos e instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas sociais, e a produção de conhecimento aplicada ao processo de formulação de políticas sociais. Dentre essas prioridades encontram-se dois grandes desafios: a integralização das políticas para infância e adolescência e a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação de políticas públicas. É também desafio de igual ordem a universalização, em igualdade de condições, do acesso aos sistemas de justiça e segurança pública para efetivação dos direitos, incluindo neste contexto a universalização e o fortalecimento dos conselhos tutelares.

O objetivo deste capítulo é justamente examinar o potencial dessa literatura produzida na forma de teses e dissertações contribuir para o fortalecimento dos conselhos tutelares na sua missão de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

## **A ‘análise de situação’ dos conselhos tutelares nas teses e dissertações: perspectiva tradicional de foco nos *gaps* entre a norma e a realidade**

Como afirmamos no Capítulo 1 de ‘Uma Breve Sociologia’, embora o crescimento, ainda que irregular, da produção acadêmica sobre os conselhos tutelares seja um motivo de celebração, a falta de diretrizes para a produção de conhecimento neste campo faz com que a elaboração de teses e dissertações nesta área seja fruto de um movimento ‘espontaneísta’ regulado apenas pelos interesses individuais dos pesquisadores, e orientadores de programas de pós-graduação no Brasil.

Esse espontaneísmo verificado no processo de a produção acadêmica de teses e dissertações sobre conselhos tutelares termina por gerar uma pulverização, do já pequeno interesse na temática, em uma grande quantidade de subtemas, muito interessantes por sinal, mas não necessariamente articulados

com as necessidades práticas dos conselhos tutelares ou com as políticas de fortalecimento dos referidos órgãos. Isto não significa dizer que trabalhos mais reflexivos e teóricos não sejam necessários, mas sim que as pesquisas baseadas em evidências podem e devem responder as necessidades identificadas pela prática social, como é o caso por exemplo do processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas sociais.

O *forte* das teses e dissertações, aqui estudadas, é, no seu conjunto, a realização de uma diagnose dos problemas enfrentados pelos conselhos tutelares, realizada por intermédio de estudos de casos de um ou uns poucos conselhos tutelares. Contudo, muitos desses estudos de caso estão mais para o chamado diagnóstico, na sua versão clássica de diagnose dos problemas (identificação dos *gaps* entre norma/ideal e realidade) do que das análises de situação construídas sobre o enfoque mais dialético no qual são também mapeadas as potencialidades institucionais dos órgãos e seu poder de interferência (efeito ou impacto) (SANTOS, 2007).

A temática da *gestão política dos conselhos tutelares*, por exemplo traz um debate muito rico sobre o ‘papel político’ dos conselhos tutelares. Estes abordam o papel político dos conselhos tutelares sob duas vertentes a primeira dos CTs como mecanismos de efetivação de direitos e controle social sobre o aparelho de estado; a segunda a função ‘normalizadora’ dos CTs como ‘polícia de famílias’. Ao tomar uma e outra posição, as pesquisas deixam de problematizar a própria função de proteção dos conselhos de direitos. A escolha pode não ser entre uma ou outra alternativa mas talvez conselhos tutelares podem incorporar essa ambigüidade. Se um grande conjunto de violações dos direitos da criança e do adolescente é realizado dentro de casa, na ação de proteção de crianças e adolescentes não implicaria necessariamente em impor limites ao poder das famílias, ainda que não seja nível de polícia propriamente dito? Não vejo maneira de proteger crianças que tenham seus direitos violados desvinculadas de um ato de coibição, operem estes sobre o nível da consciência ou de restrição de direitos (DANZELOT, 1985; ANDRADE, 1997; LEMOS, 2003).

