



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**CONSELHOS TUTELARES E A DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: UMA ANÁLISE
DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB**

THAYSE CARLA BARBOSA RIBEIRO

**JOÃO PESSOA
2011**

THAYSE CARLA BARBOSA RIBEIRO

**CONSELHOS TUTELARES E A DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: UMA ANÁLISE
DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB**

**Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-graduação em Serviço Social
da Universidade Federal da Paraíba,
como requisito parcial para obtenção
do grau de mestre.**

Área de concentração: Políticas Sociais

Orientadora: Prof^a Dr^a. Maria Auxiliadora Leite Botelho

**JOÃO PESSOA
2011**

R484c Ribeiro, Thayse Carla Barbosa.

Conselhos tutelares e a defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária: uma análise do município de João Pessoa – PB. / Thayse Carla Barbosa Ribeiro. – João Pessoa: [s.n], 2011.

X f.; Il.

Orientadora: Dr^a Maria Auxiliadora Leite Botelho.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba. Centro de Ciências Humanas Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

1.Criança e Adolescente. 2. Conselho tutelar. 3. Direitos. 4. Convivência familiar e comunitária. 5. Família I. Título.

CDU: 36(043.3)

THAYSE CARLA BARBOSA RIBEIRO

**CONSELHOS TUTELARES E A DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: UMA ANÁLISE
DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB**

**Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-graduação em Serviço Social
da Universidade Federal da Paraíba,
como requisito parcial para obtenção
do grau de mestre.**

Área de concentração: Políticas Sociais

Aprovada em _____

BANCA EXAMINADORA

**Prof^a Dr^a. Maria Auxiliadora Leite Botelho
Orientadora**

**Prof^a Dr^a. Maria do Socorro de Sousa Vieira
Examinadora Interna**

**Prof^a Dr^a. Marlene de Melo Barboza Araújo
Examinadora Externa
Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cajazeiras -
FAFIC.**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, que para mim é a fonte de toda a sabedoria, início e fim de todas as coisas, sublime e eterno Amor que me deu a vida e permitiu, com misericórdia, que eu chegasse até aqui.

Aos meus pais que tanto amo, Carlos e Alba, por terem sido instrumentos de Deus para que eu tivesse vida, bem como pelo amor que sempre me dedicaram, além do exemplo e incentivo no que se refere ao amor aos estudos. Em especial à minha querida mãe, mulher forte a quem chamo de “minha heroína”, que foi e é meu chão, meu norte; nenhuma palavra é capaz de expressar a minha eterna gratidão à sua doação, pois foi e é MÃE, em letras garrafais e no pleno sentido da palavra!

Ao meu amado esposo, Luiz Carlos Junior, companheiro de todas as horas e com quem desejo viver até o fim dos meus dias. Sua paciência, dedicação e doçura comovem e tornam os meus dias mais leves, sedimentando a certeza de que, para mim, companhia melhor para uma vida inteira não poderia haver.

Às minhas irmãs, Aline e Ana Luíza, principalmente à primeira, com quem a identificação é profunda. Agradeço pelos momentos de risada e descontração, que ajudaram a aliviar as tensões decorrentes do mestrado nesses últimos dois anos e meio.

Ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba – na pessoa da coordenadora, Prof^a Dr^a. Maria de Lourdes Soares – por ter permitido meu ingresso como aluna regular em 2009, bem como a todos os funcionários, pela presteza em atender as solicitações dos discentes. De maneira muito especial, agradeço a todos os professores, que no período do mestrado deram sua valiosa contribuição para a construção do conhecimento, partilhando com os alunos momentos brilhantes de reflexão teórica e também de valiosa amizade.

Agradecimento especialíssimo devo à minha orientadora, Prof^a Dr^a. Maria Auxiliadora Leite Botelho, de quem admiro a inteligência e a propriedade na transmissão do conhecimento desde a graduação em Serviço Social. Ser sua orientanda, para mim, foi um honroso desafio, que encarei com seriedade e responsabilidade; inegavelmente, os acertos deste trabalho, no que diz respeito ao

conteúdo teórico, provêm de suas sensatas reflexões. Hoje posso dizer que ela se tornou uma amiga que muito estimo e que levarei no coração durante toda a vida.

Às professoras doutoras Socorro Vieira e Marlene Araújo, o meu agradecimento também especial por terem aceitado compor a banca examinadora deste trabalho. Por possuírem, as duas, trajetórias organicamente vinculadas à luta pelos direitos de crianças e adolescentes – tanto dentro quanto fora da academia – indubitavelmente terão participação fundamental nesta etapa de conclusão, com contribuições importantíssimas para o enriquecimento das reflexões aqui contidas.

Aos colegas da turma do mestrado em Serviço Social da UFPB (ano 2009), conhecida como “Turma Supermestrado”, agradeço pela partilha de idéias, pelo companheirismo, pelos momentos de descontração e também de angústia divididos; menciono aqui especialmente Adathiane e Ana Maria, companheiras desde a graduação. Vocês são do coração!

À equipe da Defensoria Pública da União na Paraíba (onde atuo como assistente social), na pessoa das defensoras Polianna Maia e Lídia Nóbrega, além do coordenador administrativo Emerson Silva, agradeço pela compreensão e apoio a mim dispensados na etapa de conclusão desta dissertação e por possuírem a clareza de que não é fácil conciliar trabalho e estudos de pós-graduação. Meu *muito obrigada!*

Finalmente, dirijo um agradecimento muito especial também àqueles que, enquanto sujeitos da pesquisa, permitiram que ela fosse realizada: os conselheiros tutelares do município de João Pessoa. Quero mencionar aqui especialmente os que me receberam, acolheram e mediarão a realização da pesquisa documental: Lenon (CT Sul), Nilson e Laudicéa (CT Mangabeira), Lindinalra e Sandra (CT Sudeste), Carlos e Elielton (CT Norte), Matheus e Roberto (CT Praia). Em nome de vocês, obrigada a todos! Que este trabalho possa servir como uma humilde contribuição à reflexão sobre a prática cotidiana dos Conselhos Tutelares, no sentido de que o potencial do órgão, enquanto espaço público e participativo, seja efetivamente explorado, movendo a busca da garantia de direitos de crianças e adolescentes.

A todos vocês, minha imensa gratidão, hoje e sempre!

*“E há que se cuidar do broto, para que a vida
nos dê flor e fruto.”*

(Milton Nascimento / Fernando Brant)

RESUMO

O presente estudo tem como objeto a atuação dos Conselhos Tutelares do município de João Pessoa-PB no que tange à defesa do direito à convivência familiar e comunitária – alçado ao *status* de direito fundamental de crianças e adolescentes pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e Adolescente. De natureza essencialmente qualitativa (utilizando-se de dados quantitativos para iluminar a investigação), a pesquisa tem como delineamento o estudo de caso sob o escopo do método dialético e utilizou como categorias de análise a *participação democrática* (com ênfase na apreciação dos *Conselhos Tutelares* enquanto um *locus* de sua efetivação), a *convivência familiar e comunitária enquanto um direito* de crianças e adolescentes, e *família* (com destaque para as configurações que apresenta na contemporaneidade e o seu papel enquanto agente de proteção social). Os sujeitos da pesquisa foram os conselheiros tutelares do município de João Pessoa-PB e a coleta dos dados utilizou como instrumentos o questionário, a entrevista semi-estruturada e a análise documental (que se deu com os processos do ano de 2009, nos quais constavam demandas relativas ao direito à convivência familiar e comunitária); para a interpretação dos dados foi utilizada a análise de conteúdo. Em síntese, os resultados apontam para o fato de que, apesar da proibição legal, crianças e adolescentes continuaram sendo retiradas de suas famílias de origem pelos Conselhos Tutelares devido a fatores relacionados à situação de pobreza – o que possui intrínseca relação com o quadro de precariedade e insuficiência das políticas sociais públicas. Nesse contexto, verificou-se que a Lei Federal 12.010/09 teria estabelecido para os conselheiros, de uma forma geral, um tipo de “alerta” quanto à utilização indiscriminada da medida de acolhimento institucional. Além disso, constatou-se também que os conselheiros possuem uma atuação marcadamente individualizada e terminam por privilegiar a dimensão assistencial do CT (na realização de atendimentos e encaminhamentos), em detrimento da participação nas lutas travadas no âmbito da esfera pública, o que, dentre outros fatores, contribui para a fragilização da atuação do órgão enquanto mecanismo de exigibilidade de direitos de crianças e adolescentes, apesar das potencialidades existentes neste sentido.

Palavras-chave: Criança e adolescente. Conselho Tutelar. Direitos. Convivência familiar e comunitária. Família.

ABSTRACT

This study intends to analyze the activity of the “Conselhos Tutelares” (Tutelar Councils) in João Pessoa, PB, with focus on the defense of “the right to familiar and communitarian acquaintanceship” - which lies in the primary rights for children and adolescents in the Federal Constitution of Brazil (1988) and also in the “Estatuto da Criança e do Adolescente” (Statute for Children and Adolescents). Essentially based on qualitative data (quantitative data appear just to enlighten the analysis), the research outlines the study of cases which can be seen by a dialectic method and which elected as categories the democratic participation (giving emphasis to Tutelar Councils as places for its effectuation), the communitarian and familiar acquaintanceship as a right for children and adolescents (focusing on its characteristics nowadays and its role as a social protection agent). The research has as subject all the Tutelar Councils in João Pessoa, PB. The statistics were collected by means of questions, semi-structured interviews and documental analysis (legal processes of 2009 in which we found some material about the right to communitarian and familiar acquaintanceship); besides, the analysis of contents was used during the interpretation of the mentioned data. In synthesis, the results appoints that children and adolescents remain being taken from their families to tutelar councils due to their poverty, in spite of its legal prohibition – fact related to the ineffectiveness of the public and social politics – even the Brazilian Federal Law 12.010/09 stating, in general, some kind of “warning” about the deliberate use of institutional reception. By the way, it has been seen that Tutelar Councils act in an individualized way, privileging its own assistential part in order to elaborating attendances and referrals instead of trying to solve problems in the public environment. This situation contributes (between other eventual problems) to its own fragility as mechanism to assure children and adolescents rights, although it has potential to such an act.

Key words: Children and adolescents. Tutelar Councils. Rights. Communitarian and familiar acquaintanceship. Family.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Distribuição dos conselheiros por sexo.....	130
Gráfico 2: Distribuição dos conselheiros por faixa etária.....	130
Gráfico 3: Distribuição dos conselheiros por cor/etnia.....	131
Gráfico 4: Distribuição dos conselheiros por nível de escolaridade.....	132
Gráfico 5: Número de mandatos dos conselheiros.....	133
Gráfico 6: Exercício de atividade profissional além da função de conselheiro tutelar.....	134
Quadro 1: Conselhos Tutelares de João Pessoa-PB.....	114
Quadro 2: Síntese dos resultados/ análise de conteúdo da pesquisa.....	172

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Processos pesquisados em que consta o desfecho dos casos – Conselhos Tutelares / João Pessoa, 2009.....	139
Tabela 2: Encaminhamentos gerais no âmbito do direito à convivência familiar e comunitária – Conselhos Tutelares / João Pessoa, 2009.....	142
Tabela 3: Encaminhamentos à Vara da Infância e Juventude – Conselhos Tutelares / João Pessoa, 2009.....	144
Tabela 4: Motivos que levaram à aplicação da medida de acolhimento institucional – Conselhos Tutelares / João Pessoa, 2009.....	145

LISTA DE SIGLAS

ACONTEPAB -	Associação dos Conselheiros Tutelares do Estado da Paraíba
CEDCA -	Conselho Estadual dos Direitos de Crianças e Adolescentes
CF/1988 -	Constituição Federal de 1988
CLT -	Consolidação das Leis Trabalhistas
CT -	Conselho Tutelar
DNCr -	Departamento Nacional da Criança
ECA -	Estatuto da Criança e do Adolescente
FUNABEM -	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FEBEM -	Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor
FIA -	Fundo da Infância e Adolescência
FMI -	Fundo Monetário Internacional
IPEA -	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA -	Legião Brasileira de Assistência
LGBTT -	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Transgêneros
LOAS -	Lei Orgânica da Assistência Social
MDB -	Movimento Democrático Brasileiro
MNMMR -	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MPAS -	Ministério da Previdência e Assistência Social
MST -	Movimento dos Sem-Terra
ONG's -	Organizações Não-Governamentais
ONU -	Organização das Nações Unidas
OP -	Orçamento Participativo
PNAS -	Política Nacional de Assistência Social
PNCFC -	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PNBEM -	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PT -	Partido dos Trabalhadores
REMAR -	Rede Margaridas Pró-Criança e Adolescente
SAM -	Serviço de Assistência ao Menor
SEDES -	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SGD -	Sistema de Garantia de Direitos
SIPIA -	Sistema de Informações para a Infância e Adolescência
SNPDCA -	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS -	Sistema Único de Assistência Social
TER -	Termo de Entrega e Responsabilidade
UNICEF -	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UFPB -	Universidade Federal da Paraíba
VIJ -	Vara da Infância e Juventude

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	CRIANÇAS E ADOLESCENTES ENQUANTO SUJEITOS DE DIREITOS NO BRASIL: UM RESGATE HISTÓRICO.....	22
2.1	A CRIANÇA NO BRASIL COLÔNIA E IMPÉRIO: ALVO DA CARIDADE E DA FILANTROPIA.....	23
2.2	A CRIANÇA NO BRASIL REPÚBLICA: A NECESSIDADE DA INTERVENÇÃO DO ESTADO.....	31
2.2.1	A efervescência social nos anos de 1980 e o retorno do regime democrático: crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos.....	43
2.3	O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A ERA DOS DIREITOS.....	47
2.3.1	A conquista de direitos num contexto de restrição.....	53
3	DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: PARTILHA DE PODER PARA A GARANTIA DE DIREITOS.....	60
3.1	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A DEMOCRACIA ENQUANTO UM VALOR CENTRAL.....	61
3.1.1	Participação democrática e luta pela garantia de direitos.....	65
3.1.2	A aparente dicotomia entre Estado e sociedade civil.....	68
3.2	A EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL: UM OLHAR PARA OS CONSELHOS.....	73
3.2.1	Os espaços de democracia participativa na política de atendimento à criança e ao adolescente: um olhar para os Conselhos Tutelares.....	78
4	CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: O VÍNCULO COMO UM DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	87
4.1	DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: DE QUE SE ESTÁ FALANDO?.....	87
4.1.1	O acolhimento familiar como alternativa à institucionalização: a necessidade de efetivação no âmbito de uma política pública.....	95
4.2	A(S) FAMÍLIA(S) NA CONTEMPORANEIDADE.....	97
4.2.2	As relações entre família e Estado e a proteção social.....	102
4.3	O CONSELHO TUTELAR E A DEFESA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA.....	107
5	OS CONSELHOS TUTELARES DE JOÃO PESSOA-PB E A DEFESA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: LIMITES E POSSIBILIDADES.....	112
5.1	CONSELHOS TUTELARES DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB: ASPECTOS GERAIS.....	113
5.1.1	Crêterios para candidatura dos conselheiros tutelares em João Pessoa-PB.....	115
5.1.2	Estrutura dos Conselhos Tutelares de João Pessoa-PB.....	118
5.1.3	Formação continuada e assessoria técnica.....	119

5.1.4	Relações com os demais sujeitos do SGD.....	122
5.1.5	A importância do diagnóstico para o planejamento das ações.....	127
5.2	PERFIL DOS CONSELHEIROS TUTELARES DE JOÃO PESSOA-PB....	129
5.2.1	Sexo.....	129
5.2.2	Faixa etária.....	129
5.2.3	Cor/etnia.....	131
5.2.4	Escolaridade.....	132
5.2.5	Número de mandatos.....	133
5.2.6	Exercício de atividade profissional além do cargo de conselheiro tutelar.....	134
5.3	A OPERACIONALIDADE DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA PELOS CONSELHOS TUTELARES DE JOÃO PESSOA-PB.....	137
5.3.1	Encaminhamentos dos Conselhos Tutelares no âmbito do direito à convivência familiar e comunitária.....	140
5.4	OS CONSELHOS TUTELARES DE JOÃO PESSOA: CONCEPÇÕES, CONDIÇÕES E FORMAS DE INSERÇÃO NAS LUTAS EM DEFESA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA.....	148
5.4.1	O papel do Conselho Tutelar na defesa do direito à convivência familiar e comunitária: a percepção dos conselheiros tutelares de João Pessoa-PB.....	149
5.4.2	Famílias contemporâneas: concepções dos conselheiros.....	152
5.4.3	Situações passíveis de aplicação da medida de acolhimento institucional: avaliação dos conselheiros.....	155
5.4.4	“Nova Lei de Adoção”: visões contraditórias.....	156
5.4.5	As condições existentes na luta por direitos de crianças e adolescentes.....	163
5.4.6	Famílias Acolhedoras: conhecimento do projeto e articulação.....	165
5.4.7	A atuação dos Conselhos Tutelares na garantia de direitos: formas de inserção nas lutas e avaliação dos conselheiros.....	168
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	176
	REFERÊNCIAS.....	180
	APÊNDICES.....	189
	ANEXOS.....	196

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se dispôs a analisar como se configura a atuação dos Conselhos Tutelares do município de João Pessoa-PB no que diz respeito à defesa do direito de crianças e adolescentes¹ à convivência familiar e comunitária, alçado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90) como um dos direitos fundamentais deste segmento social.

A análise inscreve-se nos marcos da mudança legal, filosófica, institucional e cultural a que se propôs o estabelecimento da “Doutrina da Proteção Integral” no Brasil. A proteção integral ao segmento infanto-juvenil emergiu em contraposição à chamada “Doutrina da Situação Irregular”, que limitava a assistência estatal aos órfãos, abandonados e “delinquentes juvenis”.

Na verdade, os postulados da “Doutrina da Situação Irregular” visavam exercer o controle social sobre crianças e adolescentes oriundos de famílias pobres, consideradas socialmente desajustadas e, portanto, um “perigo” para a formação de futuros homens e mulheres “de bem”. A esses pequenos – considerados vítimas de famílias incapazes e ao mesmo tempo um “perigo” para o desenvolvimento da nação – restava a institucionalização em casas de “correção” da “situação irregular” em que se encontravam, “correção” esta buscada por meio da formação para o trabalho com baixa qualificação e da repressão.

Essa situação viria a se modificar com a Constituição de 1988, ao se inaugurar uma nova era no que concerne à condição jurídica e social de crianças e adolescentes. De meros objetos de tutela do Estado, alcançaram o estatuto de sujeitos de direitos, que devem ser atendidos com absoluta prioridade sob a corresponsabilidade da família, do Estado, da comunidade e da sociedade em geral. O estabelecimento de tais direitos ensejou a criação de mecanismos institucionais e de um trabalho a ser desenvolvido de forma interligada entre diferentes sujeitos e instâncias coletivas, constituindo assim o chamado Sistema de Garantia de Direitos (SGD) de crianças e adolescentes.

¹ A presente dissertação toma como definição de criança e adolescente a que está contida no artigo 2º da Lei 8.069/90: “Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.”

Indubitavelmente, uma das maiores inovações trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente foi o Conselho Tutelar². Enquanto órgão público de âmbito municipal, de caráter permanente, autônomo e não-jurisdicional, o CT constitui um espaço de participação democrática, uma vez que membros da sociedade civil são eleitos pela comunidade local para exercer mandato de conselheiro tutelar por três anos, com a função precípua de zelar pelos direitos infanto-juvenis. Para executar tão importante papel, o CT, enquanto espaço de partilha de poder, possui um amplo leque de atribuições. Este trabalho, como já dito anteriormente, privilegiará a análise da atuação desse órgão na defesa de um direito em particular: o da convivência familiar e comunitária.

Nos últimos anos, no âmbito de todo o SGD, o tema da convivência familiar e comunitária tem ocupado considerável destaque nas discussões relativas aos direitos de crianças e adolescentes, ocasionando a construção de planos para a promoção, proteção e defesa desse direito, bem como a deliberação de ações específicas nas recentes conferências³, realizadas em todos os níveis da federação. No entanto, constata-se que ainda existem grandes desafios a serem superados a fim de que pequeninos cidadãos brasileiros não venham mais a ser afastados de suas famílias por fatores decorrentes da pobreza.

Por exercer uma mediação fundamental entre o indivíduo e a sociedade, a família é imprescindível para o desenvolvimento físico, emocional, social e cultural de qualquer pessoa. Idealmente, o que se espera dela é que possa oferecer um ambiente de segurança, acolhida, afeto e cuidado, zelando, no caso das crianças, pelo seu crescimento e desenvolvimento saudável, para que no futuro possam tornar-se indivíduos independentes e responsáveis, aptos a conduzir os rumos da sociedade.

É importante ressaltar que esta concepção idealizada da família não impede que ela também se apresente como fonte de conflitos e de disputa de poder – entre os gêneros e entre gerações, por exemplo –, assim como qualquer outra instância da sociedade. No entanto, isso não é de todo negativo, visto que a existência do

² O termo Conselho Tutelar será referido ao longo do trabalho também como “CT” ou simplesmente “Conselho” (esta última forma apenas em contexto específico, onde não haja risco de confusão com a referência a outros tipos de conselhos).

³ A VII Conferência Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes, por exemplo, ocorrida em 2007, teve como um dos eixos de discussão e deliberação o direito à convivência familiar e comunitária, o que oportunizou a discussão da temática em todo o país.

conflito e do dissenso, em contextos diversos, propicia as condições concretas de transformação da realidade social. Desta feita, no âmbito da família, o conflito que se torna preocupante e no qual o Estado e a sociedade devem intervir é o que vem a ocasionar a violação de direitos.

Em relação à convivência comunitária, o caráter fundamental deste direito reside no fato de que, no processo de socialização do infante, é importante que ele desfrute dos espaços coletivos da comunidade onde a família está inserida. O estabelecimento de relações com a vizinhança e a utilização de espaços como a escola, a igreja, a quadra de esportes, a praça, o parque, etc., fazem com que os pequeninos ampliem o seu círculo de relações, suscitando um sentimento de identidade e pertencimento social.

Mas, afinal, como se configuraria a atuação do Conselho Tutelar no que diz respeito à defesa do direito à convivência familiar e comunitária? Enquanto um órgão que funciona como uma verdadeira “porta de entrada” para o conhecimento das situações de violação de direitos infanto-juvenis, o CT age no sentido de cessar a violação e responsabilizar o agressor. Para isso, está apto a realizar atendimentos e encaminhamentos aos serviços da rede socioassistencial, aplicar medidas de proteção e exercer, junto ao CMDCA, o papel de controle social das ações estatais, subsidiando a construção do diagnóstico da violação dos direitos e indicando as prioridades a serem atendidas pela política de atendimento, que deve ser reivindicada junto ao poder público municipal na elaboração do orçamento público (TORRES *et al*, 2009).

Dentre as medidas de proteção que podem ser aplicadas pelos Conselhos Tutelares (art. 101 do ECA) destaca-se, para a presente análise, o encaminhamento de criança/adolescente ao acolhimento institucional. A legislação estabelece que tal medida poderá ser aplicada apenas em casos excepcionais, devendo ter caráter temporário e não ser motivada simplesmente pela situação de pobreza da família, que deverá ser encaminhada a programas de auxílio. No entanto, pesquisas realizadas na última década tanto em nível nacional como no município de João Pessoa-PB (e sobre as quais se tratará melhor no decorrer deste trabalho) revelaram que ainda era bastante expressivo o número de crianças vivendo em abrigos por longos períodos de tempo; mais da metade delas havia sido separada de suas famílias por motivos de pobreza ou situações por ela agravadas. Frise-se que as

crianças que formalmente se encontravam nos abrigos lá estavam devido aos encaminhamentos feitos por Conselhos Tutelares e juízes da Infância e Juventude⁴.

Após tais constatações, operaram-se algumas alterações no Estatuto com a Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, a qual dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática para a garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Essa Lei propõe uma série de medidas a serem tomadas para que seja garantido aos pequeninos o direito de viver em família e reafirma a necessidade de o poder público e a sociedade auxiliarem as famílias – principalmente as mais duramente atingidas pelas sequelas da questão social – no sentido de que elas possam apresentar condições de cuidar de suas crianças e adolescentes. Dessa forma, esse dispositivo legal estabelece que o afastamento do núcleo familiar e o encaminhamento a acolhimento institucional devem ocorrer de forma ainda mais criteriosa e, no caso específico dos Conselhos Tutelares, que tais medidas não poderão ser aplicadas antes da emissão de uma guia de acolhimento pelo Juizado da Infância e Juventude.

O quadro apresentado termina por suscitar indagações quanto à atuação do CT: estaria este órgão, que constitui um espaço de partilha de poder para a defesa de direitos, contraditoriamente contribuindo para a violação desses mesmos direitos (ao afastar crianças e adolescentes das famílias de origem por motivo de pobreza, em contraposição ao que rege a legislação)? Se sim, em que medida estaria ocorrendo tal contribuição à violação e em quais circunstâncias? Como os Conselhos interpretam as alterações feitas ao Estatuto pela Lei 12.010/09 e de que forma isso vem incidindo na sua atuação?

Sintetizando as indagações acima e considerando a delimitação espacial e geográfica desta pesquisa, a questão central que norteia a presente dissertação é: *como se dá a atuação dos Conselhos Tutelares de João Pessoa-PB na defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária?*

⁴ De acordo com Silva (2005, p. 65), os estudos do Comitê para o Reordenamento de Abrigos identificaram como um dos fatores determinantes para a permanência prolongada de crianças e adolescentes nas instituições “a utilização indiscriminada da medida de abrigamento pelos conselheiros tutelares, antes de terem sido analisadas as demais opções viáveis para evitar a institucionalização”. Ainda segundo a autora, o “Levantamento Nacional” de crianças que vivem em abrigos subsidiados pelo governo federal identificou que os dois órgãos que mais encaminham crianças e adolescentes para as instituições são os Conselhos Tutelares e as Varas da Infância e da Juventude, mencionados, respectivamente, por 88,0% e 85,6% dos abrigos pesquisados.

A disposição desta pesquisadora em abordar esta temática advém da sua identificação com a área do atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, que se manifestava já no período da graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. Naquela ocasião, o estágio curricular deu-se no Conselho Tutelar da Região Sudeste do município de João Pessoa e possibilitou a construção do trabalho de conclusão de curso enquanto uma pesquisa exploratória que abordou temática semelhante à desta dissertação, limitada àquele CT. Cabe mencionar também a relação histórica que o Serviço Social brasileiro possui com a área do atendimento de direitos de crianças e adolescentes no âmbito de sua prática profissional e da pesquisa.

Levando em consideração que o assistente social é um profissional que trabalha com as expressões da questão social e tem como objetivo precípua contribuir para a garantia de direitos à população, atuando no âmbito específico da política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, junto aos diversos sujeitos do Sistema de Garantia de Direitos (Conselhos Tutelares, Juizados da Infância e Juventude, instituições de acolhimento, Ministério Público, organizações da sociedade civil, etc.), é de extrema importância que no seio da profissão se articulem iniciativas e estratégias para o conhecimento das circunstâncias em que ocorre (ou não) a garantia desses direitos. A pesquisa científica constitui-se como uma das estratégias para a busca do conhecimento da realidade e da direção social que assumem as práticas das diversas instâncias e sujeitos que trabalham nesta área; ao oportunizar tal conhecimento, contribui para a qualificação do debate e para a busca de mecanismos que venham a potencializar a prática cotidiana dos sujeitos pesquisados, no sentido da garantia de direitos infanto-juvenis.

No intuito de responder à questão norteadora da pesquisa, o estudo teve como objetivo geral analisar a atuação dos Conselhos Tutelares do município de João Pessoa-PB na defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. O objetivo geral desdobrou-se em objetivos específicos, os quais foram: 1. identificar a compreensão dos conselheiros tutelares quanto ao direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária; 2. identificar, quantitativamente, os casos referentes ao ano de 2009 em que os Conselhos Tutelares encaminharam crianças e adolescentes às diferentes vertentes do direito à convivência familiar e comunitária – à reintegração familiar, à guarda ou tutela para a

família extensiva, ao projeto de Famílias Acolhedoras e à adoção (nos três últimos casos, através da Justiça da Infância e Juventude) – bem como para o acolhimento institucional, desvendando os motivos destes encaminhamentos; 3. averiguar se existe articulação entre os Conselhos Tutelares e o projeto de Famílias Acolhedoras em João Pessoa; 4. constatar quais os desdobramentos das modificações trazidas pela Lei 12.010/09 às práticas dos conselheiros tutelares no que diz respeito à defesa da convivência familiar e comunitária; 5. constatar se a atuação dos Conselhos Tutelares, no âmbito do direito à convivência familiar e comunitária, está ocorrendo prioritariamente no sentido da prevenção ou da correção da violação e quais os desdobramentos disso.