Da mesma forma é importante avaliar os CTs como mecanismos de controle social. Contudo, muitas das pesquisas realizadas tendem a incorrer num problema de analisar um em mecanismo de controle social fora do debate teórico sobre controle social e isolado do contexto dos outros mecanismos de controle social. Quando os estudos articulam o debate do controle social ao da chamada *accountability* os resultados tendem a ser mais balanceado no sentido de mostrar zonas de eficiência e eficácia dos conselhos tutelares (GARAGNANI, 2005).

Enquanto problemas de competência/atribuições entre os conselhos tutelares, órgãos do poder executivo, do ministério público e do poder judiciário ou tensões entre os conselhos tutelares e os conselhos de direitos estão numericamente bem retratados na literatura de teses e dissertações, a produção acadêmica pouco conhece a estruturação de redes e a construção de fluxos que vem sendo desenvolvidos nos espaços de formulação de políticas (ABMP, 2010). Os estudos sobre relação entre os conselhos tutelares e esses órgãos quase nunca é realizada no contexto de interrelacionamento dos órgãos do sistema de justiça (garantia de direitos), produzindo uma sensação de o problema residente apenas nesta relação, enquanto são plenamente conhecidas as tensões entre Ministério Público e Judiciário. Tampouco as experiências bem sucedidas no relacionamento entre esses órgãos ganharam interesse acadêmico.

Neste campo da gestão política dos conselhos tutelares, um subtema que pode gerar frutos produtivos para a formulação de políticas sociais são aqueles de natureza mais avaliativa como no caso de avaliação de programas de capacitação ou monitoramento e avaliação das medidas aplicadas pelos conselhos tutelares. Ainda que experimentais e utilizando a perspectiva Weberiana do modelo ideal, estas pesquisas atuam no campo de desenvolvimento de metodologias de monitoramento e avaliação extremamente úteis ao processo de formulação de políticas e fortalecimento dos mecanismos de controle social.

Nesta perspectiva de desenvolvimento metodológico, existem poucos subsídios na produção acadêmica para padronização de códigos de procedimentos metodológicos e protocolos éticos na atenção de crianças e adolescentes vulnerabilizados, como é o caso do atendimento humanizado de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência sexual.

O crescente número de teses e dissertações sobre a *violência doméstica* certamente interessa ao processo de formulação de políticas sociais. Verificou-se uma concentração de estudos de caracterização dos casos notificados aos conselhos tutelares, mas pouco *follow-up* desses casos atendidos e da aplicação de medidas de proteção no processo de produção de políticas sociais. Por mais de 20 anos os conselhos tutelares vem apontando a negligência, a violência física e psicológica liderando os índices de violações aos direitos da criança e do adolescente. Ainda muito pouco foi feito em termos da elaboração e implementação de políticas sociais para o enfrentamento dessa forma de violência. Uma maior produção neste campo certamente contribuirá para superação desse desafio.

O mesmo vale para a intervenção dos conselhos tutelares em outras áreas das políticas sociais, como é o caso da inserção de famílias em programas sociais ou colocação de crianças e adolescentes no acolhimento institucional. O que ocorreu com as essas famílias? Elas foram atendidas? Houve expansão dos programas? Quais seriam as razões para não efetividade da medida de acolhimento institucional para os casos de crianças e adolescentes com múltiplas medidas.

E ainda, o mesmo questionamento é realizado para a relação entre o conselho tutelar e a escola. A direção seguida por Isis Longo (2008) deve gerar uma abertura de um subcampo de estudos que realize pesquisas sobre: qual vem sendo impacto dos CTs na evasão e exclusão escolar? Este tipo de pesquisa tem potencial de contribuir mais proximamente com objeto de formulação de políticas.

Como mencionamos parte dessa centralidade nos problemas é pode ser decorrente da perspectiva epistemológica adotada: referente ao modelo de ciência empregado por essas pesquisas. Constata-se nesses estudos uma a tensão entre um modelo weberiano do parâmetro ideal de análise e a empatia com o objeto, empatia esta que para muitos pesquisadores vai para além a relação acadêmica se constituindo mesmo em uma relação de militância. Assim, na maioria desses estudos, os seus autores, oscilando entre a empatia com objeto e o modelo ideal Weberiano de análise acadêmica termina por centrar-se nos problemas e dificuldades de funcionamento/cumprimento do papel, os quais ocupam a quase totalidade das páginas de análise dos dados empíricos.

Da mesma forma que os estudos sobre os conselhos de direitos, depois centrar-se nos problemas de funcionamento desses instrumentos, os autores reservam as conclusões para esboçarem uma mensagem mais animadora, mais ainda assim afirmadas na forma no tom dos ‘desafios’ a serem superados pelos conselhos, ou na alegação de que estes se constituem uma ‘promessa’ a ser cumprida. Neste contexto de conselhos como ‘potenciais’ instrumentos situados no campo das ‘possibilidades’ particularmente do controle social e

da inserção de crianças e adolescentes no estado de direito. Nem mesmo que aqueles estudos que indicaram a existência de uma melhor performance dos conselhos tutelares, como é o caso das pesquisas que argüíram em favor da ‘função pedagógica’ dos conselhos tutelares apresentaram evidências contundentes na defesa dos seus argumentos (LONGO, 2008).

A pesquisa *Os Bons Conselhos: Conhecendo a Realidade*, realizou um estudo com mais de dois mil conselhos tutelares no país, a qual nos permite inserir a investigações sobre os mesmos numa escala sociológica mais ampla. Quando perguntados quais eram as medidas mais aplicadas, os conselheiros sinalizaram as seguintes: inclusão em programa de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de tratamento de saúde (física ou mental), matrícula e frequência obrigatória na escola; encaminhamento aos pais e responsáveis, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento de famílias com crianças e adolescentes sob medidas de proteção. Em menor grau encontra-se a inclusão em programas de auxílio às pessoas que fazem uso abuso de substâncias psicoativas (CEATS-FIA, 2007).

Os conselheiros tutelares avaliaram que a melhor performance dos seus órgãos: os encaminhamentos à autoridade judiciária os casos de sua competência; o atendimento e aconselhamento dos pais ou responsáveis; a aplicação das medidas previstas no art. 129, I a VII; a requisição de serviços, saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; o atendimento crianças e adolescentes ameaçados ou violadas em seus direitos e aplicar as medidas de proteção. As áreas de menor incidência foram a fiscalização de entidades e participação no processo elaboração da proposta orçamentária do município (CEATS-FIA, 2007).

Dentre as principais dificuldades apresentadas encontram-se: a falta de programas e serviços para inserção das crianças e adolescentes sob medida de proteção bem como de suas famílias; falta de reconhecimento da autoridade do conselho tutelar por parte do poder público (pastas afetas à proteção da criança e do adolescente e à investigação de crimes contra elas); problemas de definição de competências e fluxos entre órgãos do poder executivo, do judiciário e ministério público; falta de clareza na definição dos papéis entre conselho tutelar e sistema escolar; pouca participação da comunidade nas eleições do conselho tutelar; excesso de demandas que dificulta um atendimento adequado por parte do conselho; dificuldade na distribuição adequada das tarefas entre os conselheiros e na tomada de decisões de forma colegiada; dificuldades no registro das atividades do conselho de forma a preservar memória dos atendimentos dos casos (CEATS-FIA, 2007).

Contribui para gerar o excesso de demanda sobre os conselheiros tutelares o desvio de função dos conselheiros. A pesquisa *Os Bons Conselhos: Conhecendo a Realidade* constatou que os conselheiros tutelares foram demandados a resolver problemas de disciplina escolar (87%), fiscalizar sistematicamente bares, restaurantes e boates (70%), determinar registro civil de nascimento ou óbito (58%), mediar acordos extrajudiciais de pensão alimentícia (42%) e emitir autorização para crianças e adolescentes viajarem (40%) (CEATS-FIA, 2007).