Salienta-se que, durante o processo de pesquisa, alguns objetivos específicos foram reformulados, outros suprimidos e outros acrescentados. Como se sabe, o processo de busca pelo conhecimento é dinâmico e qualquer pesquisa está sujeita a alterações durante sua realização, as quais podem contribuir para elucidar melhor o problema que deu origem à investigação. Além disso, nenhum trabalho de pesquisa está pronto e acabado, pois a realidade concreta é muito mais complexa e rica em determinações do que a consciência humana consegue captar.

De natureza essencialmente qualitativa – e utilizando-se de dados quantitativos para iluminar a análise – a pesquisa tem como delineamento⁵ o estudo de caso. Segundo Yin (2005, p. 32), “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto”. Tal delineamento de investigação faz-se adequado quando se colocam questões de pesquisa do tipo “como” ou “por que” para a compreensão de fenômenos sociais complexos; para isso, a análise deve ser feita em profundidade. Por esse motivo, o estudo de caso permite que se trabalhe com diversos métodos, técnicas e instrumentos de pesquisa.

Em se tratando desta investigação, realizou-se o *estudo de casos múltiplos*, uma vez que envolveu a análise dos cinco Conselhos Tutelares do município de João Pessoa. Segundo Gil (2009, p. 52), estudos de casos múltiplos “são aqueles em que o pesquisador estuda conjuntamente mais de um caso para investigar determinado fenômeno.” Considerando a flexibilidade desse delineamento de

⁵ De acordo com Gil (2009), não há que se referir ao estudo de caso como um método ou técnica, sendo mais adequado concebê-lo como um *delineamento* da pesquisa, por envolver as diversas etapas de sua realização.

pesquisa e sua disposição em não isolar o fenômeno estudado do seu contexto, ele será utilizado tendo como base o método dialético.

O método dialético, segundo Hechler (2009, p. 103), “prioriza a descoberta das contradições, a ligação entre os fenômenos e a interpretação da realidade a partir de sua contextualização histórica”. Dessa forma, as categorias do método que são transversais ao presente estudo são a totalidade, a historicidade e a contradição, ou seja, tentou-se trabalhar com tais categorias na análise da construção social de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos no Brasil, da afirmação da convivência familiar e comunitária como um desses direitos e da constituição do Conselho Tutelar enquanto espaço público de defesa de direitos. Além, é claro, da análise específica do próprio problema da pesquisa, a partir dos dados coletados.

O método dialético, segundo Pontes (2010), manifesta o caminho metodológico através de aproximações sucessivas, que se referem a uma sempre “tendencial busca da totalidade”.

Este ingente processo de *aproximações sucessivas* torna-se um imperativo para o conhecimento dialético, justamente porque, no plano da imediatez, os fatos, os objetos, as coisas, aparecem como seres acabados; sua gênese, sua constituição, enquanto complexo total, e as próprias mediações, ficam veladas pelo traço de positividade que o plano empírico impõe à representação do sujeito (PONTES, 2010, p. 83, *grifo do autor*).

De acordo com Pontes (2010), a totalidade é a essência constitutiva do real, é extremamente complexa porque é constituída de outros complexos que se encontram em interação mútua, num constante movimento, o qual se expressa através da negatividade (ou contradição) que lhes é imanente. Com uma natureza essencialmente dinâmica, a totalidade é constituída por mediações que articulam as várias estruturas sócio-históricas que a formam.

Em relação à historicidade, Demo (1980, p. 89) afirma que ela “é o lócus próprio da dialética. Só é tratável dialeticamente o fenômeno tipicamente histórico”. Como uma característica intrínseca ao método dialético, a historicidade busca apreender a gênese do objeto em estudo, as determinações que incidiram na sua constituição.

De acordo com essa perspectiva, visualiza-se a importante contribuição da pesquisa científica baseada no método dialético, que visa através da aparência alcançar a essência dos fatos e fenômenos, apesar de, segundo Pontes (2010, p. 83), ser “interminável o processo de apreensão das raízes histórico-concretas (gênese) e a constituição sistêmica (estrutura) dos complexos problemas humano-sociais postos no ser social”. Tal processo de “superação da positividade dos fatos”, segundo o autor, acontece através da negatividade, a qual corresponde à contradição existente em todos os processos. “Cada objeto é em si mesmo contraditório, já traz intrinsecamente o gérmen da sua própria destruição” (PONTES, 2010, p. 52). Dessa forma, a negatividade (ou contradição) é o que leva ao movimento dos complexos que formam a totalidade concreta, pois, sem anular a real identidade dos objetos, proporciona a possibilidade de desenvolvimento de suas potencialidades e de superação.

Além das categorias do método, que perpassam toda a análise descrita neste trabalho, a pesquisa trabalhou também com categorias teóricas ou, nas palavras de Hechler (2009, p. 109), “categorias explicativas da realidade, que são aquelas que nasceram a partir da aproximação da temática e do problema de pesquisa”. Foram elas: *participação democrática* – com ênfase na análise dos *Conselhos Tutelares* enquanto um dos lugares de sua efetivação –, *convivência familiar e comunitária enquanto um direito* de crianças e adolescentes, e *família* – enfatizando as suas configurações na contemporaneidade e o seu papel enquanto agente de proteção social. No processo de análise dos dados coletados, outras categorias – chamadas por Hechler (2009) de “categorias empíricas” – surgiram, estando explicitadas no último capítulo desta dissertação.

Os sujeitos da pesquisa foram os conselheiros tutelares do município de João Pessoa-PB e a coleta dos dados utilizou como instrumentos a aplicação de questionários a todos eles (num total de vinte e cinco); a realização de entrevistas semi-estruturadas⁶ com um conselheiro de cada CT (num total de cinco, as quais

⁶ De acordo com Triviños (2008, p. 146), entrevista semi-estruturada refere-se a um tipo de entrevista “que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa”, ou seja, apesar de a entrevista semi-estruturada contar com um roteiro prévio de perguntas, nada impede que a partir da fala do entrevistado outros questionamentos surjam e sejam elucidados ao

foram todas gravadas, com autorização dos entrevistados); e a análise documental dos processos constituídos pelos CT's nos atendimentos a crianças e adolescentes em situação de violação de direitos, referentes ao ano de 2009, nos quais constavam demandas relativas ao direito à convivência familiar e comunitária.

Na interpretação dos dados foi utilizada a análise de conteúdo, que segundo Bardin refere-se a

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [...] destas mensagens. (BARDIN, 2010, p44.)

Objetivando efetuar um estudo das mensagens de modo que ultrapasse o seu conteúdo manifesto, a análise de conteúdo busca elucidar, com base no escopo teórico da pesquisa, o que está implícito nas falas dos sujeitos pesquisados. Para isso, segundo Bardin (2010), organiza-se em três fases: a *pré-análise*, que corresponde à etapa de organização do material a ser pesquisado, com a formulação das hipóteses, objetivos e indicadores do estudo; a segunda fase corresponde à *exploração do material*, que na realidade inicia-se já na etapa anterior e culmina no processo de codificação e enumeração dos dados; a terceira e última fase refere-se ao *tratamento dos dados obtidos e sua interpretação*. Nesta etapa são construídos e exibidos, por exemplo, os gráficos e tabelas com os dados quantitativos organizados e os resultados do processo de categorização⁷ dos dados qualitativos presentes nas mensagens. A interpretação se dá através do processo de inferência⁸, a qual consiste numa “operação lógica, [através da] qual se admite uma

longo da entrevista. Nesses casos, o sujeito pesquisado pode despertar a atenção do pesquisador para outros elementos que são importantes para a análise e que, *a priori*, não faziam parte da pesquisa.

⁷ Bardin (2010, p. 145) afirma que “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos [...] sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão das características comuns destes elementos.” O processo de categorização deve obedecer a procedimentos criteriosos, descritos pela autora em questão.

⁸ “Se a *descrição* (a enumeração das características do texto, resumida após tratamento) é a primeira etapa necessária e se a *interpretação* (a significação concedida a estas características) é a última fase, a inferência é o procedimento intermédio, que vem permitir a passagem, explícita e controlada, de uma a outra.” (BARDIN, 2010, p. 41 – *grifos originais*)

proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras” (BARDIN, 2010, p. 41).

Na presente pesquisa, a etapa do tratamento dos dados ocorreu da seguinte forma: os dados obtidos por meio da análise documental e das perguntas fechadas dos questionários foram codificados e tabulados em gráficos e tabelas por meio de cálculos de porcentagem; já os dados obtidos por meio das perguntas abertas dos questionários e das entrevistas foram categorizados. O período de coleta desses dados ocorreu entre julho e dezembro de 2010.

Para fins de exposição dos resultados, o trabalho contará em sua divisão com mais quatro capítulos, que visam dar conta dos objetivos a que se propôs a pesquisa:

- no segundo capítulo, procedeu-se a um resgate histórico e analítico do processo de construção social da concepção de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos no Brasil, sob a Doutrina da Proteção Integral;
- o terceiro capítulo aborda a categoria da participação democrática, com ênfase para a sua capacidade de contribuir para a garantia de direitos, procedendo a uma análise do Conselho Tutelar enquanto um dos espaços de efetivação dessa participação;
- o quarto capítulo discute a convivência familiar e comunitária enquanto um direito fundamental de crianças e adolescentes, com ênfase na importância que a família possui na sociedade contemporânea enquanto agente de proteção social;
- o quinto e último capítulo contém a análise dos dados da pesquisa, seguido das conclusões obtidas através do processo de inferência.

2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES ENQUANTO SUJEITOS DE DIREITOS NO BRASIL: UM RESGATE HISTÓRICO

Muitos foram os caminhos percorridos por crianças e adolescentes brasileiros até que viessem a ocupar um lugar de destaque na normativa legal brasileira, figurando enfim como sujeitos de direitos credores de proteção integral da família, do Estado e da sociedade como um todo. Das “casas de muchachos” criadas pelos jesuítas no século XVI até as famigeradas FEBEM's da segunda metade do século XX, crianças e adolescentes pobres, suas famílias e pessoas que com eles lidavam – testemunhando e combatendo a violação de direitos a que estavam expostas – muito lutaram para que, embasados nas normativas internacionais relativas aos direitos humanos, seus direitos fossem reconhecidos e consagrados no texto constitucional de 1988.

Apesar dos avanços alcançados a partir do processo de democratização na década de 1980, não se pode deixar de considerar que a garantia de conquistas no plano legal ocorreu num contexto contraditório de afirmação das bases do neoliberalismo no Brasil; isto faz com que, ainda nos dias atuais, duas décadas após a promulgação da Constituição Federal, sejam recorrentes as ações de luta empreendidas pela sociedade no sentido de que os direitos conquistados sejam efetivados nas vidas de todos os cidadãos brasileiros.

Partir-se-á da premissa de que a trajetória da atenção a crianças e adolescentes no Brasil ocorreu historicamente submissa a um jogo de interesses que sempre privilegiou as classes dominantes. A partir do século XX – com o desvelamento da questão social, as lutas dos trabalhadores por direitos e, mais tarde, as movimentações populares em prol da democracia – progressivamente se tornou mais clara a necessidade de reconhecimento dos direitos de cidadania também para aquele segmento, no sentido de não mais serem considerados apenas como objetos de tutela do Estado.

Com a renovação paradigmática operada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a participação da sociedade na condução da política de atendimento à infância e adolescência foi alçada a um patamar de destaque. O Conselho Tutelar, enquanto produto dessa renovação e expressão da desjudicialização do atendimento, será analisado neste trabalho notadamente no que diz respeito à sua

atuação na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária, tendo como recorte espacial o município de João Pessoa-PB. A fim de se proceder a tal análise, é importante que antes seja traçado um panorama de como se deu a construção da concepção de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos no Brasil.

2.1 A CRIANÇA NO BRASIL COLÔNIA E IMPÉRIO: ALVO DA CARIDADE E DA FILANTROPIA

Conforme afirma Hechler (2009), o entendimento de que crianças e adolescentes constituem sujeitos em fase especial de desenvolvimento foi sendo gestado lentamente ao longo dos séculos, no bojo de mudanças históricas pelas quais passaram as sociedades. “A atual centralidade que é dada a esse segmento na sociedade contemporânea [...] tem em suas origens uma total invisibilidade quanto a uma condição de portadores de direitos fundamentais” (HECHLER, 2009, p. 25).

No Brasil, os primeiros registros de atenção à infância dão-se após a chegada dos portugueses no século XVI. Para auxiliar na colonização do território originalmente ocupado por indígenas, em 1549 aqui chegaram padres jesuítas para iniciar um trabalho pesado de catequização dos nativos, com vistas ao seu disciplinamento para sujeição às ordens “de Deus” e da coroa portuguesa⁹. E, para tanto, após deparar-se com atos de resistência por parte dos “infiéis” índios, chegou-se à conclusão de que a catequese deveria começar pelas crianças.

Um tanto descrentes da eficácia da conversão de índios adultos pelos hábitos já formados, e contraditoriamente, acreditando serem os índios tábulas rasas onde tudo se podia imprimir, voltaram-se os jesuítas, prioritariamente, para a educação das crianças (ARANTES, 2009, p. 165).

⁹ Segundo Arantes (2009, p. 160), para os portugueses os maiores impedimentos à conversão dos indígenas seriam a falta de “rei, lei e fé”. Destas faltas, a de fé [*no Deus cristão*] era considerada a de mais difícil combate, e em função dela ergueu-se toda a estratégia pedagógica da época, que levou a um “massacre cultural tão terrível como os sofrimentos infligidos aos corpos [*dos índios*] e que motivou, por ocasião dos 500 anos do descobrimento da América, que o Papa João Paulo II pedisse perdão pelos excessos da catequização entre nós”.

Ariès (1981), fundamentado numa análise iconográfica da história da criança e da família, constata que na sociedade medieval não existia o “sentimento da infância”, ou seja, tal idade da vida humana não constituía uma preocupação social relevante em sua particularidade, sendo a criança considerada apenas como um “adulto em miniatura”. A partir do século XIII inicia-se a “descoberta” desse sentimento, principalmente nas classes mais abastadas, cuja evolução pode ser constatada durante os séculos XV e XVI e mais significativamente durante o século XVII. Importantes mudanças sociais, econômicas e culturais pelas quais passava a sociedade da época atingiram também as configurações familiares e a noção da inocência infantil emergiu fazendo com que a infância passasse a ser vista como uma etapa importante da vida, com sentimentos e necessidades próprios, demandando maior atenção e cuidado por parte dos adultos.

Formou-se assim essa concepção moral da infância [...] que associava sua fraqueza à sua inocência, verdadeiro reflexo da pureza divina, e que colocava a educação na primeira fileira das obrigações humanas [...] Não se tratava de afirmações isoladas, mas de uma verdadeira doutrina [...] que em parte explica a multiplicação das instituições educacionais como os colégios, as pequenas escolas e as casas particulares, e a evolução dos hábitos escolares em direção a uma disciplina mais rigorosa (ARIÈS, 1981, p. 140-141).

A educação das crianças em meio escolar e não mais somente através da convivência direta com os adultos de suas famílias ou de famílias distintas (como ocorria no período medieval), deu-se principalmente em torno do esforço moralista de isolar a inocência infantil recém-descoberta das “tentações” do mundo adulto, no afã de doutrinar a criança contra elas. Na realidade, uma nova ordem social estava surgindo e a educação constituiria uma ferramenta importante na adequação da sociedade às novas configurações postas.

Entre o fim da Idade Média e os séculos XVI e XVII, a criança havia conquistado um lugar junto de seus pais, lugar este a que não poderia ter aspirado no tempo em que o costume mandava que fosse confiada a estranhos [...] A criança tornou-se um elemento indispensável da vida cotidiana, e os adultos passaram a se

preocupar com sua educação, carreira e futuro. Ela não era ainda o pivô de todo o sistema, mas tornara-se uma personagem muito mais consistente (ARIÈS, 1981, p. 270).

Na análise do Brasil Colônia, Del Priore (1996) afirma que, além das mudanças culturais e sociais relativas à valorização da criança no contexto europeu, de onde os jesuítas provinham, havia também por parte destes a incorporação de um “modelo” de criança, dócil, inocente e abnegada, inspirado no menino Jesus e que deveria ser buscado e trabalhado em cada infante. Isto fez com que os padres assumissem o desafio de “civilizar” os povos selvagens da América portuguesa prioritariamente por meio dos mais novos, tidos como “alminhas virgens, onde os pecados destas terras tão paradoxais ainda não se tivessem instalado” (DEL PRIORE, 1996, p. 12). Buscava-se, por meio da obediência, do encanto e da graça das crianças, catequizar os adultos.

Para efetivar esse trabalho, foram erguidos pelos jesuítas colégios e casas, com o objetivo de abrigar as crianças – tanto indígenas como portuguesas órfãs, que ficavam aos cuidados dos padres – enquanto estivessem em formação.

Em 1585 a Companhia de Jesus já havia fundado no Brasil três Colégios (Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco) e cinco Casas (Ilhéus, Porto Seguro, Espírito Santo, São Vicente, São Paulo). Nos Colégios e nas Casas havia, de ordinário, escola de ler, escrever e algarismo, classe de humanidades, latim, cursos de arte, lições de casos de consciência e teologia. Diferentemente das Casas, que se sustentavam com esmolas, tinham os Colégios renda própria – dotações do rei de Portugal (ARANTES, 2009, p. 167).

As chamadas “casas de muchachos”, que reuniam, além dos portugueses órfãos, meninos indígenas e mestiços, podem ser consideradas como as primeiras tentativas bem-sucedidas no Brasil de separação das crianças de suas famílias de origem – naquele contexto, as famílias indígenas, consideradas inaptas para exercer nos seus infantes “boas” influências no sentido de uma formação moral e cultural “adequada” (leia-se adestrada e submissa aos interesses dominantes da época, tanto da Igreja como da coroa portuguesa). Nestas instituições, a tônica pedagógica valia-se também de ensinamentos centrados na disciplina, no valor do trabalho, no

desprezo pelas coisas materiais e até com ocorrência de castigos físicos quando os padres achassem necessário.

Dessa forma, no Brasil, os padres jesuítas foram os primeiros a dirigir atenção especial à infância, a despeito dos objetivos que perseguiram. Ainda que contribuindo fundamentalmente para um processo violento de aculturação do povo indígena, eles foram os primeiros educadores, ao passo que atentaram “para a especificidade da infância, o conhecimento da psicologia infantil e a preocupação com um método que atendesse a essa mesma psicologia” (DEL PRIORE, 1996, p. 14).

Ainda no período colonial, o fenômeno de crianças abandonadas pelos pais suscitou preocupações por parte dos colonizadores. Em Portugal, tal fenômeno também era recorrente. Marcilio (2006) afirma que em 1543, por ordem do rei, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa passou a institucionalizar a assistência às crianças desamparadas. Nesse ínterim, foi determinado também que as Câmaras Municipais deveriam arcar com subsídios anuais para o funcionamento da Santa Casa.

Na Santa Casa passou a funcionar a chamada “roda dos expostos”, sistema criado na Europa medieval com o objetivo de garantir que crianças indesejadas por seus genitores não fossem abandonadas em qualquer lugar – vindo assim a falecer antes de serem encontradas por alguém que as pudesse acolher, como acontecia recorrentemente. Além disso, a roda foi concebida também de forma a garantir o anonimato do depositário.

Sua forma cilíndrica, dividida ao meio por uma divisória, era fixada no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior e em sua abertura externa, o expositor depositava a criancinha que enjeitava. A seguir, ele girava a roda e a criança já estava do outro lado do muro. Puxava-se uma cordinha com uma sineta, para avisar à vigilante ou rodeira que um bebê acabava de ser abandonado e o expositor furtivamente retirava-se do local, sem ser identificado (MARCILIO, 2006, p. 57).

Desta feita, quando do início da colonização Portugal já vivia experiências de recolhimento de crianças abandonadas. Inicialmente, no Brasil, houve a determinação de que as Câmaras Municipais deveriam responsabilizar-se pelos infantes abandonados, entregando-os a famílias que os aceitassem criar, subvencionando-as para tal fim. No entanto, as Câmaras nunca chegaram a cumprir

tal função a contento e as crianças terminavam sendo criadas, em grande parte, por famílias que visavam utilizar-se dos seus serviços no futuro – o que muitas vezes não chegava a ocorrer devido à alta mortalidade dessas crianças. Assim foi que, no século XVIII, houve a solicitação ao rei de Portugal que se estabelecesse em Salvador uma roda dos expostos junto à Santa Casa que lá já existia (MARCILIO, 2006).

Após a roda de Salvador, criada em 1726, no período colonial foram criadas mais duas, a do Rio de Janeiro em 1738 e a do Recife, em 1789. Vale salientar que nas cidades onde não havia a Santa Casa, a incumbência da assistência à infância abandonada continuava a ser das Câmaras, que nunca aceitaram de bom grado tal função, alegando estar acima das suas possibilidades materiais e organizacionais. Desta forma, a deficiência de ação das Câmaras Municipais ocasionou que as crianças ficassem à mercê da assistência caritativa institucional ou de famílias substitutas. Em 1828, com a Lei dos Municípios, a responsabilidade de subsidiar uma parte do trabalho das Santas Casas passou a ser da alçada das Assembleias Legislativas provinciais, o que demarcou o início da fase filantrópica na assistência à infância brasileira, associando-se o público e o particular (MARCILIO, 2006).

Lima e Venâncio (1996), descrevem resumidamente a dinâmica de funcionamento das rodas:

Os enjeitados permaneciam de um a dois meses na Casa da Roda, onde o índice de mortalidade infantil oscilava comumente em torno de 50 a 70%. Os que sobreviviam eram enviados a “criadeiras” pagas pela Santa Casa, devendo permanecer na companhia dessas mulheres até a idade de sete anos. A partir daí, as crianças eram encaminhadas a famílias adotivas ou ao Arsenal de Marinha, no caso dos meninos, e ao Recolhimento das Órfãs, no caso das meninas. Em quaisquer das situações, as crianças deveriam trabalhar gratuitamente durante sete anos, em troca de teto e alimentação. Dos 14 anos em diante, poderiam empregar-se, percebendo salários. LIMA; VENÂNCIO, 1996, p. 67).

Muitas criadeiras (ou amas de leite), por serem em grande maioria pobres (havia casos em que também as escravas negras eram utilizadas para tal fim), após o período de sete anos, quando cessava o pagamento do estipêndio pela criação dos “enjeitados”, não se dispunham mais a continuar com as crianças, que

“acabavam perambulando pelas ruas, prostituindo-se ou vivendo de esmolas ou de pequenos furtos” (MARCILIO, 2006, p. 75). A fim de evitar tais situações,

[...] a roda buscava casas de famílias que pudessem receber as crianças como aprendizes – no caso dos meninos – de algum ofício ou ocupação (ferreiro, sapateiro, caixeiro, balconista, etc.) e, no caso das meninas, como empregadas domésticas. Para os meninos havia ainda a possibilidade de serem enviados para as Companhias de Aprendizes Marinheiros ou de Aprendizes do Arsenal da Guerra, verdadeiras escolas profissionalizantes dos pequenos desvalidos, dentro de dura disciplina militar (MARCILIO, 2006, p. 76).

Assim, houve desde cedo a preocupação referente à necessidade de preparar tais crianças para o mundo do trabalho, a fim de se tornarem cidadãos dóceis e funcionais ao sistema dominante. A estas crianças, pobres e sem família, restava apenas o trabalho como perspectiva de dignidade futura, em detrimento do carinho e do cuidado familiar, da educação e de tudo o mais típico da fase da infância.

Em suma, com a finalidade de proteger as crianças abandonadas e evitar as práticas de aborto e infanticídio (condenadas pela Igreja e pela moral), preservando a identidade de quem lá as fosse deixar, a Roda dos Expostos era causa de estigma social. Afinal, para lá iriam as crianças que os pais não haviam desejado e que por eles não seriam criadas, seja por motivos de carência econômica, seja devido às convenções sociais e manutenção das aparências de homens e mulheres “de honra”.

As condições precárias de atendimento às crianças deixadas nas rodas – tanto nas próprias instituições como nas moradias insalubres de suas amas-de-leite – levavam grande número delas à morte. Tal fato chamava a atenção dos médicos higienistas na segunda metade do século XIX, os quais denunciavam a gravidade dos altos índices de mortalidade infantil e defendiam a necessidade de intervenção nas condições de higiene das instituições e das residências das famílias pobres.

Rizzini (2009) afirma que a família era o principal alvo da ação filantrópica e cientificista dos médicos higienistas, pois se pensava que, a partir dela, a sociedade poderia ser “saneada”, ou seja, poderia chegar ao padrão de civilidade e progresso almejado pelas elites do país. Assim, o melhor meio de se atingir a família seria através da criança. A autora destaca ainda algumas das iniciativas dos higienistas na assistência às crianças e suas famílias, como palestras para mães, criação de

lactários e ambulatórios que prestassem consulta às crianças de famílias pobres e a criação dos Institutos de Proteção e Assistência à Infância, que tinham como finalidade “a proteção a crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas [...] e a tutela sobre crianças maltratadas ou em perigo moral” (RUSSO *apud* RODRIGUES & LIMA, 2002, p. 8).

A ação dos higienistas teve importância na medida em que serviu como uma forma de denúncia da condição de pobreza a que estava relegada grande parte da população, notadamente nos centros urbanos. Isto contribuiu para a construção da visão que passou a eleger a criança pobre como uma questão a ser enfrentada com ações de cunho filantrópico e não meramente através da caridade religiosa. A sociedade e o poder público deveriam assistir as crianças que não contassem com os cuidados de uma família, para que viessem a ser educadas como pessoas “de bem” e preparadas para o mundo do trabalho, com vistas à garantia do futuro da nação.

Embora não se possa estabelecer apenas rupturas entre os modelos caritativo e filantrópico – coexistindo muitas vezes o mesmo propósito de controle social e o mesmo método de confinamento – podemos afirmar, no entanto, que o primeiro modelo, de natureza religiosa e asilar, ocupava-se basicamente da pobreza, motivado principalmente pelo dever de salvação das almas. Já a filantropia dita esclarecida, de natureza cientificista e favorável a uma assistência estatal, tendeu sempre a uma gestão técnica dos problemas sociais, ordenando os desvios a partir de um modelo de normalidade que, em última instância, revelou-se preconceituoso – pois que definia a criança pobre quase sempre como “anormal”, “deficiente” ou “delinquente” (ARANTES, 2009, p. 194).

Em relação às crianças filhas de escravos negros, não havia grandes preocupações – nem por parte dos proprietários de terras, nem por parte do governo, tanto na Colônia como no Império. Devido às condições precárias de existência a que estavam relegados os escravos e também por um grande número de mulheres negras servirem como amas-de-leite para outras crianças, sendo obrigadas a desviar o alimento das suas próprias, estas morriam com facilidade. Nenhuma medida era tomada para combater a mortalidade de crianças negras, uma vez que para os fazendeiros não era rentável criá-las e mantê-las (PILLOTTI; RIZZINI, 2009).

A chamada “Lei do Ventre Livre”, de 1871, estabeleceu uma inovação importante no que diz respeito às crianças negras, pois determinou que os filhos de escravos nascidos a partir dali seriam libertos e que os senhores de suas mães deveriam arcar com os custos de sua criação até os oito anos de idade. Apesar de, na realidade, a liberdade destas crianças ainda ficar dependente da vontade do senhor¹⁰, a “Lei do Ventre Livre”, a despeito de ter sido inúmeras vezes burlada (o abandono de crianças negras aumentou neste período, pois muitos proprietários não arcaram com a obrigação de criação delas), sinalizava uma nascente preocupação do Estado com a infância. A aprovação da lei, precedida de intensos debates políticos, demonstrou também que o país dava passos na direção da abolição da escravidão, que veio a ocorrer em 1888.

Além dos debates suscitados pelas denúncias dos médicos higienistas no que se refere às degradantes condições de vida da população pauperizada, os juristas, no mesmo período, também levantaram a discussão em torno da necessidade de “salvar” a criança pobre do abandono, da vadiagem e da criminalidade, uma vez que isso equivaleria à “salvação” da própria sociedade. Entre outras medidas, começava a ser analisada a necessidade da criação de uma legislação especial para os infantes. A concepção de um tratamento jurídico diferenciado a estes, a partir dos fins do século XIX, foi gradativamente incorporada à legislação, ao mesmo tempo em que o poder público passou a ser convocado para intervir no problema da infância abandonada. Com o advento da República, a esfera jurídica veio a se destacar na busca de soluções para tal questão, apesar de a assistência à infância ainda possuir, à época, um forte caráter religioso e caritativo na sua execução.

A infância foi nitidamente “judicializada” neste período. Decorre daí a popularização da categoria jurídica “menor”, comumente empregada nos debates da época. O termo “menor”, para designar a criança abandonada, desvalida, delinqüente, viciosa, entre outras, foi naturalmente incorporado na linguagem, para além do círculo jurídico (RIZZINI, 2009, p. 113).

¹⁰ Ao permanecer com essas crianças até completarem oito anos, o senhor poderia usar de seus serviços até os vinte e um, quando então o escravo poderia finalmente ser liberto; o proprietário que não quisesse arcar com os custos da criança após os oito anos de idade poderia entregá-la ao Estado, mediante indenização.

Londoño (1996, p. 135), analisando a origem do conceito de “menor”, afirma que este “não era, pois, o filho ‘de família’ sujeito à autoridade paterna, ou mesmo o órfão devidamente tutelado, e sim a criança ou o adolescente abandonado tanto material como moralmente”. Nesse sentido, estabelece-se uma separação nítida entre o que se entende por criança e “menor”. Este último, pobre, com vínculos familiares precários e desprovido de qualquer direito de cidadania, era tido como um perigo para a sociedade, a ser combatido pela preservação da ordem social e econômica.

A assistência estatal no trato à infância deu-se a partir da segunda metade do século XIX, através da criação de instituições denominadas reformatórios ou escolas correcionais, destinadas a recolher crianças e adolescentes abandonados, órfãos e “viciados”, para que lhes fosse oferecida preparação para o trabalho, na perspectiva de combate à “vadiagem e delinquência” a que estariam expostos nas ruas. Não se constatam, por parte do Estado, iniciativas que visassem o enfrentamento da situação de pobreza a que tais crianças e suas famílias estavam submetidas, mas tão somente a sua adequação ao sistema político-econômico vigente. A solução para essas crianças – que na visão da sociedade e do Estado eram simplesmente negligenciadas pelas suas famílias, tidas como desestruturadas e incapazes de cuidado – seria, assim como na esfera caritativo-religiosa, tão somente a educação para o trabalho submisso, direcionado para “os postos mais baixos da hierarquia ocupacional” (ARANTES, 2009, p. 182), ou seja, no caso das meninas, o serviço doméstico e, no caso dos meninos, o serviço militar e o trabalho industrial ou agrícola. “Neste cenário, a colocação mais elevada que o ‘menor’ podia almejar era a de operário, tendo como mediadora [...] a instituição de preservação ou reforma” (RIZZINI, 2009, p. 233).

2.2 A CRIANÇA NO BRASIL REPÚBLICA: A NECESSIDADE DA INTERVENÇÃO DO ESTADO

Com o advento da República, surge a legislação que visa regulamentar a situação da infância pobre. Temas como maioridade penal e trabalho infantil, além do próprio recolhimento dos abandonados e “delinquentes” passavam a ser tratados

pelas leis gerais do país, como o Código Penal de 1890, e também por leis e decretos mais específicos.

Nas primeiras décadas do século XX, num contexto de estabelecimento do capitalismo industrial e de consequente generalização do trabalho livre, o movimento operário irrompeu na luta por melhores condições de vida e salários. A entrada da classe trabalhadora no cenário político brasileiro constitui um “desdobramento da questão social [...], da necessidade de seu reconhecimento pelo Estado e, portanto, da implementação de políticas que [...] levem em consideração seus interesses” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005, p. 126). A partir dessas lutas, o Estado – que no Brasil erigiu-se sob as bases do autoritarismo, em oposição aos interesses populares – foi obrigado a constatar que seriam necessárias algumas intervenções no âmbito das relações entre patrões e empregados, as quais deveriam ir muito além da simples repressão policial das manifestações operárias, caminhando na direção de uma regulação política e institucional de direitos e deveres de ambas as partes. Desta forma, é neste momento histórico e conjuntural que surgem as primeiras leis com vistas à regulação das relações entre capital e trabalho, ou seja, esses são os primeiros resultados das lutas dos trabalhadores no intuito de serem reconhecidos enquanto cidadãos.

No que tange à infância pobre, constata-se que a atuação estatal durante este período continuou se dando fundamentalmente através da institucionalização com caráter repressivo, na perspectiva de punição das famílias tidas como incapazes de cuidado e, portanto, culpadas pela situação de vulnerabilidade a que estavam expostas junto com suas crianças e adolescentes. “A lógica era aparentemente simples: se a família não pode, ou falha no cuidado e proteção ao menor, o Estado toma para si esta função” (ARANTES, 2009, p. 195).

Sobre o abandono moral é que se desejava intervir. Retirar da família os filhos que a ela não se submetiam. Mas como mudar uma tradição tão sagrada quanto antiga, a da autoridade do pai? A estratégia consistia em mudar a mentalidade; mostrar que a família era passível de punição e que, ao cometer atrocidades contra as crianças, comprometia a moralidade de seus filhos e, conseqüentemente, o futuro do país. Portanto, o filho não era propriedade exclusiva da família; a paternidade era um direito que poderia ser suspenso ou cassado (RIZZINI, 2008, p.121).

A partir de então se consolida a intervenção do Estado nas famílias das classes mais pauperizadas da sociedade. Tal intervenção não se traduziu em promoção de melhorias nas condições básicas de vida da população, mas deu-se num tom profundamente correccional-repressivo, sendo a família vista como principal culpada pelos desvios apresentados por seus membros – principalmente crianças e adolescentes. Por tal motivo, a família deveria sim ser punida pelo Estado, com a retirada do poder sobre os seus infantes.

Dessa forma, o grande contingente de “não-cidadãos” continuava a existir, sem perspectivas de ver suas necessidades atendidas. Ou seja, o enfrentamento da desigualdade social que sempre assolara o país não figurava como um dos objetivos do governo republicano¹¹. O chamamento ao trabalho para a construção da nação estava totalmente concatenado com a conjuntura de então, quando o país passava por um processo de consolidação do trabalho livre assalariado, associado a uma maior ocupação das cidades, bases para a instalação do capitalismo industrial, que viria a se consolidar no governo Vargas. Às crianças e adolescentes que de alguma forma não se achassem “ajustados” a tal ordem (os vagabundos, os “viciados”, os delinquentes), restava a repressão e a educação para o trabalho com baixa qualificação, a fim de atender aos interesses do capital.

Fruto da participação intensa dos juristas nos debates referentes ao problema do “menor” e da visão cada vez mais consolidada de que o Estado teria obrigação de em tal questão intervir, em 1923 é criado o primeiro Juízo de Menores do Brasil, no Rio de Janeiro, então capital federal. Este órgão passou a centralizar o atendimento de crianças e adolescentes, que à época resumia-se às internações nos reformatórios e institutos correccionais. Araújo (2006, p. 156-157) destaca-o “como órgão estruturador e centralizador da política oficial de proteção à infância [...] que assume a responsabilidade pela fiscalização e o controle das demais instituições governamentais de assistência à infância empobrecida”. Por tal motivo é

¹¹ “A República Velha, sob hegemonia dos setores burgueses ligados à agroexportação, não assumirá de forma abrangente o controle e a reprodução da força de trabalho urbana, na medida também em que esse problema não se constitui em elemento essencial de sua dominação, e na medida em que o movimento operário por si só não fora capaz até aquele momento – pelas limitações objetivas de seu peso no todo social e por suas características intrínsecas – de forçar a ampliação de seu reconhecimento. As medidas parciais que procura implantar – e que são violentamente combatidas pelo empresariado – visam mais a ampliação de sua base de apoio e a atenuação do conflito social, sem implicarem um projeto mais amplo de canalização das reivindicações operárias, de controle de sua organização e de potencialização da acumulação” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2005, p. 183).

que Rizzini (2009) afirma que a tônica do atendimento à criança nas primeiras décadas do século XX foi dada pelo binômio justiça-assistência.

Em 1927, após vários debates e propostas, é instituído o Código de Menores, o qual, como todo o arsenal de intervenção estatal na questão da infância e levando-se em conta a distinção socialmente estabelecida entre “crianças” e “menores”, dirigiu-se fundamentalmente aos últimos. Estes estariam, a partir de então, definitivamente sob a vigilância do Estado, através da figura do Juiz de Menores. De acordo com Couto (*apud* SILVA, s.d.), no Código de 1927 os “menores” foram classificados em três categorias: os abandonados, que haviam perdido seus pais; os moralmente abandonados, que possuíam uma família, mas esta, na visão das autoridades, não apresentava condições financeiras e/ou morais adequadas para continuar com suas crianças; e os delinquentes, que praticavam delitos. Além disso, aqueles “menores” que não estivessem enquadrados em alguma das situações descritas acima, mas representassem algum “perigo em potencial”, também estariam passíveis de serem incluídos nos dispositivos do Código.

Ao acrescentar à categorização de menor abandonado ou pervertido, a frase ‘... ou em perigo de o ser’, abria-se a possibilidade de enquadrar qualquer um no raio de ação de competência da lei [...] Uma simples suspeita, uma desconfiança, o biótipo ou a vestimenta de um jovem poderiam dar margem a que este fosse sumariamente apreendido (RIZZINI, 2009, p. 134-135).

A assistência prestada aos “menores” não passou por modificações significativas com o Código, pois o regime de institucionalização com a retirada da convivência familiar (quando esta havia) e o poder quase que ilimitado do juiz de Menores sobre as vidas das crianças foram ainda mais validados pela legislação. As mudanças ocorreram em outros campos, como no estabelecimento da idade mínima de 14 anos para fins de responsabilidade penal (extinguindo a noção de “discernimento” na prática de delitos, estabelecida pelo Código Penal de 1890, aplicável a crianças entre 09 e 14 anos), na extinção do sistema da roda dos expostos e na determinação de que o trabalho dos menores não poderia ocorrer antes dos 12 anos de idade e nem exceder 06 horas diárias, além de ser proibido em locais perigosos e/ou insalubres. Tais medidas relativas ao trabalho infantil não

agradaram aos industriais, que à época utilizavam-se largamente da exploração de crianças em suas fábricas.

De acordo com Rizzini (2009),

Construiu-se, dessa forma, sobre a base da regulamentação da idade penal e do trabalho infantil, da possibilidade de destituição do pátrio poder e da internação dos menores, um sistema dual no atendimento às crianças, uma vez que, enquanto o Código Civil de 1916 tratava dos “filhos de família”, o Código de Menores de 1927 tratava dos “expostos”, “abandonados”, “desvalidos”, “vadios”, “mendigos”, “viciosos” e “libertinos” (RIZZINI, 2009, p. 194)..

O governo de Getúlio Vargas (1930-1945) constituiu-se como um marco histórico na implementação de políticas sociais pelo Estado brasileiro. A partir daí, com massiva intervenção estatal, a acumulação capitalista passa a ocorrer sobre novas bases, visando o desenvolvimento do capitalismo industrial que passa a requerer veementemente a exploração do trabalho urbano em detrimento do trabalho agrícola, hegemônico desde os tempos da Colônia. De acordo com Souza (2005), o governo Vargas assumiu como missão a tarefa de “organizar” as relações entre capital e trabalho, num esforço para substituir a ideia de luta de classes pela de “conciliação”, com medidas que abarcaram principalmente as reivindicações dos trabalhadores urbanos. Foi durante este período que surgiram instituições assistenciais como a Legião Brasileira de Assistência (LBA-1941) e a tentativa bem-sucedida de regulamentação das relações entre capital e trabalho, com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT-1943), a qual, ao mesmo tempo em que instituiu mecanismos de controle dos sindicatos pela classe patronal, estabeleceu direitos historicamente reivindicados pelo movimento operário como redução da jornada de trabalho, férias, descanso semanal remunerado, etc. – apesar de restrita ao trabalho urbano.

Diante deste quadro, Iamamoto e Carvalho afirmam que

As reivindicações históricas do proletariado ao serem incorporadas por intermédio de políticas assistenciais sofrem um processo de falsificação e burocratização, passando a ter como elementos centrais ocultos os interesses de classe hegemônicos dentro do

Estado: a acumulação e o enquadramento da Força de Trabalho. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005, p. 242).

Os direitos trabalhistas, regulamentados de forma inovadora na legislação do período, foram alvo de intensa manipulação ideológica no sentido de ter “maquiado” o seu verdadeiro “*status*”: de conquista proveniente das lutas travadas pelo movimento operário no Brasil desde fins do século XIX, o conjunto de leis de 1943 foi vista majoritariamente como “benesse” concedida pelo governo ditatorial do Estado Novo, o que, dentre outras coisas, valeu a Getúlio Vargas a alcunha de “pai dos pobres”.

No que concerne ao atendimento a crianças e adolescentes nesse período, a educação para o trabalho continuou sendo a tônica das ações estatais, inclusive em parceria com a iniciativa privada. Foram criadas instituições como a Casa do Pequeno Jornaleiro, Casa do Pequeno Lavrador e Casa do Pequeno Trabalhador, que com uma prática assistencial de caráter socioeducativo para os “menores”, visava prepará-los como cidadãos para o trabalho em prol do desenvolvimento do país. “Assistir a infância era, principalmente no Estado Novo, uma questão de defesa nacional” (RIZZINI, 2009, p. 247). Esta autora mostra que um juiz de Menores da época, Sabóia Lima, afirmava que cuidar da criança seria uma medida necessária e urgente em defesa da pátria, uma vez que a criança seria um dos “elementos” mais disputados pelo comunismo, a fim de “desorganizar” a sociedade.

Tendo como público-alvo específico as crianças pobres e suas famílias, em 1940 é criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr), subordinado ao Ministério da Educação e Saúde. Este órgão teve como função coordenar todas as atividades nacionais relativas à proteção à maternidade, à infância e à adolescência e como objetivo “salvar a família para proteger a criança”. Através de uma rede de instituições de atendimento como creches, postos de puericultura, maternidades, hospitais, etc., mantidas em parceria com a iniciativa privada, ocorria o acompanhamento às famílias pobres, numa tentativa de evitar o seu esfacelamento e assegurar o bem-estar da criança, numa perspectiva preventiva. Em relação ao atendimento dos “menores” sob responsabilidade do Juizado, a medida a ser tomada continuaria sendo a da internação em instituições correccionais (RIZZINI, 2009).

O que se percebe, desde o início da intervenção estatal na questão social da infância e adolescência no Brasil, é que o alvo são as crianças e adolescentes pobres e suas famílias, chegando a alguns momentos ao reconhecimento de que as condições degradantes de vida e trabalho a que essa população estava exposta levavam-na ao “desajuste social” que as elites tanto desejavam combater e extirpar. Mas há de se ressaltar que tal reconhecimento – de que seria necessário combater a situação de miserabilidade em que se encontravam as famílias para que crianças e adolescentes pudessem ser “salvos” – não levou a ações programáticas que visassem enfrentar a pobreza, principalmente nos centros urbanos. Assegurando a acumulação capitalista, as ações estatais destinavam-se, de certa forma, a “punir” os pobres por sua pobreza e isso pode ser tristemente visualizado através do atendimento dispensado a crianças e adolescentes. Conforme Iamamoto e Carvalho nesse período,

As instituições sociais e assistenciais [...] convertem-se em instrumento de controle social e político dos setores dominados e de manutenção do sistema de produção, tanto por seus efeitos econômicos, como pela absorção dos conflitos sociais e disciplinamento das relações sociais vigentes. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005, p. 242).

Em 1942, é criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que de acordo com Faleiros “teve mais a ver com a questão da ordem social do que da assistência propriamente dita” (2009, p. 54). Este autor explica que o SAM era

vinculado ao Ministério da Justiça e aos Juizados de Menores, tendo como competência orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-piscopedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores, incentivar a iniciativa particular de assistência a menores e estudar as causas do abandono (FALEIROS, 2009, p. 54).

Ainda de acordo com este autor, o SAM incorporou as instituições federais de abrigo e educação para o trabalho (como os Patronatos Agrícolas) e passou a supervisionar as instituições particulares, que somente viriam a receber incentivos públicos após o crivo do órgão. O poder dos juizes de Menores foi reduzido e a eles

caberia, a partir de então, apenas a fiscalização do regime disciplinar e educativo dos internatos.

Rizzini (2009) afirma que o SAM foi pensado a partir de princípios recorrentes da época no que diz respeito ao atendimento à infância, tais como a importância da educação e da formação profissional, bem como a necessidade de estudo e classificação das situações em que se encontravam os “menores”. Tudo isso através de um método de trabalho baseado na “assistência científica”, visando o “bem da nação” no contexto de ideologia da “segurança nacional” – uma vez que, na época da criação do SAM, ocorria a Segunda Guerra Mundial e o “perigo” do comunismo deveria ser sumariamente afastado.

Porém, na realidade, o SAM foi palco de verdadeiros escândalos no que diz respeito ao abuso contra as crianças e adolescentes institucionalizados e à ocorrência de corrupção. Ainda de acordo com a autora, tal fracasso deve ser compreendido à luz da conjuntura da época – durante a existência do SAM períodos ditatoriais alternaram-se com períodos democráticos –, em que o “menor” continuava a representar uma ameaça à sociedade brasileira. Ao mesmo tempo em que recebia alguma atenção governamental “pela sua condição de minoridade e pobreza”, essas crianças, adolescentes e suas famílias não apresentavam condições de organização para reivindicação de políticas que pudessem afirmar sua qualidade de cidadãos. Eles estavam “nas mãos daqueles designados para ‘protegê-los’ ou ‘recuperá-los’” (RIZZINI, 2009, p. 281).

Com tantos problemas, foi sendo construída e difundida uma imagem demasiado negativa da atuação do SAM. Cercado de críticas e totalmente desacreditado, acabou sendo extinto em 1964. De acordo com Rizzini,

O SAM, no imaginário popular, alcançou uma fama tal que automaticamente nos remete à imagem de uma enorme estrutura cuja atuação representava mais uma ameaça à criança pobre do que propriamente proteção. “Escola do Crime”, “Fábrica de Criminosos”, “Sucursal do Inferno”, “Fábrica de Monstros Morais”, “SAM – Sem Amor ao Menor”, são representações que o órgão adquiriu com o tempo, notadamente a partir da década de 1950. (RIZZINI, 2009, p. 266).

Após o Estado Novo, que teve fim em 1945, sucedeu-se no Brasil um período de maior abertura à democracia. O país passava, progressivamente, a assistir à

emersão de uma intensa mobilização social, tanto no campo como nas cidades, expressa na reivindicação popular das chamadas “reformas de base”¹², com grande expectativa de serem efetivadas no governo de João Goulart (1961-1964). Tal mobilização, no entanto, foi sufocada a partir do golpe militar de 1964 – o qual constituiu a principal estratégia de combate ao comunismo no Brasil, no âmbito da Guerra Fria. Este golpe foi ideologicamente conclamado como o “arauto da democracia” pela burguesia nacional e internacional, uma vez que, de acordo com a visão destas, o regime democrático estaria prestes a ser abolido pelos planos “subversivos” de instauração de um “regime totalitário” no Brasil.

Afastado o “perigo” inicial de uma revolução comunista, desde o início o regime instalado revelava sua face antidemocrática, à medida que, com caráter fortemente autoritário, beneficiava os interesses das classes patronais. Ao promover, com investimento externo, o processo de modernização capitalista através de uma política econômica que privilegiou a produção de bens de consumo duráveis, o Estado brasileiro favoreceu o capital monopolista de empresas nacionais e estrangeiras à custa da redução de salários dos trabalhadores. O desenvolvimento econômico do país foi perseguido à custa de intensa repressão às lutas das classes trabalhadoras e da deslegitimação da organização das massas populares na reivindicação de direitos civis e políticos. Em contrapartida, houve uma ampliação de políticas assistenciais com o intuito de neutralizar as insatisfações com o regime.

No âmbito da atenção ao “menor”, é criada em 1964 a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), integrando a estratégia de controle da sociedade civil pelo Estado ditatorial, bem como devido às pressões sociais para a extinção do SAM. A função da FUNABEM seria formular e implantar a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), “que como produto do anti-SAM, devia ser, também ela, a antítese das concepções, propostas e práticas do seu predecessor” (VOGEL, 2009, p. 291).

A FUNABEM foi criada como entidade autônoma, tanto administrativa como financeiramente. Subordinada diretamente à Presidência da República, era dirigida

¹² No chamado “Comício das Reformas”, ocorrido em 13 de março de 1964 na Central do Brasil, no Rio de Janeiro, João Goulart levou a termo “a promessa de encaminhar ao Congresso projetos de reformas de base (agrária, eleitoral, bancária, constitucional, universitária) [*Na mesma ocasião*], Jango radicalizava seu discurso anunciando desapropriações de terras que ladeavam rodovias e ferrovias nacionais e encampações de refinarias [...] A ofensiva golpista não tardou a se manifestar.” (SOUZA *et al*, 2007)

pelo seu Conselho Nacional, o qual, dispondo de um caráter altamente tecnocrático, reunia variados setores da sociedade¹³. Isso revela que a “questão do menor” cada vez mais deixava de ser assunto meramente jurídico, merecendo atenção maior de toda a sociedade. Com o objetivo de combater a marginalização social de crianças, adolescentes e suas famílias, a PNBEM se propunha a utilizar estratégias distintas das que eram utilizadas pelo SAM, inclusive no que diz respeito à prática da institucionalização, a qual passava a ter a eficácia questionada no que se refere à “salvação do menor”.

Internar era uma prática de inúmeros aspectos negativos. Em primeiro lugar, debilitava a família, estatizando o que lhe pertencia, contribuindo, dessa maneira, para afastá-la do ideal da “família bem constituída”. Em segundo, onerava a Nação, dando origem ao “menor filho do Estado”. Finalmente, era um remédio inadequado para um processo de massa, pois, como seria possível encarregar-se o Estado da internação maciça e indiscriminada, de 1/3 da população infanto-juvenil do país? (VOGEL, 2009, p. 294)

Assim, no que diz respeito aos “menores atingidos pelo processo de marginalização”, a intervenção estatal deveria ocorrer tendo como horizonte a sua manutenção no núcleo familiar, com a recorrência à institucionalização apenas em último caso. No entanto, a FUNABEM herdou toda a estrutura física, material e de recursos humanos deixada pelo SAM, e, mesmo buscando estratégias de atendimento contrárias à institucionalização dos “menores”, essa continuou sendo a tônica da política voltada para este segmento. As Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEM's), que foram criadas para operacionalizar a PNBEM nos Estados de acordo com as diretrizes da FUNABEM, são um símbolo da

¹³ Segundo Vogel (2009, p. 289), o Conselho Nacional da FUNABEM constituía-se como o órgão mais importante de sua estrutura. “Seu presidente era designado pelo Presidente da República, em pessoa. Dela participavam outros cinco representantes do Executivo, indicados pelo Ministro da Justiça, Educação e Cultura, Trabalho, Agricultura e Saúde. Além disso, faziam parte do Conselho representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (FNAPAEs), do Conselho Federal de Assistentes Sociais (COFAS), da Legião Brasileira de Assistência (LBA), do Serviço Nacional do Comércio (SENAC), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), da União das Associações Familiares (UNAF), da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), da Federação das Bandeirantes do Brasil (FBB), da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da Confederação dos Religiosos do Brasil (CRB), da Confederação Evangélica do Brasil (CEB) e da Confederação Israelita do Brasil (CIB), e mais três pessoas de notório saber, no campo da proteção à família e ao menor, escolhidas em lista de nove, e apresentadas ao presidente da República para designação.”

institucionalização de crianças e adolescentes pobres com um caráter repressivo e violento, de desrespeito aos direitos humanos e culpabilização das famílias pela sua conduta “desajustada”.

Com o esgotamento do ciclo expansivo da economia conhecido como “milagre brasileiro” (1968-1973), o país mergulhou em uma crise de grave caráter recessivo, que rachou o bloco de sustentação política do governo ditatorial. O descontentamento da classe média e do operariado, que esperaram em vão pela divisão do “bolo” que tinham feito crescer, dava mostras da crise de legitimidade que o regime tecnocrático-militar enfrentaria a partir de então. Prova disso é que, a partir da segunda metade da década de 1970, o processo de abertura política caminhava progressivamente para sua concretização. Para tanto, o governo Geisel, iniciado em 1974, viu-se forçado a promover tal abertura, mas propôs-se a fazê-lo de forma “lenta, gradual e segura”, em mais uma estratégia de exclusão das classes subalternas do processo de mudança política (NOGUEIRA, 1987).

Em 1975, a Câmara dos Deputados instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com o objetivo de investigar o “problema da criança e do menor carentes” no Brasil. Esta CPI colheu dados junto aos municípios e constatou que, no período, havia quase dois milhões de crianças e adolescentes abandonados e mais de treze milhões e meio de “carentes”. Em relação ao abandono, a pobreza excessiva era apontada como a causa principal em 90,28% dos municípios. No relatório da CPI, publicado em 1976, o aumento da criminalidade aparecia intimamente atrelado às condições precárias de vida das famílias pobres, que terminavam por produzir marginais. Além disso, constatou que o atendimento estatal concentrava-se na região Sudeste, de forma demasiado insuficiente. Propôs, por fim, a atualização da legislação relativa aos “menores”, que datava ainda de 1927 (FALEIROS, 2009).

Destarte, em 1979, é instituído um outro Código de Menores, que adota a “doutrina da situação irregular” como parâmetro para o atendimento a crianças e adolescentes. De acordo com Faleiros (2009), a “situação irregular” era definida como

A privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus-tratos, por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos

bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal. (FALEIROS, 2009, p.70).

As crianças/adolescentes que se encaixassem nas situações acima descritas, tidas como socialmente patológicas, estariam passíveis de intervenção estatal nas suas vidas e de suas famílias, numa perspectiva de “correção” dos desvios apresentados. Silva (2005) afirma que o Código de 1979, enquanto continuador da concepção menorista do Código de 1927, nasceu defasado para sua época, pois no mesmo ano de sua criação era comemorado o “Ano Internacional da Criança” pela Organização das Nações Unidas (ONU), como uma forma de chamar a atenção dos governos para a necessidade de garantir os direitos humanos de crianças e adolescentes ao redor do mundo. Direitos estes que, sem dúvida, não estavam sendo contemplados na legislação então recém-aprovada no Brasil, atrelada à ideologia da “segurança nacional” propalada pelo regime militar que, como já visto, no fim da década de 1970, dava sinais claros de um inevitável esgotamento.

A autora elenca as críticas mais expressivas feitas ao Código de 1979 por parte de diversos setores da sociedade, notadamente aqueles mais comprometidos com a luta pelos direitos infanto-juvenis:

A primeira delas é que crianças e adolescentes chamados, de forma preconceituosa, de “menores” eram punidos por estar em “situação irregular”, pela qual não tinham responsabilidade, pois era ocasionada pela pobreza de suas famílias e pela ausência de suportes e políticas públicas. A segunda era referente às crianças e adolescentes apreendidos por suspeita de ato infracional, os quais eram submetidos à privação de liberdade sem que a materialidade dessa prática fosse comprovada e eles tivessem direitos para sua devida defesa, isto é, inexistia o devido processo legal. Nesse sentido, era “regulamentada” a criminalização da pobreza (SILVA, 2005, p. 33).

Apesar de o regime militar ter levado os brasileiros a odiar a política a ponto de usarem como lema o famoso “de costas para o Estado”, a conjuntura política e econômica da época demonstrava que a sociedade caminhava para novos rumos. No processo da abertura democrática, a confiança na política foi se reconstruindo a partir do momento em que se chegava à conclusão de que a escolha de governantes comprometidos com a luta pela democracia poderia estabelecer o terreno para a efetivação das mudanças almejadas. Junto com a democratização,

uma revolução institucional estava para acontecer, no sentido de estabelecimento da cidadania através da garantia de direitos e da participação da sociedade nos espaços de gestão da coisa pública. O regime militar e sua estrutura repressora e tecnocrática não teriam mais lugar no projeto de sociedade dos setores progressistas, cujas lutas passavam a ter uma crescente visibilidade a partir da segunda metade da década de 1970.

Por esse motivo, Nogueira (2005) afirma que, apesar de se constituir como “lado fraco” do processo de redemocratização do Brasil, a movimentação da sociedade civil mostrou-se rica em conseqüências, ao passo que foi nessa esfera onde se fortaleceu o partido que, no âmbito do regime, lutava pela democratização – o Movimento Democrático Brasileiro (MDB, posteriormente Partido do Movimento Democrático Brasileiro); foi onde nasceu o Partido dos Trabalhadores (PT), estruturado a partir das lutas sindicais; foi onde se fortaleceu a intervenção da Igreja Católica no âmbito da política, a partir da união com movimentos populares; além da multiplicação de movimentos sociais que colocavam na ordem do dia a disposição participativa e autônoma, com abertura para novas feições de mobilização e organização.