## Direções que podem contribuir para o fortalecimento dos conselhos de direitos

Algumas das lições aprendidas com a produção de teses e dissertações sobre conselhos tutelares pode pautar epistemológica e metodologicamente novas pesquisas.

- a. Constatou-se uma ênfase nos estudos sobre os conselhos tutelares como mecanismo de garantia de direitos e de controle social. Contudo, pouco desses estudos reconheceram que não se pode atribuir aos conselhos tutelares o papel de isoladamente se prestarem à estes propósitos. Eles são parte de uma estratégia mais ampla de participação social. Uma discussão a ser realizada no contexto das pesquisas sobre controle social e acesso ao estado de direitos.
- b. Nesta mesma direção, muitas dessas categorias controle social e mecanismo de garantia de direitos foram tomadas como operando num vácuo de intencionalidade. Muitos desses estudos não levaram em consideração a finalidade de democratizar e controlar o estado. A finalidade, no campo da infância e adolescência, é aumentar a eficiência do estado na garantia de direitos da criança e do adolescente, particularmente no afeta aos conselhos tutelares a aplicação de medidas de proteção às crianças e adolescentes.
- c. Faz-se necessário evitar generalizantes baseados em estudo de casos. Desta forma, quando a opção for o estudo de somente um conselho tutelar, o ideal que esta pesquisa seja realizada com um recorte temporal mais longo de tempo. Ou quando a opção recair sobre um recorte temporal muito curto, que o estudo leve em consideração a trajetória histórica do próprio Conselho e o estudo de questões semelhantes em outros conselhos gestores congêneres.
- d. Quando a opção metodológica for por estudo-de-caso, quando realizados estes devem ser ancorados e uma sociologia ou demografia que globalize ou coloque o estudo individualizado num contexto mais global do país. Ou ainda que estudos de casos sem mais despojados de suas pretensões de conclusões generalizantes.
- e. Os estudos que realizaram pesquisas em um número maior de conselhos de tutelares ganharam com ampliação do escopo do estudo oferecido pela perspectiva comparativa.
- f. Em caso de opção recair sobre o exame de uma dada tendência ou problema, que esta seja examinada em número maior de conselhos tutelares. E que seja ancorada numa leitura mais balanceada dos problemas e acertos dos conselhos tutelares.
- g. Dentro dessa mesma lógica, que o estudo de uma só das competências dos conselhos tutelares seja realizado em relação ao conjunto de competências e atribuições dos outros órgãos do sistema de garantia de direitos.
- h. Os estudos longitudinais se mostram um grande recurso metodológico para colocar os conselhos em perspectiva histórica, captar as várias dinâmicas e os momentos de sucesso e insucessos.
- i. A falta de substancialidade nos argumentos favoráveis aos conselhos termina dar à essas mensagens um ‘tom’ salvacionista uma vez que estas exigem crença dos leitores. Por esse caminho, com evidências tão reduzidas e insuficientes sobre a viabilidade desses conselhos, essas mensagens terminam por ser constituírem numa retórica discursiva insuficiente para contrapor o discurso hegemônico, e de certa forma senso comum, da inutilidade dos conselhos de direitos da criança e do adolescente. Perspectiva esta que termina, em última instância, reforçando, não intencionalmente, a proposta neoliberal de estado reduzido.

## Por uma concertação de agendas entre produção acadêmica, a prática dos conselhos tutelares e as políticas de fortalecimento do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente

A implementação da Política Nacional e do Plano Decenal num país continental como Brasil e sem tradição de formular políticas integrais para infância e juventude é um grande desafio que oferece uma agenda de pesquisas para acadêmica. Não significa que a definição da agenda de pesquisa sobre a temática seja subordinada ou condicionada pelo processo de formulação de políticas sociais, mais que existe uma concertação de agendas entre a produção acadêmica e a formulação de políticas para infância e adolescência, a qual inclui a universalização e o fortalecimento dos conselhos tutelares.