2.2.1 A efervescência social nos anos de 1980 e o retorno do regime democrático: a emersão de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos

A década de 1980 iniciou-se em meio ao turbilhão das lutas travadas por esses novos sujeitos coletivos. As reivindicações tinham como núcleo a incorporação de novos temas na agenda política e o direito à participação popular na condução dos rumos da nação, não apenas por meio de eleições livres e diretas em que o povo pudesse escolher seus próprios governantes, mas também por meio da criação de espaços onde a gestão da coisa pública pudesse acontecer de forma compartilhada entre Estado e sociedade civil. Diante de tal conjuntura, o debate sobre políticas sociais públicas intensificou-se. De acordo com Raichelis,

este movimento põe em discussão não apenas o padrão histórico que tem caracterizado a realização das políticas sociais em nosso

país – seletivo fragmentado, excludente e setorizado – mas também a necessidade de democratização dos processos decisórios responsáveis pela definição de prioridades e modos de gestão de políticas e programas sociais. (RAICHELIS, 2006, p.5).

Para Araújo (2006), enquanto que, do ponto de vista econômico, a década de 1980 foi considerada a “década perdida” – devido à estagnação econômica, à perda do poder aquisitivo das classes trabalhadoras, à crise fiscal e à incapacidade do Estado em implementar políticas sociais compatíveis com o agravamento da questão social - pode-se considerar que, do ponto de vista político, essa foi uma década de muitos avanços, uma vez que evidenciou como nunca as contradições do modelo econômico adotado pelo Estado brasileiro e o esgotamento do regime político da ditadura militar. No esteio da luta pela redemocratização do país, reivindicava-se por cidadania e pelos direitos humanos, como se pôde constatar através das lutas de trabalhadores, negros, mulheres e por direitos para crianças e adolescentes.

Os embates travados em favor da democracia no período em questão trouxeram avanços significativos, que culminaram no retorno do regime de eleições livres e diretas após a eleição indireta de Tancredo Neves à presidência da República em 1985, bem como na promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988, popularmente conhecida como a “Constituição Cidadã”, por ter estabelecido avanços institucionais referentes à democratização do sistema político, ter incorporado a Doutrina Internacional dos Direitos Humanos e ter instituído direitos sociais – com a organização da seguridade social brasileira – como um dever do Estado.

Em relação aos direitos de crianças e adolescentes, a Constituição, nos art. 227¹⁴ e 228¹⁵, estabeleceu o princípio da prioridade absoluta desse segmento e da proteção integral devida pela família, pelo Estado, pela comunidade e pela sociedade em geral. Papel relevante na construção desse novo paradigma teve o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR).

¹⁴ “É dever da família e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, como prioridade absoluta, 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 e opressão”.

¹⁵ “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial”.

As crianças e adolescentes que viviam nas ruas eram o retrato de uma sociedade excludente, caracterizada pela alta concentração de renda e pela negação da cidadania a amplos setores da população, agravadas ainda mais pela crise econômica e pela derrocada do Estado de Bem-Estar Social em âmbito internacional – o que levou à ascensão do neoliberalismo como resposta para o enfrentamento da referida crise do capital, aliado à reestruturação produtiva (com o advento da flexibilização das relações trabalhistas e da terceirização da mão-de-obra), o que veio a ocasionar o fenômeno do desemprego estrutural e a perda de direitos trabalhistas para grande parte da população. Tal conjuntura atingiu principalmente as classes pauperizadas, fragilizando ainda mais, no âmbito da família, os vínculos existentes entre seus membros. Assim, milhares de crianças e adolescentes faziam das ruas o seu espaço de diversão, trabalho e vida, mas também de vivência da violência, tanto sofrida quanto praticada.

Araújo (2006) afirma que nesse momento histórico houve um aumento significativo dos estudos e pesquisas voltados à temática da infância e adolescência em situação de rua. Tais estudos, segundo a autora, procuraram desmistificar a visão da sociedade de que meninas e meninos que viviam perambulando pelas ruas constituíam uma ameaça ao convívio social. Antes, estes e suas famílias tiveram seus direitos violentamente burlados pelo Estado, sendo muitas vezes praticamente obrigados a ir à busca de sobrevivência nas ruas.

A visibilidade que esses sujeitos sociais tiveram alertou a sociedade para a urgência de tratar os problemas da população infanto-juvenil *empobrecida* não como um caso de polícia, mas como uma *questão social* cujo enfrentamento deve ser assumido com política social de responsabilidade do Estado (ARAÚJO, 2006, p. 164 – *grifo do autor*).

Segundo Costa (1994),

A correta compreensão destes fatos conduzia à percepção de que uma abordagem inovadora à questão do atendimento aos meninos e meninas de rua poderia ser um começo para um processo de reversão da política brasileira de atendimento aos direitos da infância e da juventude. (COSTA, 1994, p.25).

Assim, foi dado início ao Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua, operacionalizado por técnicos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e da Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Para Costa (s.d.), a partir da experiência deste grupo, divulgada à sociedade brasileira no I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua – realizado em Brasília, em novembro de 1984 –, as alternativas comunitárias de atendimento à criança e ao adolescente impuseram-se como oposição ferrenha às práticas desenvolvidas pela então vigente Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), articulada ao Código de Menores.

Do I Seminário Latino Americano nasceu o MNMMR em 1985, que realizou em 1986 o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em que as próprias crianças e adolescentes denunciaram as violações de direitos humanos a que estavam sujeitos.

No contexto de formação da Assembleia Nacional Constituinte, que teria como incumbência redigir a nova carta constitucional para o país, a movimentação em torno das propostas existentes de inserção constitucional dos direitos infanto-juvenis foi marcada por conflitos e tensões entre as propostas de emendas “Criança Constituinte” – de iniciativa governamental e que traduziu as propostas do Poder Executivo – e “Criança Prioridade Nacional” – de caráter popular e que traduziu mais concretamente os anseios dos movimentos em favor da infância e adolescência (SILVA, 2005). Os textos das duas emendas foram fundidos e entraram no corpo da Constituição.

Em 1988, foi criado o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), que, aglutinando as forças sociais que lutavam em favor da infância e adolescência, teve papel preponderante na construção do novo paradigma de proteção a este segmento. No mesmo ano, ocorreu o II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, também em Brasília, em que as crianças e adolescentes participantes, além de terem audiência com o presidente da República, ocuparam o Plenário do Congresso Nacional e realizaram uma votação simbólica de aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual começava a ser gestado.

Araújo (2006) destaca que tanto a pressão exercida pela sociedade civil brasileira como pelos movimentos e agências internacionais de proteção aos direitos humanos teve papel fundamental para que, em 1990, fosse aprovado e sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

2.3 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A ERA DOS DIREITOS

Com o ECA, todas as crianças e adolescentes brasileiros, ao menos no plano legal, foram elevados à categoria de sujeitos de direitos, através do arcabouço da doutrina da proteção integral e do princípio da prioridade absoluta¹⁶. Os direitos infanto-juvenis, enquanto desdobramento dos direitos humanos, exigem que seja respeitada a condição peculiar de crianças e adolescentes como pessoas em desenvolvimento, conforme explicita o art. 6º do ECA.

De acordo com Hechler (2009), a partir do Estatuto

abre-se, assim, um novo período na história de crianças e adolescentes brasileiros. A proteção integral a esse segmento passa a ser garantida por lei, o que não significa a garantia de sua materialização. Porém, essa alteração substantiva vai exigir o estabelecimento de novas relações entre o Estado, a sociedade e a família na busca pela garantia do cumprimento dos preceitos legais. (HECHLER, 2009, p.46).

¹⁶ Tanto a doutrina da proteção integral como o princípio da prioridade absoluta estão expressos no art. 4º do ECA:

“Art. 4º - 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).*

Os direitos fundamentais da infância e adolescência são explicitados pelo art. 4º do ECA e, para que se efetivem, é imprescindível a oferta de políticas públicas que assegurem o exercício da cidadania aos infantes. Dessa forma, a legislação traz as diretrizes para a implementação da política de atendimento¹⁷, a qual, de acordo com o novo arcabouço filosófico e legal, deve ser operacionalizada através de “um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (art. 86 do ECA).

O art. 87 da Lei estabelece como linhas de ação da política de atendimento:

- I – políticas sociais básicas;
- II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.
- VI – políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;
- VII – campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos (BRASIL, 2009).

Depreende-se daí que a política de atendimento prescinde de ações intersetoriais para que seja efetivada, em áreas como educação, saúde, assistência social, segurança pública, bem como no acesso à Justiça e a serviços específicos de proteção aos direitos humanos. É fundamental também, para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, o desenvolvimento de ações voltadas à família e à comunidade, visto que o bem-estar desse segmento depende fundamentalmente do bem-estar do grupo familiar e comunitário em que está inserido.

As diretrizes da nova política de atendimento estão estabelecidas no art. 88 do ECA, quais sejam

¹⁷ Atendimento no sentido de asseguramento, garantia (NOGUEIRA NETO, 1999).

- I – municipalização do atendimento;
- II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;
- VII – mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 2009).

As diretrizes da municipalização, da criação de conselhos¹⁸ em todas as esferas – com destaque também para os Conselhos Tutelares¹⁹ em nível local – e da manutenção de fundos para as ações direcionadas à infância e adolescência, expressões da descentralização político-administrativa, apresentam-se principalmente como expressões de uma institucionalidade democrática que, a partir da Constituição de 1988, tem afirmação legal no âmbito das políticas públicas. Estabelecem-se os papéis a serem exercidos tanto pelo poder público como pela sociedade em espaços institucionalizados que concretizam o princípio da

¹⁸ Os Conselhos de Direitos (Nacional, Estaduais e Municipais) estão vinculados ao Poder Executivo e são compostos por representantes do governo e da sociedade civil, com caráter deliberativo, fiscalizador e controlador das ações em todos os níveis, tendo como principais funções formular a política de atendimento à infância e adolescência, monitorá-la e fiscalizar o Fundo da Criança e do Adolescente em âmbito nacional, estadual e municipal.

¹⁹ O Conselho Tutelar é um órgão público municipal criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e tem como finalidade “zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 131 do ECA). É permanente, autônomo e não-jurisdicional, o que significa que tem ação contínua e ininterrupta, em matéria de sua competência delibera e age sem interferência externa e não julga conflito de interesses particulares.

corresponsabilidade entre as duas instâncias, na garantia dos direitos infanto-juvenis.

Notadamente, no âmbito da sociedade civil, o sentido dessa responsabilidade pela garantia de direitos de crianças e adolescentes constitui um permanente desafio, uma vez que as ações não-governamentais neste campo foram historicamente marcadas por um caráter assistencialista e tutelador, quando não meramente caritativo. Além disso, a ideia de que crianças e adolescentes figurem jurídica e socialmente como detentores de direitos e, por conseguinte, como efetivos cidadãos, não se constitui como um consenso na sociedade brasileira. O senso comum, alimentado por visões conservadoras, tende a encarar como negativa tal condição recente de crianças e adolescentes, com a propagação da ideia, por exemplo, de que o ECA contribui para a retirada da autoridade dos pais sobre os filhos e de que serve para “passar a mão na cabeça” de “pequenos bandidos” – ou seja, dos historicamente conhecidos como “menores”, tidos como não-cidadãos. Essa sociedade não reconhece que, na maioria dos casos, ela própria forja as condições do surgimento do “pequeno bandido”, num contexto que privilegia a manutenção dos interesses das elites dominantes em detrimento dos interesses da população e onde imperam a desigualdade social, a corrupção generalizada, o autoritarismo e o clientelismo nas relações da sociedade com o Estado, tudo isso agravado pela apatia política dessa mesma sociedade, mergulhada no individualismo e no consumismo desenfreado orquestrados pelo capital.

Dessa forma, a noção de “responsabilidade de todos” para com crianças e adolescentes brasileiros prescinde de um trabalho exaustivo de informação por meio de diversos espaços, tais como meios de comunicação, igrejas, associações, escolas, fóruns, conferências, manifestações públicas, etc., no sentido de reiterar a necessidade de articulação das mais diversas forças sociais existentes para a garantia de direitos infanto-juvenis. O processo de construção do próprio ECA e da feição política progressista que ele adquiriu teve participação decisiva de entidades não-governamentais. Portanto, a efetivação dos direitos por meio da formulação de políticas e do controle das ações deve também acontecer no sentido da corresponsabilidade entre sociedade, família e Estado.

Assim, numa tentativa de materializar a noção de *responsabilidade de todos* na garantia dos direitos de crianças e adolescentes e obedecendo aos princípios e

diretrizes da política de atendimento, esta é estabelecida como parte de um sistema estratégico jurídico-político-institucional, articulando o acesso aos serviços/programas/projetos de todas as políticas estatais com o acesso à Justiça e, ainda, com o controle social tanto sobre os referidos serviços/programas/projetos como sobre as atividades de administração da Justiça. Esse sistema estratégico passou a ser denominado de Sistema de Garantia de Direitos (SGD), com o intuito de se fomentar uma visão de conjunto do ECA como sistema de normas gerais de proteção integral (NOGUEIRA NETO, 1999).

Para Porto (1999, p. 111), “por sistema entende-se um conjunto de elementos articulados segundo um princípio de funcionamento comum”. Dessa forma, o SGD explicita, já no título, o seu princípio: o da garantia de direitos de crianças e adolescentes brasileiros. Compõe-se de três eixos, a saber:

- o da **Promoção** de direitos: segundo Garcia (1999), neste eixo estão congregados os sujeitos e entidades sociais responsáveis pela deliberação e formulação da política de atendimento. Estes devem buscar garantir de modo prioritário os direitos que competem a crianças e adolescentes através de políticas públicas. De acordo com Porto (1999), integram este eixo os Conselhos de Direitos em todos os níveis, os demais Conselhos de políticas setoriais e as entidades governamentais e não-governamentais de atendimento direto;
- o da **Defesa** de direitos: ainda de acordo com Garcia (1999), este eixo objetiva a responsabilização do Estado, da sociedade e da família pela falta de atendimento, atendimento irregular e/ou demais violações dos direitos de crianças e adolescentes, assegurando assim a sua exigibilidade. Integram este eixo o Poder Judiciário (principalmente o Juizado da Infância e Juventude), o Ministério Público, Secretarias de Justiça, Secretarias de Segurança Pública, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, Centros de Defesa e demais associações legalmente constituídas, conforme art. 210 do ECA²⁰. Segundo Porto (1999), tais entidades exercem sua função com o objetivo de fazer cessar a violação do direito, responsabilizando o agente da violação. O autor destaca ainda que “a sanção é importante: cumpre

²⁰ “Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimados concorrentemente:

I – o Ministério Público;

II – a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios;

III – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta lei, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária” (BRASIL, 1990).

função de retaguarda, de suporte, mas a *promoção* do direito constitui a principal atividade de enfrentamento de problemas” (PORTO, 1999, p. 118 – *grifo do autor*);

- o do **Controle Social**: segundo Garcia (1999), este eixo objetiva cumprir a função de vigilância do cumprimento dos preceitos legais, por meio do controle externo não-institucional das ações destinadas à infância e à adolescência, tanto em relação ao setor governamental como não-governamental. A autora destaca que este é o espaço da sociedade civil articulada em fóruns e outras instâncias não-institucionais (como pastorais, sindicatos, associações de bairro, ONGs, entidades de direitos humanos, etc) no fomento de debates e propostas de estratégias que levem ao avanço das conquistas democráticas, constituindo, portanto, um grande desafio para a sociedade, tendo em vista a fragilidade da sua atuação neste sentido.

Conforme explicitado, os diversos membros do SGD, mesmo possuindo natureza, espaço e funções distintas, não são estanques e têm como meta principal a articulação de papéis para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Hechler (2009, p. 55) explica que, para que o SGD possa efetivamente funcionar em tal perspectiva, é imprescindível que inicialmente sejam implementadas as ações de promoção dos direitos, através de políticas sociais efetivas (saúde, educação, moradia, etc), ou seja, é necessário que o Estado assuma suas responsabilidades no enfrentamento da questão social da infância e adolescência. Sem tal premissa, as ações de defesa de direitos e controle social tornam-se ineficazes, ao passo que se resumem a “tentar garantir que se cumpra uma legislação que existe de direito, mas não de fato”. Dessa forma, a efetivação do que preconiza o ECA tem como condição fundamental a “presença forte do Estado enquanto promotor de políticas efetivas no atendimento da população infanto-juvenil”, além da participação da sociedade civil nos espaços de cogestão da coisa pública, concretizando a participação democrática na arena de negociação de interesses, com oportunidade de influir nas decisões que definem os rumos da política de atendimento.

No entanto, vale salientar que a aprovação do ECA ocorreu num contexto marcadamente contraditório, pois à medida que o país avançava na construção de políticas públicas de proteção social com o controle sobre os atos do Estado, assistia-se também ao avanço do neoliberalismo enquanto estratégia política e econômica do grande capital em resposta à crise global. Isso teve desdobramentos

decisivos no que diz respeito à precarização da implementação das políticas sociais no país a partir do início da década de 1990, conforme será analisado a seguir.

2.3.1 A conquista de direitos num contexto de restrição

Segundo Hechler (2009, p. 63),

Para analisar dialeticamente os avanços e retrocessos em termos de cidadania de crianças e adolescentes no Brasil nas últimas décadas, é necessário realizar mediações com um contexto mais amplo de determinações políticas, econômicas e sociais, buscando compreender como as mudanças em curso, no cenário mundial, foram e vêm sendo “interiorizadas” na sociedade brasileira.

Assim, a partir do final da década de 1980, a seguridade social passa por um verdadeiro processo de contrarreformas na América Latina e no Caribe, balizadas por ajustes estruturais na economia que ocasionam o favorecimento do capital financeiro em detrimento do capital produtivo, além das altas taxas de juros e da maior tributação sobre os rendimentos oriundos do trabalho e do consumo. Este fenômeno, em âmbito internacional, está ligado à crise econômica dos anos 1970, que culminou no enfraquecimento do chamado *Welfare State*; nos países capitalistas centrais tal sistema se assentava no pleno emprego e na garantia de políticas sociais universais, tendo por base o modelo fordista-keynesiano²¹ (BOSCHETTI, 2008).

Tais transformações no âmbito do capitalismo foram forjadas a partir da articulação de fenômenos em âmbitos diversos – da produção e do trabalho, da economia, da política, da ideologia. Sobre esse aspecto, Filgueiras (1997) afirma

²¹ Filgueiras (1997) coloca que os países de economia central, durante quase três décadas após a Segunda Guerra Mundial, construíram um capitalismo “organizado” com base nas políticas macroeconômicas keynesianas. O pacto social, caracterizado pelo pleno emprego, por uma certa estabilidade no trabalho e por amplas garantias sociais, foi sustentado por uma progressiva taxação do capital e dos rendimentos mais elevados, viabilizada pelo elevado crescimento econômico do período. Em relação ao fordismo, o autor afirma que este não se resumiu apenas ao âmbito do trabalho e da produção, mas expressou, sobretudo, uma forma de organização da sociedade capitalista que implicou na inclusão social de grandes parcelas da população, devendo por isso ser entendido, num sentido mais amplo, como um “novo modo de vida” que, extrapolando os limites da fábrica, refere-se à construção de sujeitos sociais adaptados às exigências e à disciplina que requer o sistema das grandes indústrias.

que, em resposta à crise, emergem os processos da reestruturação produtiva e da globalização, em âmbito macrossocietário; o neoliberalismo então ressurge como a doutrina adequada para a sustentação política e ideológica de ambos.

No âmbito da reestruturação produtiva, há um redimensionamento das estruturas da produção capitalista e, conseqüentemente, do trabalho, com a emersão do toyotismo e sua busca pela flexibilidade – tanto nos processos produtivos, comerciais e financeiros, como nas relações trabalhistas. A produção, baseada agora na microeletrônica, não mais se dá em massa, mas de acordo com a demanda, para que não haja estoques. Além disso, há uma gestão descentralizada da produção e a requisição de trabalhadores flexíveis, ou seja, capazes de executar diversas tarefas, o que exige maior qualificação. No entanto, esse modelo utiliza sobremaneira o trabalho precarizado, subcontratado, na forma de terceirizações da mão-de-obra. A noção de “*just-in-time*” incorporada à gestão da produção requer que não se perca tempo de trabalho; são também utilizadas estratégias de cooptação dos trabalhadores, que passam a ser tratados como “colaboradores” das empresas, numa tentativa de ocultar o processo de exploração a que são submetidos (FILGUEIRAS, 1997).

Impulsionada pelo processo de reestruturação produtiva, a globalização surge, segundo Filgueiras (1997), como estratégia para o aprofundamento da internacionalização das relações capitalistas de produção e distribuição.

A globalização da produção e dos mercados de produtos, bem como a formação de um mercado financeiro mundial, tem levado à interpenetração patrimonial das multinacionais, implicando, num certo sentido, na desterritorialização da grande burguesia dos países mais poderosos. Além disso, também têm determinado a constituição de modelos e práticas culturais mundiais (supranacionais), usufruídos por minorias que possuem rendas mais elevadas, inclusive aquelas situadas na periferia, e construídos a partir das várias formas de comunicação e informação, desenvolvidas recentemente. Nessa medida, o mundo vem se tornando cada vez mais semelhante, tanto no uso de altas tecnologias e nos padrões de consumo sofisticados, quanto nas desigualdades econômicas e na exclusão social, apesar das barreiras nacionais e culturais, quase intransponíveis, para a globalização do mercado de trabalho (FILGUEIRAS, 1997, p. 914).

O autor lista ainda como aspectos da globalização a concorrência centrada no domínio do conhecimento e da informação e a complexificação e instabilidade das relações entre os países de economia central e os de economia periférica, pois, ao mesmo tempo em que há por parte dos países centrais a transferência de elementos que contribuem para o desenvolvimento dos países periféricos (como a tecnologia), estabelece-se também forte subordinação e dependência dos últimos para com os primeiros. Tais aspectos, aliados ao fortalecimento das instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), resultam na fragilização do poder de grande parte dos Estados nacionais, em detrimento das grandes potências econômicas.

No âmbito das relações entre o capital e o trabalho, o processo de globalização ocasiona o solapamento da garantia de direitos dos trabalhadores, que sob as novas configurações da exploração capitalista, formam uma classe cada vez mais heterogênea, diversificada em suas condições de trabalho, formas de remuneração e identidades coletivas, além de ameaçada pelo desemprego estrutural, o que diminui o seu poder de reivindicação por direitos (FILGUEIRAS, 1997).

O neoliberalismo, por sua vez, ainda de acordo com Filgueiras (1997), constitui a doutrina que servirá de base para a ocorrência dos fenômenos da reestruturação produtiva e da globalização. Segundo o ponto de vista neoliberal, a crise teria ocorrido devido ao poder detido pela classe trabalhadora nos Estados de Bem-Estar Social. A garantia do pleno emprego e de amplos benefícios sociais inviabilizava os lucros e prejudicava a acumulação; dessa forma, seria necessário desmontar o pacto social do *Welfare State*, enfraquecendo os canais de expressão e luta dos trabalhadores e instaurando uma “taxa natural de desemprego” a fim de discipliná-los. Além disso, seriam necessárias também a redução dos gastos sociais do Estado e a realização de uma reforma fiscal, com menor tributação sobre as rendas mais altas, objetivando a realização de novos investimentos pelo capital. O Estado não mais deveria intervir na economia, mas apenas estabelecer as bases para seu funcionamento através da livre concorrência. Capitaneada pela Inglaterra e pelos Estados Unidos a partir dos anos 1980, a “onda neoliberal” levou a cabo um amplo programa de privatizações, que se tornou uma das principais diretrizes de sua política.

Na periferia do sistema, as políticas neoliberais foram consolidadas no chamado Consenso de Washington, cuja agenda pode ser resumida pelos seguintes pontos: combate à inflação, através de planos de estabilização alicerçados na valorização das moedas nacionais frente ao dólar e na entrada de capitais especulativos; abertura da economia, com a desregulamentação dos mercados de produtos e financeiros; e, adicionalmente, as chamadas reformas estruturais do Estado, com destaque para a privatização e a reforma da ordem econômica, com a quebra dos monopólios estatais (FILGUEIRAS, 1997).

No Brasil, o ajuste estrutural proposto pelo neoliberalismo teve início com o governo Collor (1990-1992) e assumiu feições ainda mais devastadoras tendo em conta que a seguridade social e outras políticas acabavam de emergir como direito do cidadão e dever do Estado, com a Constituição de 1988. Ou seja, o amplo sistema de proteção social que o capital visou destruir nos países de capitalismo central inexistiu no Brasil, que acabava de conquistar no plano legal direitos sociais historicamente negados à maior parte da população. Em outras palavras, no Brasil o que houve foi um histórico favorecimento de uma elite dominante em detrimento de uma massa de expropriados dos mais variados bens sociais; expressão concreta disso é o nível de concentração de renda nos primeiros anos de neoliberalismo em solo brasileiro: no ano de 1993, de acordo com pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os 10% mais ricos eram proprietários de 48,58% da renda total do país, enquanto que os 50% mais pobres detinham apenas 12,30%²² desse mesmo montante.

A recém-conquista de direitos historicamente negados à maioria da população depara-se, contraditoriamente, com uma conjuntura de restrição destes mesmos direitos. Dessa forma, inúmeros embates precisaram ser travados na busca pela regulamentação do que preconizava a Constituição e, embebidos desta luta, ocorreram os processos de aprovação, durante a década de 1990, das leis orgânicas da Saúde, da Previdência e da Assistência Social (tripé da Seguridade Social brasileira), bem como de outras políticas sociais.

²²

Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>> e <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/economia/rendimentos_precos/rendimentos/rendimentos.shtm>

A chamada Reforma do Estado²³, realizada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), veio a consolidar a programática neoliberal no Brasil. Teve como objetivos a desregulação da acumulação capitalista e o solapamento de direitos trabalhistas e sociais, além da desresponsabilização estatal no trato das expressões da questão social. Isso levou a um quadro de precarização das políticas públicas garantidoras dos direitos de cidadania, marcadas pela fragmentação e pela ênfase na transferência de renda focalizada nos mais pobres. As conquistas alcançadas a duras penas através das lutas sociais enfrentavam agora sérios obstáculos para a sua concretização que, de acordo com Dagnino (2002), expressavam a existência de projetos políticos distintos para a sociedade brasileira.

Com o governo Lula (2003 – 2010), o padrão de gestão e execução das políticas sociais não apresentou mudanças substanciais, apesar de alguns avanços – dentre eles, a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que organizou unidades de referência da política no seio das populações mais atingidas pela pobreza em todo o país, com repasses de recursos para programas, projetos e serviços socioassistenciais direto do Fundo Nacional aos Fundos Municipais de Assistência Social, sob fiscalização e controle dos respectivos Conselhos. No entanto, apesar dos avanços nessa área e de algumas ações no âmbito de políticas de cunho mais universalizante, como saúde e educação, a tônica do governo foi mesmo a priorização de ações focalizadas nas camadas mais empobrecidas da população, cujo carro-chefe é o programa Bolsa Família²⁴, seguindo dessa forma o receituário neoliberal utilizado pelos seus antecessores, na perspectiva de submissão das necessidades sociais aos interesses de rentabilidade econômica, em sentido contrário ao que preconiza a Constituição de 1988 e a LOAS.

²³ De acordo com Montañó (2005, p. 29), orientada pelos pressupostos do Consenso de Washington, “a chamada ‘reforma do Estado’ está articulada com o projeto de liberar, desimpedir, e desregulamentar a acumulação de capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da ‘lógica democrática’ e passando para a ‘lógica da concorrência’ do mercado. Sendo assim, concebe-se como parte da reforma a ‘flexibilização’ e precarização das bases de regulação das relações sociais – políticas e econômicas – portanto, articulada à reestruturação produtiva e ao combate ao trabalho, no seio da reestruturação do capital.”

²⁴ O Bolsa Família foi criado em 2004 e consistiu na unificação de programas de transferência de renda do governo FHC – Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Vale Gás – destinando-se a famílias pobres e extremamente pobres (cuja renda *per capita* é de R\$ 140,00 e R\$ 70,00, respectivamente), as quais devem cumprir condicionalidades como a frequência das crianças e adolescentes à escola e a vigilância com a sua saúde. Atendendo atualmente mais de doze milhões de famílias, o programa constitui-se como a ação de maior destaque da era Lula no campo social.

Diante desse quadro, a política de atendimento a crianças e adolescentes também é atingida pela fragmentação e focalização, uma vez que a proteção integral desses sujeitos depende fundamentalmente da articulação entre políticas sociais distintas, como educação, saúde, moradia, etc. A falha na promoção efetiva dessas políticas por parte do Estado torna ainda mais complexas as ações de defesa de direitos e controle social que devem ser promovidas pelo SGD²⁵.

De acordo com Hechler (2009), o ECA, enquanto resultado de um processo histórico de luta de diversos setores da sociedade, bem como do amadurecimento do Estado em relação à democracia e aos Direitos Humanos, constitui o fruto de uma construção coletiva que evidencia as disputas e interesses de classe, refletindo a correlação de forças existente na sociedade, o que traz dificuldades ao seu processo de implementação. Apesar disso, há importantes iniciativas empreendidas em todo o país no sentido de materializar os dispositivos do ECA e o funcionamento do SGD e, para a autora, a chave para a efetivação dos direitos infanto-juvenis está na ampliação da participação da sociedade na elaboração, deliberação, gestão e controle das políticas públicas.

É na luta por um projeto político democrático, em que se façam presentes os princípios éticos de defesa e ampliação dos direitos da população, com um Estado e uma Sociedade Civil atuando conjuntamente, que se ampliam as possibilidades de exercício da cidadania para as crianças e adolescentes brasileiros (HECHLER, 2009, p. 56).

De fato, o fortalecimento da participação democrática e, por conseguinte, da capacidade que a sociedade pode ter em influir nos destinos da nação apresenta-se como um campo pleno de potencialidades para a garantia da cidadania aos setores historicamente excluídos do usufruto de bens sociais. No entanto, deve-se

²⁵ Atualmente, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), ligada à Presidência da República, é a responsável pela coordenação nacional da Política de Proteção Especial às Crianças e Adolescentes em Situação de Risco Pessoal e Social. Essa política diz respeito a ações específicas, que não estando previstas no atendimento das políticas sociais básicas, devem ser executadas de forma transversal a elas. Fica a cargo da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) as diretrizes para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, ameaçados de morte, vítimas de violência sexual, autores de ato infracional, etc.

considerar que essa mesma sociedade não é um bloco monolítico, pois agrega em seu interior interesses contraditórios que, a depender da correlação de forças existente, remete as conquistas alcançadas no plano legal a avanços ou retrocessos no processo de sua efetivação. Além do mais, o fortalecimento da participação democrática constitui complexo desafio tanto para o Estado como para a sociedade civil, desafio este que ultrapassa o âmbito político e social, mediado que é também por fatores econômicos, ideológicos e culturais.

3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: PARTILHA DE PODER PARA A GARANTIA DE DIREITOS

Conforme visto, a construção da cidadania infanto-juvenil é produto de uma mudança de concepções e práticas no que se refere ao atendimento historicamente destinado a esse segmento. No bojo das garantias constitucionais em relação aos direitos humanos, crianças e adolescentes ascenderam como prioridade absoluta na formulação de políticas públicas, devendo estas assegurar-lhes a proteção integral preconizada pela legislação. Além disso, no âmbito da política de atendimento houve também a criação de espaços institucionalizados de participação democrática da sociedade civil – Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, conferências – na perspectiva de “introduzir, na agenda pública, discussões acerca das demandas sociais da população e da necessidade de políticas sociais que as atendam não apenas de forma emergencial e superficial, e sim como prioridades” (HECHLER, 2009, p. 57). No entanto, este processo de mudança está inconcluso e permeado de contradições. Ao mesmo tempo em que se atestam inegáveis avanços nesse âmbito, também se registram recuos e grandes desafios, num contexto que se revela árido para o florescimento das condições concretas de efetivação da cidadania para crianças e adolescentes.

A ideia da participação da sociedade nos espaços de cogestão da coisa pública está organicamente vinculada à ideia de democracia e, enquanto tal, pressupõe uma redefinição das relações entre Estado e sociedade no Brasil. Dessa forma, faz-se importante tecer algumas reflexões no tocante à noção de participação democrática e as formas que vem assumindo no contexto brasileiro, notadamente no que se refere às experiências conselhistas – uma vez que o Conselho Tutelar é objeto de análise da presente pesquisa. Foram adotadas como questões norteadoras para a discussão: como se apresenta no Brasil a participação da sociedade civil na gestão pública? Enquanto um dos espaços institucionalizados de participação democrática, qual o papel que desempenham os conselhos gestores de políticas públicas na perspectiva da partilha de poder entre Estado e sociedade? Enquanto estratégia conselhistas peculiar integrante da política da criança e do adolescente, qual o papel do Conselho Tutelar e em que medida ele o efetiva?

No intuito de responder tais indagações, serão traçadas algumas considerações acerca da instauração da democracia participativa no Brasil, na perspectiva de que esta constituiu condição necessária para a partilha de poder entre Estado e sociedade no âmbito das políticas sociais públicas.

3.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: A DEMOCRACIA ENQUANTO UM VALOR CENTRAL

Tomando como norte a noção rousseuniana²⁶ de democracia, que numa visão geral corresponderia à soberania popular e pressuporia liberdade e igualdade entre as pessoas, Coutinho (2008) a define como a presença das condições sociais e institucionais que permitem aos cidadãos a participação efetiva na formação do governo e no controle social, ou seja, a democracia se expressa na construção coletiva da coisa pública, a partir da participação ativa da população na formação do Estado e no controle dos seus atos. Ainda para o autor, o que melhor expressa essa noção de democracia é a cidadania, enquanto capacidade conquistada pelos indivíduos de desfrutarem dos bens socialmente criados. A cidadania é resultado de um processo de embates históricos e constantes, travados quase sempre pelas classes menos favorecidas no sentido de obter condições mais igualitárias de usufruto das potencialidades da sociedade em cada momento histórico.

No âmbito do capitalismo, a concretização da democracia enquanto soberania popular, que pressupõe efetiva igualdade entre os cidadãos, depara-se com um desafio de dimensões intransponíveis, visto que este regime tem como base a exploração e dominação das classes subalternas com a concentração do poder político e econômico nas mãos das elites dominantes. Dessa forma, a complexidade desse sistema demanda que as propostas idealistas no âmbito da democracia

²⁶ No bojo da proposta de uma ordem social que buscasse diminuir as desigualdades no acesso à riqueza e à propriedade, Rousseau, que viveu na Europa do século XVIII, propôs na obra *Do Contrato Social* um redimensionamento do sistema político, o qual deveria partir da necessidade de participação ativa dos indivíduos na tomada de decisões de cunho público, ou seja, no âmbito do Estado. A construção de leis pelos próprios cidadãos que a elas se sujeitariam constituir-se-ia como uma expressão emblemática da liberdade, enquanto autonomia política, desses indivíduos. Para Rousseau, o fundamento dessa nova ordem sócio-política consistiria na “vontade geral”, balizada no interesse coletivo comum e constituída enquanto condição subjetiva de concretização da soberania popular (DURIGUETTO, 2007).

recuem e dêem lugar a arranjos possíveis no contexto de uma sociedade dividida em classes (MARTINS, 1994).

Um desses arranjos se refere ao *modelo elitista*, proposto por teóricos como Schumpeter (1961), o qual concebe a democracia apenas como método político referente aos procedimentos formais de competição periódica pelo voto popular. Os cargos públicos devem ser conquistados por “líderes” que, após eleitos, devem governar sem interferência dos que os elegeram; para o autor, as pessoas agem apenas em busca de seus interesses individuais e o “povo” não possui competência para influir no governo para além do momento das eleições. A noção de democracia é, assim, reduzida ao aspecto procedimental, às chamadas “regras do jogo” na escolha dos representantes, único momento em que a “soberania popular” deve se manifestar.

Martins (1994) afirma que nos casos mais “sofisticados” de democracia no capitalismo tem-se o chamado “pluralismo democrático”, que

ao lado do “garantismo jurídico”, da divisão dos poderes, das eleições periódicas e do sufrágio universal, favorece a livre manifestação dos mais variados interesses através de uma série de condutos diferenciados: associações voluntárias, movimentos sociais, grupos de pressão, órgãos da imprensa controlados por empresas privadas, partidos políticos de massa e assim por diante. (MARTINS, 1994, p. 61-62).

Para o autor, se asseguradas as condições que garantem estabilidade e crescimento sócio-econômico, o modelo elitista de democracia será um fenômeno que corresponde satisfatoriamente à sociedade capitalista. Às classes menos favorecidas resta ou referendar tal regime através da sua aceitação passiva – o que garantirá crescentes benefícios às elites dominantes – ou buscar a introdução de mecanismos institucionais que permitam o desenvolvimento de sua capacidade de participação política, diminuindo os benefícios das elites – apesar de tais mecanismos, por si só, não serem capazes de ultrapassar o sistema capitalista. Assim, a democracia participativa surge como um dos caminhos que as classes subalternas podem trilhar como forma de influir na gestão da coisa pública na perspectiva de diminuição das desigualdades sociais.

Ao ser introduzida como nova dimensão da relação Estado-sociedade, a democracia participativa põe em xeque, critica e exige a redefinição de todas as práticas institucionalizadas que compõem o sistema social e político preexistente à sua introdução. Por mais avançado que seja – do ponto de vista do liberalismo e da democracia representativa – nenhum Estado capitalista está preparado para atender, de imediato e sem se reformular, aos requisitos funcionais da democracia participativa (MARTINS, 1994, p. 166-167).

A instalação da democracia participativa no Brasil após o declínio da ditadura militar constituiu um enorme desafio, uma vez que as relações entre Estado e sociedade encontraram-se historicamente assentadas em práticas de autoritarismo, fisiologismo, patrimonialismo e clientelismo, que deram origem – e até os dias atuais sustentam – a famigerada cultura do “favor”. De fato, no Brasil, as elites econômicas e o poder estatal sempre cuidaram de manter a população longe da participação nas decisões governamentais – a despeito das inúmeras movimentações populares ocorridas desde os tempos da Colônia, que, pelos mais diversos motivos e nas diversas regiões do país, revelavam a insatisfação do povo com a exploração a que estava submetido, bem como com a exclusão a que estava relegado no âmbito das decisões políticas.

Em suma, no Brasil há uma ausência histórica de democracia, ao passo que as classes subalternas foram alijadas dos processos de transformações políticas, sociais e econômicas. As reformas sempre foram conduzidas “pelo alto”, ou seja, sem rupturas revolucionárias. O poder estatal, aliado às elites dominantes, antecipava-se em realizar manobras que impedissem as mudanças por meio da reivindicação e movimentação populares; tais manobras, a despeito de operarem algumas modificações, asseguravam a manutenção dos interesses de quem detinha o poder. Em termos gramscianos, o conceito de “revolução passiva”²⁷ tem muito a iluminar nas análises sobre o Brasil (COUTINHO, 2008).

²⁷ De acordo com Coutinho (2008), a partir do conceito formulado por Gramsci, as características principais que nos permitem analisar determinados acontecimentos sociais como “revolução passiva” são: “1) as classes dominantes reagem a pressões que provêm das classes subalternas, ao seu ‘subversivismo esporádico, elementar’, ou seja, ainda não suficientemente organizado para promover uma revolução ‘jacobina’, a partir de baixo, mas já capaz de impor um novo comportamento às classes dominantes; 2) esta reação, embora tenha como finalidade principal a conservação dos fundamentos da velha ordem, implica o acolhimento de ‘uma certa parte’ das reivindicações providas de baixo; 3) ao lado da conservação do domínio das velhas classes, introduzem-se assim modificações que abrem o caminho para novas modificações. Portanto, estamos diante, nos casos de revoluções passivas, de uma complexa dialética de *restauração e revolução, de conservação e modernização*.” (COUTINHO, 2008, p. 96 – grifo do autor)

Em decorrência disso, a Constituição Federal de 1988 constitui um marco da revolução institucional que estabeleceu a democracia como princípio, diretriz e objetivo central da nação. Antes, o país já havia passado por breves períodos democráticos. No entanto, as lutas engendradas pela sociedade organizada em movimentos sociais a partir da década de 1970 (em plena ditadura militar) reivindicavam a democracia no seu sentido mais literal, enquanto governo do povo e garantidor dos direitos de cidadania. A institucionalização da participação da sociedade em espaços de deliberação e formulação de políticas públicas, numa perspectiva de partilha de poder e controle social²⁸ dos atos do Estado, também estava presente na pauta dos movimentos sociais. Em suma, pode-se dizer que a participação da sociedade levou à instauração de um regime democrático e isso foi conquistado “de um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados” (ALBUQUERQUE, 2004, p. 15 - 16).

A afirmação da democracia enquanto valor central na sociedade brasileira não se esgotou apenas com a sua inscrição na Lei Maior do país. Ao discorrer sobre este aspecto num contexto pós-Constituição de 1988, Daniel (1994) assevera que a afirmação da democracia como um valor central está condicionada a um movimento sucessivo e contraditório de várias negações a serem efetuadas simultaneamente. Tais negações devem ser direcionadas às bases sobre as quais se erigiu o neoliberalismo (exaltação da liberdade econômica e do individualismo); à noção da democracia enquanto meio para outros fins (presente em regimes de caráter totalitário); e ao crescimento desmedido do poder administrativo estatal (que ocasiona aumento da burocracia e da tecnocracia)²⁹.

²⁸ A perspectiva de controle social presente nestas colocações diz respeito ao controle que os cidadãos exercem sobre as decisões e atos do Estado na busca do interesse público. Este processo, de acordo com Campos (2006, p. 105; 107; 109), possui dimensões política, técnica e ética, à medida que, respectivamente, “investe os atores da sociedade civil de prerrogativas para intervir propositivamente na agenda do governo; [...] é identificada como processo técnico, como um conjunto de saberes, competências e habilidades para o exercício da fiscalização sobre as ações governamentais; [...] [e *tem*] o sentido da constituição de perspectivas de um futuro capaz de reduzir desigualdades e promover justiça social”.

²⁹ Na negação às bases do neoliberalismo, Daniel (1994) destaca a afirmação do indivíduo enquanto cidadão, aberto à articulação social com outros indivíduos na busca por direitos, na construção de ações coletivas. Na negação da noção de democracia enquanto meio para outros fins, referindo-se aos regimes socialistas instaurados durante o século XX, alega que, se a sociedade aceita abrir mão das liberdades democráticas ainda que “temporariamente”, termina por abdicar da idéia de que o

Ainda de acordo com Daniel (1994), a afirmação da democracia enquanto um valor central pressupõe a redefinição das relações entre Estado e sociedade, no sentido de não mais concebê-los como instâncias separadas ou até antagônicas, mas de que se faz necessária a apropriação, por parte dos cidadãos, dos espaços institucionais de decisões públicas em conjunto com o Estado. Isso corresponde à superação da “democracia em sentido restrito”, ao originar um sistema político que, a despeito de não abandonar o instituto da representação – devido ao alto nível de complexidade das sociedades atuais – possa abarcar a participação institucionalizada dos cidadãos organizados, na perspectiva de partilha do poder, ou seja, de soberania popular para além do momento de escolha dos representantes.

3.1.1 Participação democrática e luta pela garantia de direitos

Ao discorrer sobre a participação, Teixeira (2001, p. 27) a define como “‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas.” A participação dos cidadãos nos espaços institucionais de cogestão da coisa pública corresponderia à forma de concretização da democracia participativa, a qual teria como pressuposto o fortalecimento da sociedade civil e sua capacidade de exercer o controle sobre os atos do Estado. Esta teria sido a concepção de participação defendida pelos setores progressistas quando das lutas pela redemocratização: participação que viesse a contribuir para a redução das desigualdades sociais históricas do país, retirando das mãos do Estado o monopólio das decisões no âmbito da gestão pública. Aquele passaria a operar partilhando o poder de decisão com a sociedade civil, na perspectiva da construção, afirmação e garantia dos direitos de cidadania ao conjunto da população. Como diz Gohn (2007, p. 14), “a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização”.

poder político deve ser limitado, dando margem então para o controle do Estado sobre todas as instâncias da vida social. Já a terceira negação, referente ao crescimento desmedido do poder administrativo estatal, deve-se dar em relação ao aumento da burocracia e da tecnocracia, que impõem o Estado como a fonte do monopólio do saber e do conhecimento, levando-o também a controlar a vida social sem levar em consideração as vozes e os anseios da própria sociedade, que é para onde se destinam as ações.

Segundo Tatagiba (2002), o que se esperou da participação da sociedade nos espaços institucionais foi justamente reverter a lógica de planejamento e execução das políticas públicas, sempre ocorrida de cima para baixo, sem ouvir as reais necessidades dos seus destinatários. A reversão desta lógica ocorreria pelo fato de ser possível à sociedade, inserida em espaços “próximos ao Estado”, definir junto com este as prioridades, combatendo os privilégios de determinados grupos e buscando um máximo de “interesse comum”. Além disso, esperava-se também que a participação viesse a promover, junto aos sujeitos participantes, um tipo de educação para a cidadania.

Entretanto, atualmente, depois de mais de duas décadas da promulgação da “Constituição Cidadã” de 1988, questiona-se se a participação consagrada naquela carta foi ao encontro das aspirações dos setores progressistas. Albuquerque (2004) aponta a existência de concepções diferenciadas de participação existentes na sociedade nessas últimas décadas, como a que a concebe enquanto mera oferta estatal e a participação que é requerida pelo neoliberalismo.

Em relação à concepção da participação como oferta estatal, a autora afirma que, de um modo geral, a fim de alcançar legitimidade perante a sociedade, o Estado brasileiro sempre se utilizou do artifício de conceder espaços de participação a personalidades ou a entidades convenientes aos interesses dominantes (como exemplo, tem-se o conselho da Educação em nível federal, que incorporava “notáveis” no assunto desde o governo Vargas). Este tipo de participação ocorria de forma muito restrita e elitista, além de não possuir poder decisório, que estava sempre concentrado no Estado. Após as lutas que culminaram na democratização e na Constituição de 1988, houve a generalização do discurso em defesa de uma participação mais efetiva da sociedade, culminando na oferta massiva de canais institucionalizados de cogestão pública. Foram criados diversos conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, conferências, etc., e, contraditoriamente, esta oferta massiva se mostrou, principalmente em âmbito local, maior que a demanda de participação da sociedade, que por dificuldades de organização e falta de formação técnica e política, ainda hoje ocupa esses canais de forma precária. Isso acarreta uma participação formal e burocrática, à medida que o poder público muitas vezes resiste à partilha do poder e não está interessado em que os espaços de cogestão executem efetivamente a função de controle social.

Faz-se oportuno inserir nesta reflexão a afirmação de Daniel (1994, p. 28 – *grifos não-originais*) de que

a participação democrática real só pode existir caso estejam presentes *simultaneamente* duas condições: um conjunto de cidadãos, entidades ou movimentos sociais dispostos a participar e canais de participação criados pelo Estado.

Ou seja, para ocorrer uma efetiva partilha de poder, Estado e sociedade civil devem estar dispostos para tanto. Não basta apenas a sociedade buscar participar sem que o Estado abra os espaços para isso, como também não basta a oferta estatal de participação se a sociedade não possui um mínimo de organização, politização e conhecimento das suas finalidades democráticas.

Já no que diz respeito à concepção de participação no âmbito do neoliberalismo, Albuquerque (2004) chama a atenção para a questão da descentralização. Sob as orientações neoliberais, o Estado brasileiro se desobriga de suas funções sociais, transferindo-as para o âmbito do mercado, da família e da solidariedade. Nesse sentido, a descentralização administrativa e financeira no âmbito dos entes federados, conquistada na Constituição de 1988 como uma das expressões do processo de democratização³⁰, revestiu-se de um significado diverso, ao passo que transferiu responsabilidades para o âmbito local sem o suporte financeiro necessário para tanto. Assim, o que ocorre é um verdadeiro processo de “prefeiturização”, em que os municípios executam, com baixo orçamento, políticas escassas e seletivas sob decisão dos técnicos das secretarias, sendo os espaços de participação como os conselhos gestores de políticas usados apenas como mecanismos que legitimam esse processo.

Apesar de não ser citado pela autora em questão, poderíamos acrescentar à noção de participação no neoliberalismo o aspecto do incentivo à intervenção da

³⁰ Tem papel fundamental no modelo participativo de democracia a descentralização político-administrativa. É no nível local de gestão pública que a participação tem maiores possibilidades de concretização, visto ser essa esfera a que se encontra mais próxima dos cidadãos, imediatamente alcançável no que se refere às reivindicações no âmbito das políticas públicas. Tal realidade leva as administrações em todos os níveis, mas notadamente em nível local, à necessidade de tornar as ações e informações do governo transparentes à população, que deve ser estimulada a se organizar para participar, através dos canais de debate, formulação e decisão em relação às políticas públicas.

sociedade civil nas expressões da questão social, numa exaltação da solidariedade e do voluntarismo, consideradas verdadeiras expressões de cidadania diante da refração do Estado na oferta de políticas sociais. Daí deriva a noção de “terceiro setor”, o crescimento vertiginoso de organizações não-governamentais de variados tipos, o marketing social das empresas, etc., aspectos que levam também a considerá-los como uma forma de “participação” vista sob a ótica neoliberal. Dessa forma, constata-se que a noção de participação é alvo de significados distintos, que expressam a sua apropriação por projetos políticos antagônicos.

3.1.2 A aparente dicotomia entre Estado e sociedade civil

De acordo com Coutinho (2008), a sociedade civil – enquanto arena das lutas de classes, expressando interesses diversos na busca de construção de hegemonias, tendo como alvo o Estado – começa a emergir no Brasil a partir da década de 1920, com o movimento operário. No entanto, a tendência estatal sempre foi a de neutralizar as lutas da sociedade através do atendimento de demandas pontuais, como um mecanismo de cooptação que visava o fortalecimento do Estado através do enfraquecimento da sociedade civil.

Por tal motivo, alguns estudiosos afirmam que, no Brasil, a sociedade civil emerge com vigor nunca antes visto a partir das ações de resistência ao regime militar e das lutas pela redemocratização, que adquirem grande visibilidade social na segunda metade da década de 1970. Nogueira (2005, p. 102) afirma que “é no âmbito do projeto democrático que se põe efetivamente a questão da sociedade civil. Fora daí, ela [...] tem um sentido estreito e limitado”.

Manifestações populares que antes eram tidas como incapazes de incidir sobre a institucionalidade estatal, passam a ser valorizadas como expressão de resistência, autonomia e criatividade, demonstrando a crise que se assolava em relação aos referenciais políticos e analíticos sobre Estado e sociedade. Nos marcos dessa crise, o âmbito estatal deixa de ser visto como o lugar e o instrumento privilegiado das mudanças sociais e passa a existir uma polarização entre Estado e a “recém-descoberta” sociedade civil. Há a emersão de movimentos que contestavam a ordem estabelecida e traziam uma marca de autonomia em relação

ao Estado, como o novo sindicalismo, os novos movimentos de bairro, associações comunitárias e os chamados “novos movimentos sociais”, que politizavam espaços antes silenciados na esfera privada (SADER, 1988).

Quanto ao emprego da categoria de sociedade civil, a partir da emergência de tais lutas, Duriguetto (2007) afirma que

[...] grande parte das produções acadêmicas e ações sócio-interventivas dos movimentos e organizações que expressavam os interesses das classes subalternas [...] concebiam que as lutas políticas por direitos deveriam ser desenvolvidas num crescente processo de negação da institucionalidade político-institucional, particularmente a condensada no aparato estatal. Nessa direção, todas as expressões sócio-organizativas, políticas e culturais desenvolvidas no campo da sociedade civil passaram a ser enaltecidas positivamente, pois eram entendidas e valorizadas pelas suas contraposições e enfrentamentos ao Estado. Esse tão celebrado momento “positivo” da sociedade civil tinha, como substrato teórico-político, uma imagem de sociedade civil como esfera de representação *homogênea* dos interesses populares. (DURIGUETTO, 2007, p.23).

Nesse contexto, a sociedade civil era identificada como uma esfera contraposta ao Estado numa visão dicotômica e equivocada: a primeira passou a ser concebida como um espaço virtuoso, das boas vontades e do agir ético-político, em oposição ao segundo, objeto que foi de um processo de desqualificação o qual levou à recusa da política institucionalizada. Todavia, em Gramsci, a noção de sociedade civil

abrigava a plena expansão das individualidades e diferenciações, mas acomodava também, e acima de tudo, os fatores capazes de promover agregações e unificações superiores. Ela seria a sede de múltiplos organismos “privados”, mas nem por isto menos estatais. Seus integrantes estariam dispostos como vetores de relações de força, como agentes de consenso e hegemonia, candidatos a “se tornar Estado” (NOGUEIRA, 2003, p. 190).

Em outras palavras, para Gramsci, sociedade civil é o espaço dos organismos coletivos “privados” (partidos, associações, sindicatos, etc.), campo onde as classes se organizam em torno dos seus interesses para disputar a hegemonia, esta entendida enquanto “direção intelectual e moral” da sociedade como um todo,

expressando a direção e o consenso ideológico que uma classe consegue obter de outros grupos sociais. A sociedade política, identificada com os aparelhos de Estado, refere-se aos mecanismos que a classe dominante estabelece para exercer sua dominação (sistema administrativo, judiciário, aparelhos policiais e militares). Na disputa pela hegemonia travada no âmbito da sociedade civil, o objetivo maior seria elevar os interesses organizados ao nível político-estatal, ou seja, esta diferenciação entre as esferas é feita não para esboçar o caráter dicotômico entre elas, mas sim para mostrar que a dinâmica sociopolítica e organizativa da sociedade civil é incorporada ao conceito de Estado, que na perspectiva gramsciana é adjetivado de “ampliado”. O terreno dos organismos “privados” constitui, assim, uma espécie de “dimensão civil” do Estado, instâncias distintas, porém integradas, formando uma unidade (DURIGUETTO, 2007; NOGUEIRA, 2003).

Dessa forma, Nogueira (2005) afirma que no contexto de abertura democrática, apesar de adquirir força e diversificação, a sociedade civil, num primeiro momento, não estabelecia maiores vínculos orgânicos com a sociedade política. De maneira contraditória, a consciência democrática e a participação ampliavam-se, mas a sociedade civil não se mostrava capaz de agregar e instituir em nível político-estatal os seus múltiplos interesses e, principalmente, dar vazão e efetividade às reivindicações expressas em seu âmbito. Por esse motivo, o processo de democratização não conseguiu encontrar as condições propícias para se desenvolver de forma rápida e a sociedade civil, para o autor, constituiu o “lado fraco” da transição.

De fato, o processo que resultou na construção da “Constituição Cidadã” foi permeado por conflitos político-ideológicos, uma vez que envolveu representantes dos setores progressistas e conservadores, que tratavam de assegurar seus respectivos interesses na Lei Maior da nação brasileira. Apesar dos inegáveis avanços alcançados no plano político, anseios por uma maior democratização no plano econômico – como a realização da Reforma Agrária, por exemplo – foram solenemente combatidos e esmagados pelos setores conservadores, numa verdadeira disputa de poder. As ações dos setores progressistas da sociedade civil, que desde a década anterior vinham lutando pela consolidação da democracia e da cidadania, “promoverão forte socialização e ‘ampliação’ do Estado, modificando sua

morfologia e sua atuação, mas não conseguirão determinar sua orientação” (NOGUEIRA, 2005, p. 105).

Conforme mostra Duriguetto (2007),

A perspectiva de democracia hegemônica na nossa transição é a de um projeto que se esgota na vigência de mecanismos político-institucionais que compõem a democracia política e que apenas estão voltados para a criação de melhores condições que assegurem a governabilidade, a eficácia administrativa e a eficiência na aplicação de recursos.

[...] não significou [...] uma efetiva ampliação e universalização dos direitos sociais de cidadania, tão demandados pelos sujeitos e pelas organizações das classes subalternas. (DURIGUETTO, 2007, p. 148).

Nesse ponto reside uma contradição fundamental: como assegurar a democracia (e tudo o que ela compreende, como cidadania, igualdade e liberdade) em âmbito político sem a democratização no aspecto econômico? Até que ponto esta contradição, num país como o Brasil, marcado por alta concentração de renda e desigualdade social, contribui para o enfraquecimento da democracia enquanto valor central, ocasionando os formalismos na participação e tudo o mais que isso acarreta?

Se a sociedade civil, no contexto da redemocratização, interferiu nos rumos do Estado publicizando suas demandas por democracia/cidadania e mostrou-se “ativa e propositiva” para além daquele momento histórico ao reivindicar a ocupação de espaços institucionais para o exercício do controle social, o neoliberalismo também fomentará a necessidade de uma sociedade “ativa e propositiva”, porém, no sentido da transferência de responsabilidades que seriam antes do Estado, principalmente no âmbito das políticas sociais (DAGNINO, 2002).

Analisando essa *complementaridade instrumental* entre os propósitos do Estado e da sociedade civil, Dagnino (2002) afirma que

Ela faz parte de um campo marcado por uma *confluência perversa* entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas,

ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em um terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um desses projetos. ((2002, p. 288-289, grifos do autor).

É preciso estabelecer a distinção do que a autora chama de projetos políticos³¹ tendo como mesmo alvo a sociedade civil. Um deles se refere ao projeto de alargamento da democracia consolidado na Constituição de 1988 e o outro diz respeito ao projeto neoliberal, em que o Estado se isenta da obrigação de garantir os direitos conquistados e, ao invés de partilhar a gestão de políticas públicas com a sociedade, transfere para ela as suas responsabilidades neste campo. A participação da sociedade é requerida em direções antagônicas, uma vez que o neoliberalismo demanda uma participação de cunho despolitizado, reduzido à execução de estratégias individualizadas no tratamento das expressões da questão social.