Para o desenvolvimento de políticas nacionais é de fundamental importância o foco nas chamadas 'boas práticas', sejam estas sobre experiência de participação de crianças e adolescentes na formulação de políticas sociais, uma experiência bem sucedida de formulação, monitoramento e avaliação dos conselhos. A esta ênfase nas boas práticas pode mudar o foco da perspectiva diagnóstica para prognóstica.

A produção acadêmica pode aportar muito conhecimento no debate de aprimoramento do modelo de conselhos tutelares. Estão em disputa: a) O número de conselhos tutelares por municípios e os critérios de ampliação em casos de necessidade; a composição dos conselhos tutelares (número e critérios para escolha); b) processo de escolha dos conselheiros tutelares – a natureza do processo de indicação dos conselheiros tutelares e também perguntas como evitar instrumentação dos processos eleitorais? Quais seriam o impacto das eleições universais facultativas numa mesma data?; b) A duração do mandato; recondução ou reeleições; c) requisitos de candidatura a membro do Conselho Tutelar; d) direitos previdenciários, trabalhistas e sociais; e) formas capacitação e responsabilidade de oferta; f) responsabilidade pela manutenção dos Conselhos Tutelares (infraestrutura); g) Status social do conselheiro tutelar; h) segurança do conselheiro tutelar (porte de arma?); i) Agravo de pena para descumprimento de requisições dos Conselhos Tutelares; j) Divulgação das ações dos CTs - Dia nacional do Conselheiro Tutelar.

O funcionamento dos conselhos tutelares é um campo fértil, podem gerar pesquisas como alguns conselhos de direitos lograram um melhor desempenho nas decisões da agenda temática ou articuladora ou ainda controladora, como o categorizado por Silva (2000). A gestão dos conselhos é uma outra área de grande desafio nunca incluídas nos cursos de formação.

A capacitação dos conselheiros tutelares tem sido pouco estudada pelas pesquisas acadêmica. O que funciona e o que não funciona? Quais são os modelos mais eficazes? Como garantir mecanismos de capacitação continuada? Qual a avaliação que se faz de programas de formação continuada? Como mensurar o impacto dos eventos de capacitação na vida dos conselheiros, nas políticas públicas e na vida das crianças e adolescentes? Qual tem sido este impacto. Considerado o enorme *turnover* os estariam os conhecimentos adquiridos pelos conselheiros sendo reciclados e empregados em outras áreas, quando estes imigram para outras áreas de trabalho?

Sabendo que as intervenções no Ciclo de Planejamento e Orçamentação não são para amadores, os esforços dos conselhos tutelares nesta matéria de influenciar a destinação orçamentária deverão ser saudados pelos conselhos de direitos.

Finalmente as pesquisas sobre monitoramento e avaliação de políticas devem alcançar outro patamar para além da constatação de sua incipiência. Existem conselhos tutelares que lograram uma boa performance neste quesito? Quais foram as estratégias utilizadas?

Voltamos à uma questão central: Não estariam estes estudos de casos na maneira como sendo desenvolvidos em que pese a boa intenção causando mais prejuízo do que ajudando? Creio que muitos estão contribuindo para povoar o imaginário social da inoperância desses conselhos que afeta profundamente auto-imagem institucional desses novos arranjos institucionais. Contudo, muitos dos estudos acima mencionados oferecem boas perspectivas metodológicas para uma produção acadêmica dialogada com a prática social.

Uma agenda ‘concertada’ entre produção acadêmica e produção de políticas sociais pode contribuir definitivamente para uma revisitação e aprimoramento do modelo de conselhos de direitos em todo o país bem como para o fortalecimento desses órgãos de exigibilidade de direitos da criança e do adolescente.

## Referências

---

ANDRADE, J. E. *Conselho Tutelar: sem ou cem caminhos?* Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES E DEFESORES DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (ABMP). *Proteção Integral e a atuação em rede na garantia dos direitos de crianças e adolescentes*. São Paulo, 2010. (Cadernos de Fluxos Operacionais).

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 jul. 1990. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102414>>. Acesso em: outubro de 2011.

DONZELOT, J. *A polícia das famílias*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

GARAGNANI, E. *Conselho Tutelar: efetivação de direitos e controle social*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais – Política) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *O perfil dos municípios brasileiros 2009*. Rio de Janeiro, 2010.

LEMOS, F. C. S. *Práticas de Conselheiros Tutelares frente à violência doméstica: proteção e controle*. Dissertação (Mestrado em Psicologia e Sociedade) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Assis, 2003.

LONGO, I. *Conselhos tutelares e escolas públicas de São Paulo: o diálogo preciso*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2008.

OS BONS conselhos: ‘conhecendo a realidade’. São Paulo: Centro de Empreendedorismo e Administração Municipal em Terceiro Setor, 2007.

SANTOS, B. R. *O enfrentamento da exploração sexual infanto-juvenil*. Goiânia: Cànone, 2007.



## SOBRE OS AUTORES

---

### Arquimedes Belo Paiva

Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Atua profissionalmente como sociólogo em regime estatutário no Ministério das Cidades. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia da Infância e Sociologia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: infância, Estado, cidade, conflitos fundiários urbanos e exclusão social.

### Benedito Rodrigues dos Santos

Professor e Pesquisador da Universidade Católica de Brasília (UCB) - Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Psicologia. Afiliado ao *International Institute of Child Rights and Development* da Universidade de Victoria no Canadá. Doutor em antropologia pela Universidade da Califórnia - Berkeley e pós-doutor pelas Universidades de Johns Hopkins e Califórnia em Los Angeles. Foi membro do Grupo de Redação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

### Bernadete de Lourdes Salles Baccini

Graduada em Psicologia pela Unesp, mestre em Psicologia Social pela PUC - São Paulo. Atuou como docente durante 11 anos na UNIMEP de Piracicaba e UNIP de Araçatuba. Atualmente é docente das Faculdades Integradas de Bauru.

### Carlos Henrique Macena Barbosa

Graduado em Psicologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Mestre em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/FIOCRUZ); Psicólogo escolar efetivo da Prefeitura de Araputanga - MT; Psicanalista; Professor de Psicologia, professor de Pós-Graduação, supervisor de estágio em Psicologia Clínica e de estágio em Psicologia da Saúde e pesquisador da Faculdade de Quatro Marcos (FQM); Professor de Psicologia da Faculdade do Pantanal (FAPAN).  
E-mail: psicarlos@ig.com.br

### Cátia Aida Silva

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e consultora do Ministério do Desenvolvimento Social. Publicou os livros *Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de justiça* (EduspFapesp, 2001) e *Meninos de rua* (Contexto, 2000, em co-autoria). Lecionou na Universidade Estadual de Campinas, Universidade de Brasília e Hankuk University of Foreign Studies.

## **Eliane Coimbra Farhat**

Assistente Social, mestre em Serviço Social/UERJ.

## **Flávia Cristina Silveira Lemos**

Psicóloga (UNESP), Mestre em Psicologia e Sociedade (UNESP), Doutora em História e Sociedade (UNESP). Professora adjunta II, DE, em psicologia social (UFPA). Professora na graduação e na pós-graduação em psicologia (UFPA). Coordenadora do Programa de pós-graduação em Psicologia (UFPA). Conselheira no Conselho Federal de Psicologia.