Para isso, há uma reatualização da (falsa) dicotomia entre Estado e sociedade civil. Justificando a necessidade de uma Reforma do Estado, efetivada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a esfera estatal foi colocada como burocrática, ineficiente e “pesada” no que tange à execução de políticas sociais. Dessa forma, tais responsabilidades devem ser transferidas para o âmbito da sociedade civil, este transmutado em “terceiro setor” e tido como espaço da eficiência, da criatividade e dinamicidade, capaz de, em “parceria” com o Estado, dar respostas aos problemas de ordem social (MONTAÑO, 2005).

[...] a ideologia neoliberal em ascensão apropriou-se da dicotomia maniqueísta entre Estado e sociedade civil para tornar demoníaco de uma vez por todas tudo o que provém do Estado (mesmo que agora se trate de um Estado democrático e de direito, permeável por demais às pressões das classes subalternas) e para fazer a apologia acrítica de uma “sociedade civil” despolitizada, ou seja, convertida num mítico “terceiro setor” falsamente situado para além do Estado e do mercado (COUTINHO *apud* MONTAÑO, 2005, p. 133-134).

³¹ Dagnino (2002, p. 282) usa a expressão projetos políticos “num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

Um dos maiores desafios que se coloca nos dias atuais para a participação democrática é justamente a necessidade de reconhecer os antagonismos entre esses projetos políticos e direcionar as ações de forma a rejeitar o projeto neoliberal, fazendo valer a afirmação do projeto democrático. Apesar de existir desde a última década uma maior atuação do Estado no que diz respeito à garantia de direitos sociais, o Brasil se encontra alinhado às orientações neoliberais dos organismos financeiros internacionais, no sentido de que cabe ao Estado assegurar as bases do processo de acumulação capitalista. Desta feita, a satisfação das necessidades sociais ainda se dá de forma subsumida aos interesses de rentabilidade econômica e apesar do aumento de políticas e programas sociais, bem como dos níveis de emprego com a era Lula, a concentração de renda é gritante no país, sendo este um dos fatores que impedem a efetivação da democracia enquanto valor universal, visto que alija enormes parcelas da população do usufruto de condições básicas de cidadania.

3.2 A EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL: UM OLHAR PARA OS CONSELHOS

Até a Constituição de 1988, as políticas públicas no Brasil foram formuladas e executadas numa ótica de gestão centralizada no governo federal. Além disso, não havia se concebido a inserção da população no âmbito das decisões do Estado e, muito menos, na fiscalização da execução das ações. Apesar das resistências por parte dos setores tradicionais e conservadores da política brasileira, conselhos gestores de políticas públicas, conferências, fóruns e experiências de orçamentos participativos (OP) passaram a se multiplicar pelo país como espaços de atuação da sociedade civil na cogestão da coisa pública. Foi nestes espaços que se institucionalizou a participação democrática e o exercício do controle social sobre as ações do Estado.

No entanto, de acordo com Albuquerque (2004), a participação da sociedade nos assuntos públicos ocorre em diversos espaços, que não se resumem ao âmbito institucional do Estado, mas têm nele seus efeitos refletidos diretamente – como exemplo, cita o Movimento dos Sem Terra (MST), a Pastoral da Criança e os fóruns

que reúnem inúmeras entidades da sociedade civil em torno da discussão de um tema específico. Iniciativas como estas conseguem visibilidade social e terminam por influenciar as decisões públicas (como por exemplo, na questão da reforma agrária e do combate à mortalidade infantil).

Além dessas formas de participação, deve-se reconhecer também maneiras mais informais de manifestação cidadã, como as que se dão através das novas tecnologias de comunicação, entre elas a internet. Tais formas de participação, mais pontuais, podem adquirir uma feição mais substantiva à medida que promovam articulações com outras experiências mais consolidadas.

A participação de grupos culturais e de movimentos sociais como os feministas, de negros, do segmento LGBTT (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e transgêneros), de povos indígenas, de pessoas com deficiência, ecologistas, etc., chamam a atenção para a necessidade de mudanças culturais na sociedade, ao darem “visibilidade a padrões culturais minoritários” na perspectiva de construção da “tolerância e do respeito ao diferente”. “Estas são formas de participação que incorporam à opinião pública novos critérios de justiça, de relevância e de pertinência e trazem novos temas à agenda pública” (ALBUQUERQUE, 2004, p. 36).

Dessa forma, a vivência das experiências participativas ocorre no âmbito da sociedade civil, de forma institucionalizada ou não, publicizando as demandas por direitos e direcionando-as ao Estado, num conflito permanente de interesses. Para os objetivos deste trabalho, a análise se detém nos conselhos gestores, espaço institucionalizado de participação democrática, com vistas a intervir diretamente na formulação e execução de políticas públicas, constituindo palco privilegiado de conflitos de interesses e disputas de poder.

De acordo com Gohn (2007, p. 65), “a forma ‘conselho’ utilizada na gestão pública ou em coletivos organizados da sociedade civil não é nova na História”. A autora lista alguns conselhos que se tornaram famosos ao longo dos tempos, como a Comuna de Paris, os conselhos dos *soviets* russos, os conselhos operários de Turim, na Itália (analisados por Gramsci), conselhos atuais na democracia americana, etc. Tais experiências, resguardadas suas diferenças, objetivavam estabelecer mecanismos de participação dos interessados nas decisões, seja em âmbito macro, no caso da gestão pública (como na Comuna e nos *soviets*, de

orientação socialista), seja em âmbito mais limitado, como nas fábricas italianas e nas comunidades norte-americanas.

No Brasil, o debate em torno dos conselhos gestores surge no movimento pela saúde, que teve ação decisiva para a democratização das demais políticas públicas no contexto dos anos 1980. O movimento, que propunha a descentralização do sistema de saúde brasileiro, fez emergir a ideia da institucionalização de conselhos em todos os níveis de governo, a fim de possibilitar a participação da população na tomada de decisões sobre as políticas de saúde. A Constituição de 1988 adotou a forma “conselho” como uma das “novas estruturas [que] se inserem na esfera pública, [integrando-se] aos órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas” (GOHN, 2007, p.84). Eles são formados por representantes do Estado e da sociedade civil de forma paritária e suas atribuições se situam no plano da formulação e do controle das políticas sociais públicas, estando voltados à garantia dos direitos sociais para todos os cidadãos. Destacam-se nesse aspecto os Conselhos de Saúde, Assistência Social e dos Direitos de Crianças e Adolescentes, que devem existir nos três níveis federados, sendo a sua existência, inclusive, uma das condições para repasse de recursos pelo governo federal aos estados e municípios. Considerando que o Brasil possui cerca de 5.565 municípios, pode-se concluir que existem milhares de conselheiros nessas áreas em todo o país. Além disso, existem outros conselhos, como os de Direitos Humanos, de Educação, da Mulher, da Pessoa Idosa, de Desenvolvimento Urbano, de Meio Ambiente, etc., que agregam outros milhares de participantes na gestão da coisa pública nos três níveis federados.

Apesar de seu potencial como instrumento para a socialização da política, os conselhos, desde sua gênese, enfrentam grandes desafios para a concretização dos objetivos a que se propõem. Tal constatação é expressão da existência de projetos políticos distintos em disputa pela hegemonia, fato agravado por vivermos numa sociedade ainda fortemente calcada em bases autoritárias e clientelistas. Por tudo isso, a democratização das decisões na esfera pública não poderia se estabelecer sem obstáculos de toda ordem, nos âmbitos político, econômico, social e cultural.

Um aspecto interessante nesse sentido, levantado por Tatagiba (2002), diz respeito à questão da ausência de um marco legal que estabeleça, no âmbito da formulação de políticas, a divisão do que seja função das instituições administrativas

do Executivo e do que seja função dos conselhos em si. Essa ausência de uma definição legal de atribuições faz com que a atuação dos conselhos termine por depender totalmente da correlação de forças entre esses dois pólos. No âmbito de uma correlação de forças desfavorável aos conselhos e diante da inexistência de disposição política por parte dos governos em legitimar as decisões tomadas neste campo, eles se mostram fragilizados e relegados à função de legitimadores das decisões dos órgãos governamentais.

Gohn (2007) chama a atenção para o fato de que

a qualificação e o desenrolar do processo em que ocorre uma experiência de conselho é que nos informa sobre a sua natureza, e não a existência dos conselhos em si. Os conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferências de recursos [...]; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de interação dos indivíduos em esquemas definidos previamente. (GOHN, 2007, p. 107-108).

Daí se infere o caráter contraditório que possuem os conselhos; não basta que eles existam para que possamos avaliar um governo como democrático, seja na esfera local, estadual ou federal. Para tal, é necessário que nestes espaços estejam sendo efetivados a participação cidadã e o controle social, problema que a literatura aponta não ser tão recorrente, uma vez que persiste “a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais” (TATAGIBA, 2002, p. 55). De acordo com Luchmann (2007),

dentre o conjunto de dificuldades apontadas pela literatura que trata de analisar as experiências de conselhos gestores, destacam-se problemas que dizem respeito tanto à esfera estatal – e aqui mais especificamente no âmbito do poder local – quanto à esfera da sociedade civil. De forma bastante sucinta, podemos listar, entre elas: cultura autoritária; falta de qualificação da representação tanto da área governamental como da sociedade civil; vetos governamentais e mecanismos de obstrução e inviabilização das resoluções dos Conselhos; carência de informações; falta de recursos e autonomia; conflitos de interesses no campo da

sociedade civil; precária articulação com as bases; e amarras burocráticas. (LUCHMANN, 2007, p.2)

Apesar de tais limites, os conselhos apresentam potencialidades no que diz respeito ao fortalecimento da democracia. Tatagiba (2002, p. 63) aponta para a “função pedagógica” que esses espaços assumem “no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática”. Mesmo com tantos limites, é um dos institutos que vem exigindo que o Estado preste contas de suas decisões e ações à sociedade, levando esta a perceber a necessidade constante de qualificação para o embate político. O processo de abertura do Estado à sociedade como um todo e não mais apenas a grupos privilegiados indica “a gestação de uma tendência contrária à privatização dos espaços e dos assuntos públicos” (TATAGIBA, 2002, p. 90), sempre tão presente em nossa história política.

Nessa mesma linha, Gohn (2007) afirma que

À medida que eles [*os conselhos*] se tornem atuantes, fiscalizadores das ações do poder público e denunciadores dos *lobbies* econômicos que pressionam e dominam os aparelhos estatais, eles estarão construindo as bases de uma gestão democrática. (GOHN, 2007, p. 108-109).

Albuquerque (2004) afirma que, constituídos os conselhos como a forma de participação institucional mais enraizada nas reivindicações dos movimentos sociais quando das lutas pela redemocratização, possuem uma grande capacidade de incorporar representantes desses movimentos, fortalecendo a organização da sociedade. Apesar dos entraves e dificuldades que enfrentam, existem pelo Brasil afora conselhos realmente sólidos, constituídos por representantes tanto do governo como da sociedade, que assumem responsabilidades e compromissos com o interesse público e que conseguem cumprir a função do controle social. E é em tais experiências que todos aqueles que lutam por uma sociedade mais justa devem se basear. Uma das evidências de que tais espaços, enquanto expressão da democracia, incomodam governos ancorados em estruturas arcaicas de poder é que “quando se quer tomar decisões corporativas, clientelistas, baseadas em acordos políticos privados e escusos, procura-se burlar, esvaziar ou desqualificar os conselhos” (ALBUQUERQUE, 2004, p. 39).

A publicização da política e a construção de um sentido de interesse público, tanto no interior dos movimentos sociais – em geral particularistas e corporativos – como entre os governantes – com seus vínculos privados elitistas e clientelistas – são importantes potencialidades dos conselhos como experiências democratizadoras da política (ALBUQUERQUE, 2004, p. 39).

Gohn (2007) elenca algumas medidas que necessitam ser tomadas a fim de que os conselhos venham a ter eficácia e efetividade nas políticas em que se inserem e na sociedade como um todo, a saber:

Dar peso político à representatividade e consequência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos; que haja aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos destinados aos conselhos e não apenas complementações pontuais de ajustes; os conselhos têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; a médio prazo, eles necessitam instituir formas próprias de pensar a cidade e seus problemas para além dos “planejamentos estratégicos”, de caráter emergencial, que diagnosticam para selecionar/priorizar as urgências. Os conselheiros devem ter cursos de formação e atualização enquanto sujeitos políticos, que precisam ter como referência um modelo de participação social cidadão [...]; deve-se também criar algum tipo de pré-requisito mínimo para que um cidadão se torne conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço que ele vai atuar, assim como um código de ética e posturas diante dos negócios públicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselheiros e de se revogar e destituir qualquer membro que não cumpra suas funções durante o mandato; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação. Finalmente, eles devem ter capacidade e poderes normativos de decisão, e não se implantar como mera instância consultiva e opinativa. (GOHN, 2007, p.110-111).

3.2.1 Os espaços de democracia participativa na política de atendimento à criança e ao adolescente: um olhar para os Conselhos Tutelares

Dentre as diretrizes de política de atendimento estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, destacam-se a descentralização político-administrativa (notadamente por meio da municipalização do atendimento) e a criação de conselhos paritários nos três níveis de gestão (federal, estadual e municipal), os quais visam assegurar a participação da sociedade nas decisões e ações do

governo nesta área. Assim, os Conselhos de Direitos – aos quais cabe gerir o Fundo da Infância e Adolescência (FIA)³² – e os Conselhos Tutelares surgem como os principais espaços institucionalizados de gestão compartilhada entre sociedade e Estado no que tange à política de atendimento a crianças e adolescentes.

Os Conselhos de Direitos têm como função deliberar sobre a política destinada à infância e adolescência e controlar as ações do governo e da sociedade neste campo. É de sua competência, ainda, proceder ao registro e monitorar as entidades que atendam crianças e adolescentes em sua respectiva área de abrangência. Dessa forma, no âmbito do SGD, integram o eixo da *promoção de direitos*.

De acordo com Martins (2009), os Conselhos de Direitos (e neste aspecto destacam-se também os conselhos de idosos, de pessoas com deficiência, de mulheres) possuem uma especificidade em relação aos conselhos de políticas: eles tratam diretamente de *pessoas*. Desta forma, a fim de buscar o cumprimento da proteção integral, suas ações são interligadas a outras políticas sociais, que atravessam diversas secretarias ou ministérios, evidenciando a dificuldade que estes espaços possuem para efetivar suas deliberações, na medida em que precisam estabelecer interlocuções diversas com órgãos executivos e conselhos de outras áreas.

Em condição peculiar encontra-se o Conselho Tutelar, criado como mais um dos mecanismos que materializa a responsabilidade da sociedade com a questão da criança e do adolescente. Este espaço público é constituído como um “órgão permanente, autônomo e não-jurisdicional” (art. 131 do ECA), de âmbito municipal e formado por pessoas eleitas pela comunidade local especialmente para zelar pelos

³² O Fundo para Infância e Adolescência (FIA) foi criado no âmbito dos três níveis federados, vinculado ao Conselho de Direitos, que possui competência de deliberar sobre seu orçamento e aplicação. Os recursos do FIA destinam-se às ações de atendimento descritas no art. 87 do ECA, incisos III, IV e V:

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

IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.”

Os recursos do FIA não devem ser usados para financiar políticas sociais básicas como Educação, Saúde e Assistência Social, que possuem orçamentos próprios. Também não devem ser usados para a criação e manutenção das estruturas dos Conselhos de Direitos e Tutelares, nem para a remuneração destes últimos (CABRAL, 1999).

direitos desse segmento. Isso significa que o Conselho Tutelar possui ação contínua e ininterrupta (uma vez criado, não pode ser extinto), em matéria de sua competência delibera e age sem interferência externa (nenhum outro órgão detém poderes sobre o CT, somente o Judiciário pode rever suas decisões, se as considerar ilegais) e não julga conflito de interesses particulares (PORTO, 1999). Em cada município deve haver pelo menos um Conselho Tutelar, regido através de Lei Municipal e composto de cinco membros, escolhidos para um mandato de três anos (com direito a uma recondução, de acordo com a escolha da comunidade).

Mendes & Matos (2009, p. 248) concebem o Conselho Tutelar como um órgão *sui generis*, uma vez que “nem constitui totalmente um órgão público (entendido como governamental) nem configura um órgão do movimento social”, representando, assim, “a síntese dessas dimensões”. Dessa forma, o CT se apresenta como um órgão essencialmente político, posto que constitui um dos lugares de realização da democracia participativa que, mesmo situado na estrutura do Estado, deve ser ocupado autonomamente por membros da sociedade civil. Imbuído do papel de defesa de direitos e de fiscalizador da responsabilidade do Estado, da sociedade e da família no que diz respeito ao bem-estar de crianças e adolescentes, “o Conselho Tutelar só legitima sua existência na medida em que exercita o compromisso social na luta cotidiana por construir cidadania infanto-juvenil” (BANDEIRA, 2006, p. 106).

É amplo o leque de atribuições do Conselho Tutelar, conforme preceitua o artigo 136 do ECA:

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
- II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
 - V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
 - VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
 - VII - expedir notificações;
 - VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
 - IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
 - X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II da Constituição Federal;
 - XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.
- Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família (BRASIL, 2009).

A análise das atribuições do CT indica que ele foi criado também como um mecanismo de desjudicialização do atendimento à infância e adolescência no Brasil. Com o Código de Menores, “o juiz de Menores acumulava a função jurisdicional e o papel de administrador social, executando uma função tutelar sobre crianças e adolescentes considerados em situação irregular, utilizando-se para isso de seu poder discricionário” (COSTA, 2002, p. 76), ou seja, o juiz gozava de plenos poderes em relação aos destinos de crianças e adolescentes pobres, abandonados e infratores, o que originou, “junto ao consenso público, uma idéia errônea sobre Juizado de Menores, como se eles se bastassem, substituindo qualquer atividade estatal no campo da assistência à infância” (COSTA, 2002, p. 76).

A descentralização e a participação da sociedade na política de atendimento, enquanto novas diretrizes trazidas pelo ECA, inauguram diferentes perspectivas na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, que deve ocorrer, a partir de então, sob a doutrina da proteção integral. O Judiciário passa a ser acionado apenas em situações-limite, como nos casos de necessidade de afastamento da família de origem ou de adolescentes em conflito com a lei.

[...] O legislador, ao conceber o Conselho Tutelar, foi ao encontro do espírito municipalista da Constituição Federal e do apelo popular nacional pela descentralização de poder e democratização. Democratiza-se e se descentraliza quando se remete a responsabilidade para o poder local e quando se divide o poder, antes somente do juiz, com um conselho formado por cidadãos escolhidos pela comunidade (COSTA, 2002, p. 77).

Apesar de não constituir um conselho gestor da política de atendimento à infância e adolescência (com essa finalidade foram criados os Conselhos de Direitos), destaca-se que o Conselho Tutelar tem como uma de suas atribuições assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes. Por ser um órgão que lida diretamente com a questão social deste segmento, o Conselho Tutelar muito tem a contribuir na interface com o Estado e com o Conselho de Direitos no que diz respeito ao diagnóstico das situações de violação de direitos e das necessidades sociais de crianças, adolescentes e suas famílias, que devem balizar a formulação e execução da política de atendimento.

A interface do Conselho Tutelar com as políticas sociais e com as demais instâncias do SGD é fundamental também para a eficácia de sua dimensão assistencial, ou seja, dos atendimentos que realiza cotidianamente, visto que a partir deste órgão são expedidos diversos encaminhamentos para os serviços de que a criança/adolescente e suas famílias necessitam. Em suma, não há como o Conselho Tutelar, que integra no SGD o eixo de *defesa de direitos*, efetivar o seu papel isoladamente, sem o acesso a uma rede de serviços socioassistenciais e que envolvam políticas como educação, saúde, emprego e moradia.

Além disso, a análise do CT e do cumprimento do seu papel não pode deixar de considerar as contradições presentes no contexto social, político e econômico do país. De acordo com Fajardo (2002), existe no Brasil uma tensão constante entre retórica e realidade no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes. Essa tensão (ou contradição) se expressa no fato de o país possuir uma legislação progressista e inovadora – coerente com a normativa internacional – estabelecida num contexto de embates entre projetos políticos distintos, situados numa conjuntura econômica de gritante desigualdade social, num modelo “concentrador de terra e de renda, excludente de grande parte da população de qualquer oportunidade de

satisfação de suas necessidades básicas e de construção de autonomia” (FAJARDO, 2002, p. 42).

Concebido em tal contexto, o Conselho Tutelar é imbuído também de uma natureza contraditória e complexa. Por esse motivo, Andrade (2010) afirma que este órgão pode se configurar tanto como um espaço público de exigibilidade de direitos e de resistência à violação desses direitos, como também de controle da conduta dos indivíduos os quais atende. Ou seja, pode assumir a lógica de controle social do Estado no sentido de exigir ações públicas que efetivem a proteção integral ou de coação dos sujeitos que deveria defender, numa perspectiva policalesca e repressiva. Ainda segundo aquele autor, o CT vem se constituindo mais como uma instância de regulação de condutas do que de luta pela garantia dos direitos previstos em lei.

Bragaglia (2002), apresentando resultados de uma pesquisa realizada com os Conselhos Tutelares de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, identificou que existem dois eixos que caracterizam as concepções que outras instituições sociais possuem no que se refere ao papel destes órgãos:

Um primeiro eixo traduz o entendimento do CT como órgão depositário de todas as questões que envolvem criança e adolescente, mesmo não se constituindo em situação de violação de direitos. Nessa perspectiva, há uma desresponsabilização por parte das demais instituições no trato com essa parcela da população. [...] Um segundo eixo central que explicita o entendimento das demais instituições no que se refere aos CT traduz a demanda por um órgão de controle e autoridade com relação a situações que demandam, na verdade, uma ação posta a esses aspectos. Essa realidade se manifesta principalmente com relação às escolas (BRAGAGLIA, 2002, p. 95; 96).

Em relação à primeira concepção identificada pela autora, convém salientar que o compromisso com a proteção integral a crianças e adolescentes não é apenas do Conselho Tutelar, mas de todos os outros sujeitos do SGD e também da família e da sociedade. O Conselho Tutelar “não atende aos direitos diretamente, mas fiscaliza para que esses sejam atendidos nos âmbitos das responsabilidades de cada um dos devedores” (KAMINSKI, 2002, p. 136), podendo, para tanto, aplicar as medidas de proteção pertinentes e requisitar serviços públicos necessários, ou seja, o Conselho Tutelar “não age para substituir tudo aquilo que não existe ou aquilo em

que há carência, [...] *[ele]* não é o pronto-socorro” (KAMINSKI, 2002, p. 136) e sim um órgão que deve cobrar para que não existam tais carências no atendimento, para que os direitos previstos no ECA sejam assegurados efetivamente.

Em relação à segunda concepção identificada por Bragaglia (2002), é inegável que ainda existe uma forte tendência no imaginário social em enxergar o Conselho Tutelar como um órgão de controle de crianças e adolescentes, “detentor de poder e autoridade”, o que ocasiona a demanda por “um órgão que [...] assuste e imponha respeito” (BRAGAGLIA, 2002, p. 9), seja perante as próprias crianças, adolescentes e suas famílias, seja perante outras instituições, como a escola. Isso leva a uma descaracterização das reais atribuições do CT, visto mais como uma instância de controle e disciplinamento de condutas (como era o Juizado de Menores sob a doutrina da situação irregular), do que de defesa de direitos.

Com isso, percebe-se que a concepção social de infância e adolescência trazida pelo novo arcabouço jurídico não impede que “as demais representações sigam influenciando as práticas, no conjunto da institucionalidade e no imaginário popular” (FAJARDO, 2002, p. 61). Isto demonstra como a mudança do paradigma legal e filosófico passa por um processo político, econômico e cultural permeado por contradições, que expressa na atuação dos Conselhos Tutelares e do SGD como um todo a presença de distintas concepções e projetos políticos no que tange à efetivação da cidadania de crianças e adolescentes brasileiros.

Assim como os demais espaços institucionais de participação democrática, o Conselho Tutelar é alvo permanente de tentativas de neutralização da sua atuação no que tange à partilha de poder e à defesa de direitos. Neste sentido, Kaminski (2002) elenca como alguns dos fatores que ferem a autonomia do CT: 1) a vinculação do conselheiro a interesses estranhos àqueles específicos e relativos ao papel destinado ao Conselho Tutelar (como por exemplo, o comprometimento com interesses político-partidários); 2) a falta de formação continuada para os conselheiros tutelares, que pode ocorrer através de cursos, seminários, grupos de estudo e de trabalho, e assessorias (ações que podem ser oriundas de órgãos governamentais ou não); 3) a relação de vinculação e subordinação que o CT muitas vezes estabelece com a Administração Pública (fisiologismo), a qual age como gerenciadora dos recursos que são destinados ao Conselho pela lei orçamentária municipal.

Ao negligenciar o papel de defensor de direitos, limitando-se a realizar orientações e encaminhamentos – sem levar ao Ministério Público os casos de requisições que, sem motivos razoáveis, são sumariamente desconsideradas por outras instituições – o Conselho Tutelar age na superficialidade, ajudando a diminuir a culpa de todos aqueles que estão em falta na garantia de direitos e que ideologicamente a transferem ao próprio Conselho (KAMINSKI, 2002).

E é bem assim mesmo, ninguém cumpre com o seu dever [...] e todo mundo fala que o Conselho Tutelar não faz nada. O Conselho Tutelar então assume a função expiatória da sociedade e do Estado, concentrando em si todos os males e culpas. O Conselho Tutelar não cumpre o seu papel – que é a introdução do novo paradigma e a mudança estrutural – e, pior de tudo, não age como efetivo protetor; aceitando a violação, não a faz cessar, mas, pelo contrário, a mantém. Assim, o órgão que deveria proceder como fonte de defesa admite e permite a violação, não agindo sobre os culpados e sim assumindo a culpa deles, como uma nova forma de manutenção da dominação social e do *status quo* da ausência de direitos garantidos (KAMINSKI, 2002, p.144).

Nesse sentido, a não-fiscalização por parte do Conselho Tutelar e a não-responsabilização dos violadores de direitos a partir das situações de que tem conhecimento o fazem também um violador, na medida em que contribui para perpetuar a omissão e o desrespeito aos direitos que deveria defender.

Diante de tais dificuldades, Mendes e Matos (2009), sugerem algumas ações no sentido de fortalecer o papel dos Conselhos Tutelares e contribuir para a efetivação dos direitos constantes no ECA: viabilização da qualificação dos conselheiros, através de formação continuada e assessoria técnica, inclusive com a proposição de diretrizes para essa formação (que deve ser realizada através dos Conselhos de Direitos, após um diagnóstico das condições de capacitação em que se encontram os conselheiros tutelares); a articulação do CT com outros sujeitos do SGD (como o CMDCA, o Ministério Público, movimentos sociais) a fim de pressionar o poder público pela oferta de políticas sociais; que os conselheiros tutelares não esqueçam a sua condição de representantes da comunidade onde atuam, motivo pelo qual é importante estabelecer articulações e democratizar informações em diversos equipamentos públicos, governamentais ou não, contribuindo para uma

maior visualização das ações em prol da garantia de direitos e para a busca de aliados em suas lutas.

Sabe-se que levar a cabo uma agenda de fortalecimento da democracia e dos direitos humanos numa realidade onde os interesses econômicos se sobrepõem às necessidades sociais não é tarefa fácil. Dessa forma, não só no âmbito dos Conselhos Tutelares, mas nos espaços públicos de participação democrática como um todo, a luta travada cotidianamente é a luta do possível dentro da ordem desigual em que se encontram inseridos. Porém, não se pode deixar de considerar as potencialidades que tem essa luta para o alcance da cidadania, que se apresenta como a principal condição de alcance da igualdade não apenas em nível legal, mas real, efetiva, que viabilize o exercício da democracia em seu sentido pleno, desejo de todos aqueles que lutaram e continuam lutando com afinco pela garantia dos direitos humanos para todas as crianças e adolescentes brasileiros.

4 CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: O VÍNCULO COMO UM DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Como visto no capítulo anterior, o Conselho Tutelar emergiu na sociedade brasileira como uma das expressões do novo paradigma legal, jurídico, doutrinário e filosófico que inaugura no Brasil a era dos direitos para todas as crianças e adolescentes, ao menos em âmbito formal. Atendendo aos fins do presente estudo, que se propõe a analisar a atuação deste órgão na defesa do direito à convivência familiar e comunitária, neste capítulo serão tecidas considerações a partir dos seguintes questionamentos: por que o ECA incluiu no rol dos direitos fundamentais a convivência familiar e comunitária? De que família(s) estamos falando? Como vêm se dando no Brasil as relações entre as famílias (notadamente as das classes pauperizadas) e o Estado no que diz respeito à proteção social de crianças e adolescentes? Enquanto objeto de estudo do presente trabalho, quais seriam as atribuições dos Conselhos Tutelares no que se refere à defesa do direito à convivência familiar e comunitária?

4.1 DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: DE QUE SE ESTÁ FALANDO?

O direito à convivência familiar e comunitária foi alçado pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA à condição de direito fundamental de crianças e adolescentes brasileiros.

Art. 19. Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes (BRASIL, 1990).

Por exercer uma mediação fundamental entre o indivíduo e a sociedade, a família é imprescindível para o desenvolvimento físico, emocional, social e cultural

de qualquer pessoa. Observa-se que esse dispositivo legal, além do convívio familiar, reitera também a importância da comunidade na qual a família está inserida para o desenvolvimento infanto-juvenil, visto que neste espaço crianças e adolescentes têm a oportunidade de estabelecer relações e criar vínculos para além do núcleo familiar, com outras pessoas e instituições (escola, igreja, ONG's, etc), o que possibilita a construção do sentimento de pertencimento a um grupo e, por conseguinte, da identidade.

Nesse sentido, como parte fundamental da condição humana e principalmente do desenvolvimento pessoal e social, o vínculo, no rol dos direitos de crianças e adolescentes, foi considerado a partir da categoria convivência – que diz respeito a viver junto. Assim, a convivência, que expressa o vínculo, torna-se direito não necessariamente por questões morais, religiosas e culturais, mas principalmente por se tratar de uma questão vital (VICENTE, 1994).

Em termos operacionais, Rizzini (2006) refere-se ao direito à convivência familiar e comunitária como

a possibilidade da criança permanecer no meio a que pertence. De preferência, junto à sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares. Ou, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher. (RIZZINI, 2006, p.22).

O fato da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes figurar entre os direitos que devem ser defendidos, promovidos e protegidos, tanto pelo Estado como pela sociedade, tem relação intrínseca com a prática histórica da institucionalização no Brasil. Sob esta lógica, inúmeras crianças e adolescentes pobres foram solapados do convívio com suas famílias pelo fato destas serem tidas como “incapazes” de cuidado, afeto e proteção, representando risco ao desenvolvimento infanto-juvenil, em decorrência da situação de vulnerabilidade social em que se encontravam.

Utilizando em larga escala o recurso da institucionalização daqueles considerados abandonados, vadios, perigosos, e daqueles cujas famílias consistissem em “verdadeiras ameaças” ao seu bem-estar, a política de atendimento pré-ECA pautava-se num discurso ideológico de “proteção do menor”. No entanto, notadamente após o início da consolidação do capitalismo no Brasil, o objetivo real

seria a “proteção da sociedade” do “perigo” que representavam tais crianças e adolescentes, enquanto denúncia viva da desigualdade social e da exploração a que se encontravam submetidos junto a suas famílias, constituindo assim uma expressão visível e concreta dos “problemas” oriundos de uma ordem social injusta que as elites dominantes desejavam manter.

Salientava-se que a criança deveria ser educada visando-se o futuro da nação; no entanto, tais palavras, transformadas em ação, revelavam que, em se tratando da infância pobre, educar tinha por meta moldá-la para a submissão. O que pode ser lido como uma forma de manter a massa populacional arregimentada como nos velhos tempos, embora sob novos moldes, impostos pela demanda das relações de produção de cunho industrial capitalista. Foi por esta razão que o país optou pelo investimento numa política predominantemente jurídico-assistencial de atenção à infância, em detrimento de uma política nacional de educação de qualidade, ao acesso de todos (RIZZINI, 2008, p. 29).

O fato é que essa institucionalização, ao possuir finalidades múltiplas, tais como assistir, educar para o trabalho e punir, nunca se mostrou de todo eficaz. As experiências do século XX, como a do SAM e das FEBEM's, comprovam que, com uma perspectiva de combate à delinquência e à contravenção, os métodos utilizados em tais instituições levaram-nas a serem conhecidas por toda a sociedade como verdadeiras “escolas do crime”. Através delas, crianças, adolescentes (mesmo que ainda não estivessem envolvidos na criminalidade) e também suas famílias foram violentamente culpabilizados, tanto física como psicologicamente, pela sua situação de pobreza.

De acordo com Athayde (2007),

Estudos apontam o caráter autoritário e o regime disciplinar que caracterizam a forma de atendimento institucional, presentes desde o século XVIII. Em geral, de caráter discriminatório e estigmatizante, tais instituições são marcadas por uma rotina rígida, com efeitos negativos na vida dos abrigados.

[...]

O abrigo é considerado um processo perverso, que afeta a formação do sujeito abrigado, principalmente quando identificado pela permanência prolongada. Caracteriza-se pelo isolamento e confinamento de grande número de crianças e adolescentes aos muros institucionais, e a cultura institucional é permeada por um

número excessivo de normas nas práticas cotidianas, que redundam em graves consequências para as suas vidas. (ATHAYDE, p.31; 47).

Cientes dos malefícios a que estavam sujeitos crianças e adolescentes ao longo da história devido à prática indiscriminada da institucionalização, os sujeitos sociais que lutaram por uma nova política de atenção a este segmento – em sintonia com as discussões que ocorriam em nível internacional – chamavam a atenção para a necessidade de reavaliar os fins desse expediente na nova legislação. O abrigo passou por um reordenamento de seus objetivos e destina-se atualmente a proteger crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados pela família. O ECA é claro ao estabelecer que

Art. 23. A falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda do poder familiar.

Parágrafo único. Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio (BRASIL, 2009).

A partir da renovação paradigmática no sentido da proteção integral à infância e adolescência, o vínculo com a família de origem adquire “uma dimensão política quando, para sua manutenção e desenvolvimento, necessita de proteção do Estado” (VICENTE, 1994, p. 51). O poder público tem o dever de estruturar serviços de retaguarda quando houver a necessidade de retirada de uma criança da convivência com a família, que deve ocorrer, atualmente, através da inclusão em programa de acolhimento familiar, do acolhimento institucional³³ e, em último caso, da colocação em família substituta (art. 101)³⁴. A lei ressalta ainda que

³³ Em 03 de agosto de 2009, foi sancionada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Lei nº 12.010, que alterou o ECA e dispõe sobre o direito à convivência familiar e comunitária, sendo comumente conhecida como “Nova Lei da Adoção”. Esta lei adotou os termos “acolhimento institucional” e “acolhimento familiar”, que segundo Rizzini (2006, p. 23) referem-se “às experiências de cuidados prestados a crianças e adolescentes fora de sua casa, em caráter excepcional e temporário [...] O cerne da questão aqui é a ideia de acolhimento como antagônica à noção de institucionalização como prática de confinamento e segregação social”.

³⁴ “A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei.” (Art. 28 do ECA)

§ 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (BRASIL, 2009).

Tais medidas exigem que “o vínculo, por meio do direito à convivência, passe a fazer parte de um conjunto de pautas das políticas públicas” (VICENTE, 1994, p. 51). A reintegração familiar, seja no núcleo de origem ou na família extensa³⁵, torna-se o objetivo precípua da política, e por esse motivo, as discussões relativas ao direito à convivência familiar e comunitária ocorrem no sentido de que se faz necessário e urgente promover as condições para que as famílias em situação de vulnerabilidade social possam exercer suas funções de proteção e cuidado como qualquer outra família. Nesse sentido, a norma não é mais simplesmente proteger a criança da família “pobre, desestruturada, incapaz” e sim proteger essa família no sentido de que seus membros possam acessar os direitos de cidadania, como um fator de prevenção à violação dos direitos infanto-juvenis.

Entre as famílias pobres, as ameaças sempre foram mais presentes e o desemprego muito mais constante [...] A baixa qualificação da mão-de-obra, o analfabetismo (total ou funcional), a suscetibilidade e a prevalência de doenças e outros acometimentos ligados à sobrevivência, somados à inconstância do trabalho, criam no cotidiano dessas famílias uma situação opressiva de penúria e precarização da capacidade de manter atendidos e protegidos os adultos e sua prole. [...] Essa situação inviabiliza a família como unidade de reprodução da vida econômica e psicossocial, ou seja, resta comprometido o espaço constitutivo dos vínculos familiares internos e externos (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2007, p. 129-130).

Quando se observa tal quadro de vulnerabilidade, constata-se que as famílias pobres enfrentam desafios diários e permanentes no que se refere à satisfação das necessidades básicas dos seus membros, o que funciona como um fator potencializador de conflitos relacionais. Tais dificuldades caracterizam a situação vivenciada por estas famílias como de *violência social*. Como se não bastasse, tais famílias convivem mais proximamente com casos cotidianos de violência urbana,

³⁵ No ECA, a família extensa ou ampliada é definida como “aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade” (art. 25, § único).

devido a residirem em locais onde imperam o narcotráfico e o crime organizado, fatores que agravam o quadro de violência familiar. “Em outras palavras, as famílias pobres são o microcosmo da contradição social e o paiol de conflitos que, no mais das vezes, eclodem em múltiplas formas de violência” (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2007, p. 130).

A mudança do olhar sobre a família pobre tornou necessária a mudança das práticas a ela dirigidas. Restava mais do que comprovado que o afastamento de crianças e adolescentes do núcleo familiar devido à pobreza não resolvia os problemas existentes. Neste sentido, na atualidade as políticas sociais dão um maior enfoque ao trabalho com famílias, a exemplo da assistência social, que tem como uma de suas diretrizes a “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL, 2004, p. 27).

Apesar do reordenamento do abrigo a partir do ECA, na última década mostrava-se ainda expressivo o número de crianças e adolescentes em instituições devido à situação de pobreza de suas famílias. Uma pesquisa realizada em 2004 e intitulada “O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil” (SILVA, 2005) envolveu 589 instituições que recebiam recursos federais para sua manutenção. No momento da pesquisa, estas instituições abrigavam um total de 19.373 crianças e adolescentes e *24,1% deles lá se encontravam porque sua família ou responsável não tinha condições materiais de arcar com sua subsistência*. O estudo alertou ainda que, se fossem considerados todos os demais motivos citados e que podem ser relacionados à pobreza familiar (o *abandono pelos pais ou responsáveis - 18,8%; a vivência de rua - 7,0%; e a exploração no trabalho e/ou mendicância - 1,8%*), concluiria-se que, na verdade, a *pobreza é a responsável pelo ingresso de mais da metade (52%) das crianças e adolescentes nos abrigos* (SILVA, 2005, p. 57).

Em se tratando da cidade de João Pessoa, pesquisa semelhante, intitulada “A Realidade dos Abrigos para Crianças e Adolescentes de João Pessoa/PB: desafios e perspectivas” (ALMEIDA *et al*, 2007), constatou que 487 crianças e adolescentes encontravam-se à época distribuídos em 17 abrigos; *23,8% destes infantes estavam longe de suas famílias pela carência de recursos materiais*. Num paralelo com o que foi problematizado pela pesquisa em âmbito nacional, tem-se que, *ao somar o percentual de pobreza das famílias (23,8%), com os de abandono pelos pais ou*

responsáveis (19,5%), vivência na rua (6,8%) e exploração no trabalho/tráfico/mendicância (2,1%), a situação de pobreza é responsável pelo ingresso de mais da metade (52,3%) das crianças e adolescentes abrigados. “Os dados [...] são claros quanto à indicação de que os motivos que estão por trás da recorrência ao sistema abrigo têm a sua maior representatividade na precarização da vida familiar de crianças e adolescentes” (NEVES et al, 2007, p.163). Nesta mesma direção, Rizzini (2006) constata que

Há outros fatores que dificultam a permanência da criança em casa, tais como a inexistência ou ineficácia das políticas públicas, a falta de suporte à família no cuidado junto aos filhos, as dificuldades de gerar renda e de inserção no mercado de trabalho e a insuficiência de creches e escolas públicas de qualidade, em horário integral, com que os pais possam contar enquanto trabalham. O problema, portanto, é parte do quadro brasileiro mais amplo de desigualdade socioeconômica, comprometendo a garantia de direitos básicos de todos os cidadãos e, em particular, das crianças e dos adolescentes. (RIZZINI, 2006, p. 23).

Em 2006, como resposta ao quadro de desrespeito ao direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária mesmo depois de uma década e meia do ECA, foi elaborado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC). A proposta deste Plano é nortear a operacionalização de ações que visem garantir a proteção integral às crianças e adolescentes brasileiros, com ênfase na preservação dos vínculos com a família e a comunidade.

O texto do Plano Nacional define os três campos do direito à convivência familiar e comunitária:

- Em primeira instância, deve haver a preservação dos vínculos da criança/adolescente com a sua família e a comunidade, com a atuação de políticas eficazes de fortalecimento da família como um todo. Quando acontece a fragilização desses vínculos e faz-se necessária a intervenção institucional, esta deve pautar-se sempre pelo bem-estar infanto-juvenil, mesmo quando a medida mais recomendada é o afastamento da família;

- *Este afastamento, ao invés de priorizar o abrigamento, deve acontecer no sentido de que as crianças e adolescentes não sejam privados de um ambiente familiar, ainda que não o de origem.* As alternativas neste sentido são a guarda ou tutela pela família extensa (avós, tios, etc) ou em famílias cadastradas em programas de acolhimento familiar. O acolhimento institucional deve ocorrer somente após esgotadas estas tentativas;
- *Em último caso, como medida extrema – quando não há mais condições da criança/adolescente voltar a conviver com sua família de origem – o Plano prevê o recurso da adoção,* modalidade de família substituta definitiva, com vínculo entre pais e filhos legalmente constituído, equivalente, em todos os aspectos (inclusive sucessórios), ao vínculo existente entre filhos e pais biológicos.

Ressalte-se que a modalidade de acolhimento familiar encontra-se prevista no ECA³⁶ e deve ser pensada e executada como parte de uma política pública de promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar³⁷.

Em 2007, a VII Conferência Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes teve como um dos eixos de discussão o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. As deliberações relativas a este eixo, constantes no relatório final, referiram-se à necessidade de construção dos planos estaduais e municipais de promoção e defesa da convivência familiar e comunitária, valorização da família com políticas de apoio sócio-familiar, reordenamento dos abrigos, implementação dos programas de acolhimento familiar e adoção centrada no interesse da criança e do adolescente.

³⁶ “Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar.

§ 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei.

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo a pessoa ou casal cadastrado no programa de acolhimento familiar poderá receber a criança ou adolescente mediante guarda, observado o disposto nos arts. 28 a 33 desta Lei (BRASIL, 2009).”

³⁷ De acordo com Rizzini (2006, p. 59), “as famílias que acolhem crianças recebem várias denominações pelos projetos, tais como ‘família acolhedora’, ‘família de apoio’, ‘família guardiã’, ‘família hospedeira’, entre outros.”

4.1.1 O acolhimento familiar como alternativa à institucionalização: a necessidade de efetivação no âmbito de uma política pública

De acordo com Baptista (2006), o acolhimento familiar formal surgiu no século XX como medida alternativa à institucionalização de crianças e adolescentes. Experiências neste sentido – resguardadas as respectivas peculiaridades – ocorrem em outros países, tais como Estados Unidos, Inglaterra, França e Argentina. No Brasil, apesar do relato de algumas experiências (RIZZINI, 2006), essa modalidade de acolhimento ainda se dá de forma bastante incipiente do ponto de vista formal, ou seja, no âmbito de uma política pública e com autorização judicial.

Neste país, no que se refere à realidade vivenciada pelas famílias das classes pauperizadas, historicamente vem ocorrendo o fenômeno nomeado por Fonseca (2006) de “circulação de crianças”, processo em que um grande número de crianças passa boa parte da sua infância e adolescência vivendo em núcleos familiares que não o de origem, como em lares da família extensa ou de padrinhos, espontaneamente autorizadas por seus pais, que não perdem os vínculos com os filhos. De acordo com a autora, mesmo que *a priori* tal fenômeno tenha emergido como uma estratégia utilizada pelos adultos para garantir a sobrevivência de suas crianças, ele vem através dos tempos agregando-se às práticas culturais dessas famílias, estando longe de funcionar como um tipo de rejeição aos infantes.

O acolhimento familiar de que se trata aqui não se refere à “circulação de crianças”, mas a uma modalidade formal de acolhimento, que deve estar prevista em política pública com financiamento e gestão operacionalizados pelo poder público (com o controle da sociedade civil). A dinâmica de um programa dessa natureza, que envolve planejamento e divulgação por parte dos executores e a seleção, formação, acompanhamento e pagamento de subsídios às famílias acolhedoras – além do acompanhamento e promoção dos direitos da família de origem – deve ocorrer em intensa articulação com outras instituições do SGD, como a Justiça da Infância e Juventude, os Conselhos Tutelares, organizações da sociedade civil, etc.

No entanto, percebe-se que o Estado, a despeito do que diz a legislação, ainda não tomou para si de forma efetiva a responsabilidade com a garantia do direito à convivência familiar. Prova disso é que muitas iniciativas de acolhimento familiar vêm ocorrendo em todo o Brasil a partir da sociedade civil, geridas por

Organizações Não-Governamentais (ONG's), com recursos de organismos internacionais. Há também iniciativas em que o poder público está atuando junto à sociedade, mas estas carecem de um maior respaldo estatal como financiamento, capacitação e atendimento eficaz à família de origem pela rede de atendimento (RIZZINI, 2006).

Em obediência ao que rege o ECA, principalmente após a Lei 12.010/09, e ao que está contido no PNCFC, o qual vem norteando a construção de planos de mesma natureza nas esferas estaduais e municipais, o Estado deve criar e implementar programas de acolhimento familiar. Quando é necessário o afastamento da criança do núcleo de origem e a família extensa, por diversos motivos, não a acolhe, dentre as alternativas elencadas o acolhimento familiar deve figurar na linha de frente. É importante frisar que o objetivo principal desta prática é não privar a criança de um lar ao mesmo tempo em que se trabalha junto à família de origem para que ela possa ter condições de receber sua criança de volta, superando a situação que deu origem ao afastamento.

Em João Pessoa, o programa de Famílias Acolhedoras existente é desenvolvido por uma organização da Igreja Católica (Associação Papa João XXIII). No âmbito do poder público, em 2010, foi sancionada pelo prefeito a Lei Municipal 12.020/10, que institui o programa de acolhimento familiar a ser gerido pelo município (também denominado de Famílias Acolhedoras), mas que infelizmente ainda não foi implementado.

O acolhimento institucional, nos moldes que possui atualmente – de contraposição à prática histórica de institucionalização de crianças e adolescentes – deve buscar funcionar o mais próximo possível de uma família real, abrigando um número pequeno de crianças em instalações adequadas e que remetam de fato a um “lar”. Além disso, deve ter como objetivo precípua a reinserção da criança/adolescente em um núcleo familiar, seja o de origem, seja substituto.

Importa ressaltar que nenhuma das alternativas mencionadas como garantidoras do direito à convivência familiar e comunitária será eficaz se o Estado não prover serviços e benefícios sociais que visem efetivamente o combate à pobreza e ao desemprego. Políticas estruturais que assegurem o bem-estar da população, notadamente da que não consegue suprir as necessidades básicas via família e mercado, devem ser o eixo central da política de atendimento à infância e

adolescência como um todo. Enquanto as regras do mercado continuarem a prevalecer sobre as necessidades sociais, os direitos estabelecidos legalmente nunca chegarão a fazer parte do cotidiano de milhões de crianças e adolescentes no Brasil, e muitas de suas famílias, violentadas por tal situação de descaso social, continuarão a ser reprodutoras da violência, estabelecendo um tipo de ciclo perverso que culmina na violação de direitos infanto-juvenis corriqueiramente. Em suma, para proteger a criança é necessário proteger também a família. E este debate leva ao questionamento acerca de que família se está a falar, como ela se configura nos dias atuais e quais as relações que estabelece com o Estado no que diz respeito à proteção social.

4.2 A(S) FAMÍLIA(S) NA CONTEMPORANEIDADE

A fim de buscar um melhor entendimento sobre o modo como se configura a família nos dias atuais, é interessante proceder a um resgate sócio-histórico das origens da família nuclear e quais os rebatimentos das representações sociais em torno deste modelo nas práticas dirigidas às famílias como um todo.

Ariès (1981), no resgate histórico que fez do surgimento da família conjugal moderna, relata que na Europa o sentimento de família que emerge entre os séculos XVI e XVII é indissociável do sentimento de infância. “O sentimento da família está ligado à casa, ao governo da casa e à vida na casa. Seu encanto não foi conhecido durante a Idade Média porque este período possuía uma concepção particular de família: a linhagem” (ARIÉS, 1981, p. 213). O sentimento da linhagem, segundo o mesmo autor, consistia em um sentimento de caráter solidário que levava em conta os laços de sangue, ainda que inexistisse a coabitação e a intimidade entre os parentes. Ocorria também, amparada na indivisibilidade do patrimônio, a reunião de núcleos familiares formados por filhos casados, sobrinhos, primos, etc., em torno de um mesmo patriarca. Tais práticas, dado o enfraquecimento do Estado naquele contexto, correspondiam a uma forma de proteção e refúgio dos indivíduos.

É importante sublinhar que os aspectos acima elencados referem-se às famílias das classes abastadas. Nas famílias camponesas, havia uma organização

aldeã em torno do senhor de terras e de caráter fortemente comunitário, que substituíra a ausência estatal.

“A família transformou-se profundamente na medida em que modificou suas relações internas com a criança” (ARIÈS, 1981, p. 225). De fato, a antiga prática de afastar as crianças da casa após os 07 anos de idade para que adquirissem conhecimento e experiência em algum ofício na casa de outras pessoas, foi sendo progressivamente substituída pela educação escolar, a partir do século XV. Isso se deu em razão de

Uma necessidade nova de rigor moral da parte dos educadores, a uma preocupação de isolar a juventude do mundo sujo dos adultos para mantê-la na inocência primitiva, a um desejo de treiná-la para melhor resistir às tentações dos adultos. Mas ela correspondeu também a uma preocupação dos pais em vigiar seus filhos mais de perto, de ficar mais perto deles e de não abandoná-los mais, mesmo temporariamente, aos cuidados de uma outra família. [...] A família concentrou-se em torno da criança (ARIÈS, 1981, p. 232).

A partir do século XVIII, com a emergência da modernidade e a afirmação do individualismo “enquanto noção de indivíduo como valor social, mola estruturadora da história” (ALMEIDA *et al*, 1987, p. 20), a família passou a se reservar do restante da sociedade. O trabalho livre e a possibilidade de crescer pelos próprios méritos iam diminuindo a importância da linhagem, de estar subjugado à parentela. O isolamento, a intimidade e a discrição começaram a pautar a vida familiar, que ficava cada vez mais “reduzida aos pais e às crianças, da qual se excluíam os criados, os clientes e os amigos” (ARIÈS, 1981, p. 267). No entanto, entre as famílias pobres, ainda ocorria hegemonicamente a organização familiar nos moldes medievais, baseada na solidariedade comunitária e na aprendizagem das crianças em casas de outras famílias. A partir de fins do século XVIII é que esse sentimento moderno de família passaria aos poucos a permear também a realidade dos segmentos empobrecidos da população.

Essa família nuclear de origem burguesa, monogâmica e ancorada em sistemas de autoridade e hierarquia (o homem acima da mulher e ambos acima dos filhos) tornou-se hegemônica nos países ocidentais. No Brasil de fins do século XIX e início do século XX, esse modelo de família ascende como o “ideal”, concatenado com as transformações econômicas e sociais advindas do início do capitalismo

industrial. Contribuição decisiva para a disseminação da ideologia da família nuclear como a “família perfeita” foi dada pela medicina higienista e pela Igreja, numa conjuntura com fortes ranços do sistema colonial – como o poderio rural dos senhores de terras, em que os limites entre o público e o privado se confundiam, além de uma abissal desigualdade social. A “família nuclear burguesa, [*tida*] como a ‘nova família’, a família ‘moderna’ [...] se contrapunha à maioria da população brasileira: miscigenada, pobre, descendente de escravos e de indígenas” (SILVA *et al*, 2005, p. 213).

Não mais considerada como uma unidade de produção, mas apenas de consumo, a família nuclear estabeleceu uma separação nítida entre o público e o privado, a qual implicou numa divisão clara de papéis entre o homem e a mulher. A ele cabia a função de provedor e chefe da família e o livre acesso aos espaços públicos, como o trabalho, a rua, a política. À mulher cabia “reinar” apenas no âmbito do privado, ou seja, nos cuidados com a casa, com os filhos e o marido, a quem devia eterna fidelidade, dedicação e obediência. Inegavelmente, este modelo encaixou-se mais perfeitamente entre as famílias de posses, uma vez que no início do capitalismo industrial no Brasil, as famílias operárias demandavam, para sua sobrevivência, não só o trabalho do homem chefe de família, mas também o da mulher e até das crianças, devido aos baixos salários.

Na segunda metade do século XX, a sociedade passa por transformações de toda ordem, que rebatem diretamente no modo de organização das famílias. A intensificação da urbanização e da industrialização, aliadas ao papel decisivo que teve a atuação das mulheres na reivindicação por igualdade nas relações sociais de gênero, ocasionou desdobramentos como o crescimento da inserção feminina no mercado de trabalho, a possibilidade de uma maior liberdade sexual para elas com o advento de métodos contraceptivos eficazes e o aumento do número de divórcios, cuja legalização no Brasil deu-se em 1977.

Apesar de ter sido alvo de críticas no âmbito das teorias e práticas sociais durante o século XX, quando foi considerada apenas como uma instância de ordem privada, reprodutora da desigualdade e do autoritarismo que permeia a sociedade capitalista – antagônica ao espaço público, que instigava a liberdade e as organizações coletivas – a família continua exercendo um papel fundamental de mediação entre o indivíduo e a sociedade (SAWAIA, 2007). É amplamente

reconhecida a sua importância no cuidado e bem-estar de seus membros, principalmente dos mais vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes. Na Constituição Federal de 1988 ela é eleita como “a base da sociedade” (art. 226). De fato, particularmente para crianças e adolescentes, o âmbito familiar constitui o espaço primário de socialização³⁸ e aprendizagem. De acordo com Silva *et al* (2005), a família

é o âmbito privilegiado e primeiro a proporcionar garantia de sobrevivência a seus integrantes [...]; o aporte afetivo fundamental para o desenvolvimento infanto-juvenil e para a saúde mental dos indivíduos; a absorção de valores éticos e de conduta; bem como a introdução das crianças na cultura da sociedade em que estão inseridas. (SILVA *et al*, 2005, p. 2011).

Não se pretende, com isso, difundir uma visão idílica de família. Na realidade, nem todas as famílias desempenham as funções que lhes foram atribuídas a contento, constituindo assim um espaço de violação de direitos. Esta realidade é constatada majoritariamente entre as famílias das classes populares, pois em muitos casos a situação de pobreza em que se encontram acaba sendo determinante na fragilização dos vínculos familiares. Além disso, estas famílias são mais vulneráveis à exposição de suas vidas e à intervenção externa do que as famílias de classes mais abastadas.

As mudanças ocorridas no âmbito da família fazem com que seu conceito possua, atualmente, várias acepções. Tal conceito, segundo Salles e Tuirán *apud* Carvalho e Almeida, (2003),

no sentido mais restrito, se refere ao núcleo familiar básico. No mais amplo, ao grupo de indivíduos vinculados entre si por laços consangüíneos, consensuais ou jurídicos, que constituem complexas redes de parentesco atualizadas de forma episódica por meio de intercâmbios, cooperação e solidariedade, com limites que variam de cultura, de uma região e classe social a outra. (SALLES; TUIRÁN, *apud* CARVALHO; ALMEIDA, 2003, p.111).

³⁸ “A família não é o único canal pelo qual se pode tratar a questão da socialização, mas é, sem dúvida, um âmbito privilegiado, uma vez que este tende a ser o primeiro grupo responsável pela tarefa socializadora” (VITALE, 1995, p. 90).

O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006, p. 25) vai além, caracterizando a família contemporânea como

um grupo de pessoas que são unidas por laços de consangüinidade, de aliança e de afinidade. Esses laços são construídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas. Por sua vez, estas obrigações são organizadas de acordo com a faixa etária, as relações de geração e de gênero, que definem o *status* da pessoa dentro do sistema de relações familiares.

Tais definições apontam para a necessidade de se estabelecer uma visão ampliada das configurações que esta instituição assume na sociedade contemporânea. “Analisando [...] dados referentes à tipologia e estrutura da família de qualquer país ocidental, industrializado ou em desenvolvimento, pode-se observar que a família não é uma entidade fixa, mas uma pluralidade de formas” (SERAPIONI, 2005, p. 245). Ou seja, na atualidade, devido às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do último século, a família, para que seja reconhecida como tal, não mais se encontra restrita ao modelo ideologizado da família nuclear. É necessário cautela para não incorrer na prática conservadora de rotular os arranjos familiares que não correspondem a este modelo como “famílias desestruturadas”, pois isto implica desconsiderar o caráter histórico da própria família nuclear, que não surgiu pronta e acabada, mas foi construída socialmente.