## **Ismael Francisco de Souza**

Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina; Graduado em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC); Consultor do PNUD/MDS; Professor de Sociologia do Direito e Direito da Criança e do Adolescente da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC); Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). E-mail: [ismael@unesc.net](mailto:ismael@unesc.net)

## **Isis Sousa Longo**

Doutora em Educação (FEUSP /2008), historiadora, professora de história da Rede Pública Municipal de São Paulo (EMEF Gonzaguinha); professora adjunta da Faculdade Zumbi dos Palmares; militante dos Direitos Humanos; membro da Associação Educativa Tecer Direitos (AETD). Contato: [isislongo@ig.com.br](mailto:isislongo@ig.com.br)

## **Kátia Regina Frizzo**

Psicóloga (UFRGS), Mestre em Educação (UFRGS) e Doutora em Psicologia (PUCRS) com ênfase em Psicologia Social e Comunitária. Foi presidente do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e professora da UNOESC em Joaçaba, SC, onde desenvolveu atividades de capacitação, assessoria e pesquisa junto ao Sistema de Garantia de Direitos na região. E-mail: [kafrizzo@yahoo.com.br](mailto:kafrizzo@yahoo.com.br)

## **Luciana Batista de Oliveira Cantalice**

Professora Assistente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba e Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Contato: [lucantalice@bol.com.br](mailto:lucantalice@bol.com.br)

## Maria Lúcia Duriguetto

Mestrado e Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professora Associada da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora. Autora dos livros *Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário* (Cortez, 2007) e em co-autoria com Carlos Montano Estado, *Classe e Movimento Social* (Coleção Biblioteca Básica, Cortez, 2010). Coordenadora da equipe Procad UFJF e do Grupo de Pesquisa Serviço Social, Movimentos Sociais e Políticas Públicas.

## Meire Lia Lima

Psicóloga (2004), Especialista em Psicologia Jurídica (2007) e Mestre em Psicologia (2009) pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Desde 2002 desenvolve atividades de educação e promoção dos direitos de crianças e adolescentes: na PUC-GO de 2002 a 2006; e na Secretaria de Direitos Humanos, de 2007 a 2009. Desde 2009, é servidora efetiva do Governo do Distrito Federal no cargo “Especialista em Assistência Social”, e atualmente é coordenadora do Serviço Especializado de Abordagem Social no DF.

## Mônica Vieira de Souza

Psicóloga, Psicanalista, Prof<sup>fa</sup>. da Faculdade de Ciências Humanas de Olinda/FACHO.

## Oscar Francisco Alves Junior

Juiz de Direito da 3ª Vara Criminal em Ji-Paraná/RO, Mestre pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS); Mestre pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ); Postgrado pela Fundación General de la Universidad de Salamanca/España; e Professor da Escola da Magistratura de Rondônia (EMERON); Professor no Ceulji-Ulbra RO. E-mail: oscarprof@ibest.

## Pedro Ivo Teixeirense

Graduou-se em História pela Universidade de Brasília (2000). Nessa mesma instituição concluiu o Mestrado (UnB, 2006). Atuou como professor de Ensino Médio em diversas instituições. Desde de 2005, tem atuado como Consultor e Pesquisador em trabalhos sobre história política do Brasil, educação, justiça, cidadania, segurança pública e direitos humanos.

## Pedro Oto de Quadros

Promotor de Justiça Cível e de Defesa dos Direitos Individuais Difusos e Coletivos da Infância e da Juventude no Distrito Federal; graduado em Ciências Jurídicas e Sociais (Universidade de Cruz Alta, RS); especialista em Direito Internacional Conflitos Armados e em Direito Constitucional Eleitoral (Universidade de Brasília – 2003-2004 e 2005-Adjunto do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente como representante da Associação Brasileira dos Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude – ABMP; <http://www.infancia.org.br>; <http://www.forumdca.org.br>; <http://www.abmp.org.br>).

## Rodrigo de Souza Filho

Mestrado e Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professor Adjunto da Faculdade de Serviço Social/UFJF. Autor dos livros *Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão* (Lúmen Júris, 2011) e, em co-autoria com Suely Souza de Almeida, Laura Tavares e Lilia Guimarães Pougy, *Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente* (Editora UFRJ, 2008). Membro do Grupo de Pesquisa Serviço Social, Movimentos Sociais e Políticas Públicas-FSS/UFJF.