Desse modo, na atualidade é possível identificar diversos tipos de composição familiar, a saber:

- 1) Família nuclear, incluindo duas gerações com filhos biológicos;
- 2) Famílias extensas, incluindo três ou quatro gerações;
- 3) Casais;
- 4) Famílias monoparentais, chefiadas por pai ou mãe;
- 5) Casais homossexuais com ou sem crianças;
- 6) Famílias reconstituídas depois do divórcio;
- 7) Várias pessoas vivendo juntas, sem laços legais, mas com forte compromisso mútuo (KASLOW *apud* SZYMANSKI, 2002, p.10).

Marsiglia (2007, p. 171), também analisando as configurações atuais das famílias, afirma que

Quanto ao número de filhos por casal, tem havido um decréscimo, e o tamanho das famílias é proporcionalmente menor hoje do que foi no passado, seja nas do tipo nuclear, seja na extensa, seja na monoparental. E no que se refere à dinâmica no interior das famílias, as relações tendem a ser menos hierarquizadas e os papéis menos rígidos, o que não quer dizer que não haja conflitos e disputas entre homens e mulheres, assim como entre gerações [...].

De acordo com as análises de estudiosos e através da própria observação dos arranjos familiares presentes na atualidade, percebe-se que, historicamente, a família “demonstra [...] sua enorme capacidade de adaptação e mudança” (GOLDANI, 2002, p. 33). Ou seja, a família, enquanto instituição social, não é estática, pois está sujeita às transformações operadas nas diversas esferas da sociedade. E a despeito de suas variadas configurações, não perdeu a relevância enquanto instância mediadora entre indivíduo e sociedade.

4.2.2 As relações entre família e Estado e a proteção social

No que se refere às relações históricas entre o Estado e as famílias, Saraceno (*apud* MIOTO, 2009) afirma que, de um modo geral, elas nunca ocorreram livres de conflitos. A intervenção do Estado na família tem sido vista ora sob a ótica da invasão daquele nos sistemas familiares, controlando a vida dos indivíduos e desorganizando as regras estabelecidas neste espaço, ora sob a ótica da intervenção no sentido da proteção, contribuindo para a emancipação dos indivíduos ao garantir direitos e fazendo frente a outras instâncias tradicionais da sociedade quando necessário (religião, a própria família, comunidade). Assim, Miotto (2009, p. 45) considera que a interferência do Estado nas famílias se dá através de três linhas:

Da legislação, através da qual se definem e regulam as relações familiares, tais como idade mínima do casamento, obrigatoriedade escolar, deveres e responsabilidades dos pais, posição e direito dos cônjuges. Das políticas demográficas, tanto na forma de incentivo à natalidade como na forma de controle da natalidade. Da difusão de uma cultura de especialistas nos aparatos policiais e assistenciais do Estado, destinados especialmente às classes populares.

Por sua vez, Carvalho (2007, p. 268) afirma que “tanto a família como o Estado são instituições imprescindíveis ao bom funcionamento das sociedades capitalistas”. Além de consumirem bens e mercadorias, as pessoas necessitam acessar tanto os serviços que provêm da esfera estatal, quanto os benefícios presentes no âmbito da família, tida genericamente como o espaço da vida íntima, do afeto e apoio mútuos, da “construção da história de vida”. “Neste contexto, pode-se dizer que a família e as políticas públicas têm funções correlatas e imprescindíveis ao desenvolvimento e à proteção social dos indivíduos”.

A emersão da família como instância naturalizada de proteção social, de acordo com Miotto (2008), teve início com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, o qual operou mudanças profundas nas formas de provimento de proteção social do período medieval, que ocorria através da solidariedade entre a própria família, a Igreja e os senhores feudais. Tais mudanças devem-se tanto à supressão dos antigos vínculos comunitários quanto à precariedade dos recursos ao alcance das famílias operárias, instaladas agora em meio urbano. A transformação da família numa instância privada por excelência, com a divisão de papéis entre homens e mulheres, foi determinante para que ela viesse a se tornar um “canal natural” de proteção social. No entanto, contraditoriamente,

as condições objetivas de vida agravadas cada vez mais pela precariedade do trabalho, pelo aumento exponencial dos riscos do trabalhador e conseqüentemente pelo aumento da desproteção de mulheres, crianças e outros dependentes, ratificaram progressivamente os limites e a incapacidade do capitalismo liberal de garantir, através apenas da família e do mercado, qualquer forma de bem-estar coletivo (MIOTTO, 2008, p. 133).

Assim, o Estado foi levado a intervir na pouca capacidade da família pobre em prover a proteção social de seus membros, o que, segundo a autora, constituiu uma mudança significativa no que diz respeito à proteção social estatal sob a égide do capitalismo – apesar de antigas formas nunca terem sido abandonadas, como é o caso das práticas de caridade religiosa e da solidariedade entre redes de parentesco e vizinhança.

No contexto dos Estados de Bem-Estar Social, a despeito das variadas formas que assumiram os sistemas de proteção social nos diferentes países, em

todos eles a família nunca deixou de exercer um papel preponderante no apoio entre seus membros. Trabalhando com os conceitos de desfamíliação³⁹ e familismo na análise dos diferentes Estados de Bem-Estar Social, a autora chega à conclusão de que no Brasil, tendo em vista o caráter residual histórico das políticas sociais, houve um alinhamento ao modelo de Estado familista, em que “a ação pública tende a ocorrer mediante a falência da família na provisão de bem estar e na sua impossibilidade de compra de bens e serviços no mercado” (MIOTO, 2008, p. 136).

Com a ascensão do neoliberalismo e sua proposta de ajuste fiscal e restrição da atuação estatal na provisão de políticas sociais, a família foi convocada a potencializar as funções de cuidado e proteção dos seus membros. A garantia da reprodução social passou a se constituir como um problema da esfera privada e isso mais notadamente nos países em que existiu o Estado de Bem Estar Social.

Assiste-se, então, um processo de supervalorização da família, especialmente no âmbito das políticas públicas. [...] Nos países pobres que tradicionalmente são marcados por desigualdades sociais de caráter estrutural e por sistemas de proteção social de caráter familista, assiste-se o incremento desse processo. Esse incremento passa a acontecer sob os auspícios de organismos internacionais, especialmente a partir da década de 1990, que direcionam as políticas sociais com base nos critérios da focalização, da privatização e da participação da sociedade civil na execução de programas e serviços sociais (PEREIRA *apud* MIOTO, 2008, p. 141).

No caso do Brasil, que nunca chegou a experimentar um padrão de proteção social nos moldes dos países de capitalismo central, tal chamamento não chegou a se constituir como um tipo de “novidade”, uma vez que os governos foram historicamente beneficiados com a participação autonomizada e voluntarista da família na oferta de proteção social aos seus membros. A idealização em relação à família sempre foi a de que ela deveria exercer bem as funções de cuidado e proteção. Se tal função não viesse a ser exercida como esperado, a situação passava a ser encarada como um verdadeiro tipo de patologia social, independente

³⁹ “A desfamíliação refere-se ao grau de abrandamento da responsabilidade familiar em relação à provisão de bem-estar social, seja através do Estado ou do mercado. Portanto, o processo de desfamíliação pressupõe a diminuição dos encargos familiares e a independência da família especialmente em relação ao parentesco, através de políticas familiares/sociais. Essas são destinadas a atender as necessidades familiares e podem ser dirigidas tanto para os grupos domésticos como para seus componentes individualmente” (MIOTO, 2008, p. 135).

das condições sociais e econômicas em que a família se encontrasse. Assim, o que já era tradição corriqueira na experiência brasileira assumiu caráter de modernidade (PEREIRA, 2009).

Mioto (2009) afirma que tal ideologia propiciou o estabelecimento de uma diferenciação básica no que se refere à assistência destinada à família, qual seja a distinção entre famílias “capazes” e “incapazes”. As famílias “capazes” são as que conseguem desempenhar com êxito as funções atribuídas pela sociedade, via mercado, trabalho e organização interna. As famílias “incapazes” são as que requerem interferência externa neste aspecto, principalmente por parte do Estado, pois não conseguiram atender às expectativas sociais das funções que lhes foram atribuídas. Ou seja, merecem ajuda pública as famílias que falharam na responsabilidade do cuidado e proteção de seus membros.

No entanto, trabalhar com famílias de forma a potencializar as suas funções no âmbito da proteção social implica o reconhecimento de suas necessidades não numa perspectiva estigmatizante, de culpabilização, mas sim na adoção de uma visão totalizante, capaz de enxergar os diversos elementos que influem diretamente na dinâmica familiar. De acordo com Carvalho (2007), a composição da família tem repercussão fundamental no aporte de recursos que ela pode acessar via inserção no mercado de trabalho. Além disso, a questão da composição é fundamental também para o exercício das tarefas consideradas de cunho mais privado das famílias, como o cuidado com os membros mais vulneráveis (crianças, idosos, doentes, etc.), as tarefas domésticas, a manutenção das crianças e adolescentes na escola, entre outras (as quais, via de regra, tornam-se responsabilidades femininas e sobrecarregam as mulheres, que, em muitos casos, ainda precisam trabalhar fora do lar). Este é apenas um de tantos outros aspectos que norteiam a capacidade das famílias de manter a reprodução social em níveis que assegurem condições dignas de existência.

O ajuste neoliberal estabelece uma realidade contraditória no âmbito da atenção às famílias: estas, convocadas a potencializar o seu papel de principal agente de proteção social, alcançam centralidade no âmbito das políticas sociais nos últimos tempos. No entanto, tal centralidade tem um alcance estritamente focalizado e insuficiente, orientada por princípios como a predominância de concepções estereotipadas de família e em relação ao seu papel, o predomínio de propostas

residuais no que tange à assistência e a ocorrência de ações em prol das famílias apenas em situações-limite e não cotidianamente (CARVALHO, 2007).

No caso do Brasil, a assistência social, apesar de ter como alvo prioritário as famílias, utiliza-se ainda de mecanismos demasiado excludentes no que se refere ao acesso a programas e benefícios, destinando-se apenas às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que para “merecê-los” devem atender a critérios que atestem a condição estigmatizante de necessitado social, ou seja, “o Estado reduz suas intervenções na área social e deposita na família uma sobrecarga que ela não consegue suportar, tendo em vista sua situação de vulnerabilidade socioeconômica” (GOMES; PEREIRA, 2004, p. 362). O Estado cobra da família, mas – principalmente no caso da família pobre – não oferece as condições efetivas de acesso aos direitos de cidadania.

Para que os indivíduos e suas famílias acessem os direitos de cidadania, tem papel fundamental, como já discutido, a oferta, por parte do poder público, de políticas sociais de qualidade, que promovam o bem-estar social da população. Estas políticas sociais, chamadas “básicas” (uma vez que constituem respostas às necessidades ditas básicas, ou seja, essenciais para o desenvolvimento humano e social), figuram como a primeira das linhas de ação da política de atendimento à infância e adolescência estabelecidas pelo ECA no art. 87.

Além das políticas sociais básicas, o ECA, após as mudanças operadas pela Lei 12.010/09, chama a atenção para a necessidade de se efetivar um trabalho específico de atenção às famílias como uma das formas de garantir o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Gomes e Pereira (2004) elencam alguns princípios que devem orientar a formulação e implementação dessas políticas de atendimento às famílias:

Romper com a idéia de família sonhada e ter a família real como alvo. A família pode ser fonte de afeto e também de conflito, o que significa considerá-la como um sistema aberto, vivo, em constante transformação; olhar a família no seu movimento, sua vulnerabilidade e sua fragilidade, ampliando o foco sobre a mesma; trabalhar com a escuta da família, reconhecendo sua heterogeneidade; não olhar a família de forma fragmentada, mas trabalhar com o conjunto de seus membros: se um membro está precisando de assistência, sua família estará também; centrar as políticas públicas na família, reconhecendo-a como potencializadora dessas ações e como sujeito capaz de maximizar recursos; o Estado não pode substituir a família,

portanto a família tem de ser ajudada; não dá para falar de políticas públicas sem falar em parceria com a família. (GOMES; PEREIRA, 2004, p. 362-363).

No entanto, sabe-se que implantar um sistema efetivo de proteção social com vistas a garantir direitos de cidadania é um dos maiores desafios dos tempos atuais, principalmente no tipo de capitalismo implantado no Brasil, caracterizado por uma sociedade excludente, com alta concentração da renda e inexistência de sistemas universais de proteção social. Seguindo o receituário neoliberal, as políticas sociais instauradas pós-anos 1990 no Brasil vêm sendo efetivadas através de programas com forte caráter focalizador e compensatório, não contribuindo de maneira efetiva para a autonomia das famílias atendidas, ao passo que possuem sérios limites no enfrentamento à pobreza e aos demais problemas sociais. Limites estes que servem ao objetivo do capital internacional de apenas atenuar os efeitos mais perversos da situação da população que vive abaixo da linha de pobreza, bem como o seu potencial conflitivo, numa clara tentativa de despolitização da questão social (CARVALHO; ALMEIDA, 2003).

É no contexto contraditório de negação dos direitos sociais preconizados constitucionalmente que se insere a necessidade da ação política da sociedade pela cidadania de crianças e adolescentes. Neste âmbito, cabe aos sujeitos do SGD e à sociedade em geral assumirem uma postura crítica e reivindicativa pela garantia dos direitos infanto-juvenis por parte do Estado. Neste sentido, segue-se uma breve reflexão quanto ao papel do Conselho Tutelar na defesa da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

4.3 O CONSELHO TUTELAR E A DEFESA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

No intuito de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar realiza atendimentos, dá orientações, faz encaminhamentos para os serviços da rede socioassistencial, aplica medidas de proteção⁴⁰ (constantes no art. 101 do

⁴⁰ O art. 98 do ECA estabelece que as medidas de proteção serão aplicáveis sempre que 1) os direitos infanto-juvenis forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do

ECA) e exerce – junto ao Conselho Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CMDCA) – o papel de controle social das ações estatais, subsidiando a construção do diagnóstico da violação dos direitos e a indicação das prioridades a serem atendidas pela política de atendimento, que deve ser reivindicada junto ao poder público municipal na elaboração do orçamento público.

No âmbito da convivência familiar e comunitária, cabe ainda ao CT contribuir para que nenhuma criança ou adolescente seja afastado de sua família simplesmente por motivo de pobreza, buscando para isso apoio na rede de proteção social existente; precisa também se inteirar da criação e implementação de programas de acolhimento familiar, além de contribuir para o seu fortalecimento; e estar inserido nos espaços de luta pela garantia de direitos, em articulação com os demais sujeitos do SGD, reivindicando a oferta de políticas sociais básicas que assegurem o bem-estar de crianças, adolescentes e suas famílias.

Convém observar o movimento contraditório que se dá em torno dos direitos de crianças e adolescentes, notadamente o da convivência familiar e comunitária. O Estado não oferece políticas de qualidade que viabilizem condições dignas de existência a grandes parcelas da população, violando direitos de cidadania estabelecidos constitucionalmente. Premidas pelas necessidades cotidianas decorrentes da ausência de direitos garantidos e travando duras lutas pela sobrevivência, muitas famílias das classes pauperizadas terminam por se constituir também como um espaço de violação de direitos; e quando se tornam objeto da intervenção institucional, esta intervenção se dá mais com um caráter repressivo do que de exigibilidade dos direitos violados. Estudos comprovam que as crianças e adolescentes que se encontram privados da convivência com a família por causa da pobreza assim estão por decisão da Justiça ou por encaminhamento dos Conselhos Tutelares. Isso revela que as instâncias que têm por obrigação legal promover os direitos infanto-juvenis – como o Estado, a família e o SGD – em muitos casos promovem um ciclo de sucessivas violações, fazendo com que a almejada cidadania infanto-juvenil esteja longe de ser alcançada por enormes parcelas deste segmento social.

Em relação à atuação específica dos Conselhos Tutelares, pode-se afirmar que, quando os conselheiros elegem a medida excepcional do acolhimento

Estado; 2) por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; 3) e em razão da conduta da própria criança ou adolescente (BRASIL, 1990).

institucional, certamente se deparam com situações-limite de violação de direitos infanto-juvenis por parte da família, entendendo ser necessário o afastamento da criança/adolescente daquele núcleo. No entanto, questiona-se o grande número de encaminhamentos ao abrigo pelos CT's – conforme demonstrado por Silva (2005) em pesquisa de âmbito nacional⁴¹ –, o que termina por denotar certa banalização da medida. Ele está sendo procurado efetivamente como última alternativa, após tentativas sem sucesso de acolhimento familiar? Está se dando por outros motivos que não seja a carência de recursos materiais das famílias? As famílias que devido à situação de pobreza passam por problemas na convivência entre seus membros estão sendo encaminhadas aos serviços socioassistenciais existentes, a fim de que, fortalecidas, possam receber de volta seus infantes? Ressalte-se que, tendo em vista o caráter de excepcionalidade, a Lei 12.010/09 tornou mais criteriosa à aplicação da medida de acolhimento institucional, que deve ser determinada apenas pelo Poder Judiciário⁴². Mesmo em casos de emergência, é vedado ao Conselho Tutelar encaminhar crianças e adolescentes para a instituição sem antes solicitar uma guia de acolhimento⁴³ emitida pelo Juizado da Infância e Juventude, ou seja, sem o conhecimento prévio do juiz, ao contrário do que ocorria em práticas anteriores.

⁴¹ Em 2005, o “Levantamento Nacional” de crianças que vivem em abrigos subsidiados pelo governo federal identificou que os dois órgãos que mais encaminham crianças e adolescentes para as instituições são os Conselhos Tutelares e as Varas da Infância e da Juventude, mencionados, respectivamente, por 88,0% e 85,6% dos abrigos pesquisados. Chama a atenção o fato de os CT's terem encaminhado para o abrigo mais infantes do que o próprio Poder Judiciário, à época.

⁴² Art. 101. “[...]”

§ 2º Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências a que alude o art. 130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa” (BRASIL, 2009).

⁴³ Art. 101. “[...]”

§ 3º Crianças e adolescentes somente poderão ser encaminhados às instituições que executam programas de acolhimento institucional, governamentais ou não, por meio de uma Guia de Acolhimento, expedida pela autoridade judiciária, na qual obrigatoriamente constará, dentre outros:

*I – sua identificação e a qualificação completa de seus pais ou de seu responsável, se conhecidos;
II – o endereço de residência dos pais ou do responsável, com pontos de referência;
III – os nomes de parentes ou de terceiros interessados em tê-los sob sua guarda;
IV – os motivos da retirada ou da não reintegração ao convívio familiar” (BRASIL, 2009).*

Inegavelmente, o expressivo número de encaminhamentos a abrigos realizados pelos Conselhos Tutelares tem relação intrínseca com a ausência de proteção social para as crianças, adolescentes e suas famílias. Em situações-limite de extrema pobreza, que levam ao risco e à vulnerabilidade pessoal e social, muitas vezes esta alternativa se apresenta como a mais viável – no sentido da facilidade do acesso – para assegurar o bem-estar dos infantes. Todavia, à medida que o CT tem conhecimento de que, na comunidade onde atua, a violação dos direitos de crianças e adolescentes é fato recorrente, deve acionar forças do SGD e da própria comunidade a fim de cobrar do poder público as condições efetivas de acesso a políticas públicas para as famílias das classes pauperizadas, para que estas tenham materializada a cidadania de seus membros e possam promover o seu bem-estar. Além disso, conforme também já mencionado, para os casos em que o afastamento da família for derivado de outros motivos que não a situação de pobreza, o Conselho Tutelar deve integrar a luta por uma política pública de acolhimento familiar.

Por fim, cabe às entidades de acolhimento desenvolver ações de preservação dos vínculos familiares e promover o retorno da criança/adolescente à família de origem; não sendo isso possível, os esforços devem ocorrer para a integração em família substituta (BRASIL, 2009). Desta forma, ao encaminhar uma criança ou adolescente para a instituição de acolhimento, o CT deve diligenciar no sentido da promoção da reintegração familiar do infante o mais breve possível. Para isso, deve acompanhar a dinâmica de funcionamento destas instituições, uma vez que o ECA o credencia para exercer a fiscalização das mesmas junto ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

Silva (2005) enumera alguns dos fatores que contribuem para a não-excepcionalidade e não-provisoriedade do acolhimento institucional. Destes, os que se pode identificar como envolvendo diretamente a atuação dos Conselhos Tutelares são os seguintes: utilização indiscriminada da medida pelas autoridades competentes antes de terem sido analisadas as demais opções previstas na legislação⁴⁴; reduzida fiscalização das instituições de abrigo por parte do Judiciário, Ministério Público e Conselhos Tutelares; entendimento equivocado de alguns profissionais de que as instituições são o melhor lugar para a criança viver.

⁴⁴ Ressalte-se que a análise desses fatores pela autora foi realizada antes da Lei 12.010/09, quando o Conselho Tutelar possuía mais “liberdade” para aplicar a medida de acolhimento institucional.

Inegavelmente, além desses fatores – que se poderia nomear como *endógenos* à instituição Conselho Tutelar – há fatores estruturais (ou *exógenos*), que também concorrem para que o direito à convivência familiar e comunitária continue sendo violado por quem deveria promovê-lo e defendê-lo. Tais fatores estruturais são decorrentes do contexto contraditório de negação de direitos em que o CT está inserido e que ocasiona inúmeros desafios, expressos, dentre outros aspectos, no complexo trabalho a ser desenvolvido com famílias vítimas da exclusão (fortemente atingidas em sua capacidade de oferecer proteção, cuidado e afeto) e com entidades que carecem de estrutura mínima necessária para atendimento de crianças e adolescentes com direitos violados, além da precária articulação do SGD e das redes socioassistenciais.

Diante deste quadro, proceder-se-á no capítulo seguinte à análise de como se efetiva a atuação dos Conselhos Tutelares de João Pessoa-PB na defesa da convivência familiar e comunitária. Ao considerar as possibilidades e os limites da atuação deste órgão, espera-se com esta análise contribuir para uma avaliação/reflexão por parte dos agentes de defesa de direitos, ou seja, dos conselheiros tutelares, na perspectiva de que busquem explorar as potencialidades que possui o CT enquanto um mecanismo legítimo de exigibilidade de direitos na sociedade atual.

5 OS CONSELHOS TUTELARES DE JOÃO PESSOA-PB E A DEFESA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: LIMITES E POSSIBILIDADES

O Conselho Tutelar tem papel fundamental para a efetivação da política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, uma vez que está situado num campo estratégico entre o Estado e a sociedade, com a potencialidade de congregar demandas e “provocar” diversas instâncias – governamentais ou não – no sentido da garantia dos direitos previstos no ECA. Neste sentido, convém salientar que uma convivência sadia com a família e a comunidade nas quais estão inseridos constitui condição importante para que crianças e adolescentes tenham os demais direitos garantidos. De acordo com Torres *et al* (2009), deve-se considerar

a importância da convivência humana para a construção e transmissão de valores e saberes necessários para viver em sociedade. Dito de outra forma, o convívio é parte da dinâmica social na qual se desenvolve o sentimento de pertença, a construção das identidades, o estabelecimento de objetivos, crenças e valores; fixam-se códigos de linguagem, constroem-se, enfim, singularidades; é uma dimensão fundamental para a participação social. (TORRES *et al*, 2009, p.35)

A convivência, expressa pelo vínculo, a partir da CF/1988 e do ECA, adquire uma dimensão política (VICENTE, 1994) e, para sua efetivação, concorre não só a atuação da família e da comunidade de origem da criança e do adolescente, mas também do Estado e da sociedade em geral.

Dessa forma, é conveniente analisar quais os limites e as possibilidades de atuação de um órgão que, como dito acima, situa-se entre esferas distintas congregando demandas, expectativas, visões de mundo e projetos políticos também distintos, num contexto atravessado por determinações macrossocietárias e intensas contradições, as quais ocasionam avanços e recuos nas ações de garantia de direitos.

Nesse sentido, a presente pesquisa intentou analisar a atuação do CT no que diz respeito à defesa do direito à convivência familiar e comunitária, tendo como recorte espacial o município de João Pessoa-PB, que possui cinco Conselhos

Tutelares. Os sujeitos da pesquisa foram os conselheiros tutelares e a coleta dos dados se deu através de questionários (num total de vinte e cinco), de entrevistas semi-estruturadas com um conselheiro de cada CT (num total de cinco) e da análise documental, a partir de processos nos quais constavam demandas relativas ao direito à convivência familiar e comunitária no ano de 2009.

5.1 CONSELHOS TUTELARES DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB: ASPECTOS GERAIS

Em todo o Brasil, os Conselhos Tutelares foram estruturados a partir de 1990, ano da aprovação e sanção presidencial do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em 2006, havia em todo o Brasil cerca de 4.880 Conselhos Tutelares, num total de 5.564 municípios (FISCHER, 2007). Ou seja, à época, mesmo depois de mais de uma década e meia da promulgação do ECA, grande número de municípios ainda desrespeitava a norma prevista no artigo 132 desta Lei, que prevê, no mínimo, um Conselho Tutelar em cada município brasileiro. A resolução 139 do CONANDA, que dispõe sobre a criação e funcionamento destes órgãos públicos, é ainda mais categórica ao estabelecer que os municípios devem observar a proporção mínima de um Conselho Tutelar para cada cem mil habitantes.

No município de João Pessoa, já em 1990 – ou seja, no mesmo ano de promulgação do ECA –, foi aprovada a Lei Municipal de nº 6.607, que dispunha sobre a política municipal de atendimento às crianças e adolescentes e estabelecia a implantação do CMDCA e dos Conselhos Tutelares no município. Em 2008, essa lei foi reformulada, transformando-se na Lei Municipal nº 11.407/08, atualmente em vigor. O município dispõe de cinco Conselhos Tutelares (com cinco conselheiros cada um), que estão divididos por regiões, conforme se vê no quadro a seguir:

Quadro 1: Conselhos Tutelares de João Pessoa-PB

CONSELHO TUTELAR	ÁREA DE ABRANGÊNCIA	ENDEREÇO	ANO DE CRIAÇÃO
Região Sul	Alto do Mateus, Loteamento Juraci Palhano, Ilha do Bispo, Cordão Encarnado, Distrito Mecânico, Vila Cimepar, Jaguaribe, Cruz das Armas, Bairro dos Novais, Oitizeiro, Cidade dos Funcionários, Jardim Planalto, Vieira Diniz, Jardim Guaíba, Jardim Veneza, Ivan Bichara, Loteamento Nossa Senhora das Graças, Bairro das Indústrias, Loteamento São José, Loteamento Santo Antônio.	R. Dom Carlos Gouveia Coelho, nº 285 - Centro	1998
Região Norte	Varadouro, Centro, Roger, Tambiá, Padre Zé, Treze de Maio, Mandacaru, Boa Vista, Ipês, Alto do Céu, Torre, Expedicionários, Bairro dos Estados, Conjunto Verdes Mares, Conjunto Pedro Gondim, Castelo Branco I, II e III.	Av. Sergipe, nº 48 – Bairro dos Estados	1998
Região Mangabeira	Bancários, Vale do Timbó, Jardim Anatolia, Jardim Cidade Universitária, Santa Bárbara, Colibri, Eucaliptus, Mangabeira do I a VII, Cidade Verde, Projeto Mariz, Praia da Penha, Valentina de Figueiredo, Loteamentos adjacentes ao Valentina, Monsenhor Magno, Paratibe, Barra de Gramame, Praia do Sol.	R. Renato Teixeira Bastos, nº 100 – Mangabeira	2002
Região Sudeste	Rangel, Cristo Redentor, Jardim Itabaiana, Ernesto Geisel, Cidade Redenção, Esplanada, Ernani Sátiro, Costa e Silva, Nova República, Presidente Médici, João Paulo II, Cidade dos Funcionários, José Américo, Água fria (por trás do Centro Administrativo Municipal), Grotão, Taipa, Citex, José Lins, Parise, Jardim das Oliveiras, Radialistas, Gramame, Jardim Cepol, Gauchinha, Olavo Wanderley, Lisboa, Loteamento Paratibe, loteamentos adjacentes.	R. Gilverson Cordeiro, nº - Ernesto Geisel	2004
Região Praia	Tambauzinho, Tambaú, Miramar, Manaíra, Conjunto João Agripino, Cabo Branco, Bessa, Altiplano Cabo Branco, Jardim Luna, Brisamar, Cidade Recreio Cabo Branco, Ponta do Seixas.	R. Catulo da Paixão Cearense, nº 51 – Jardim Luna	2005

Fonte: adaptado do sítio da Prefeitura Municipal de João Pessoa-PB:
<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/sedes/controlesocial/>

Antes de se proceder à análise do perfil geral dos conselheiros participantes da pesquisa, dos dados quantitativos mensurados em tabelas (oriundos da pesquisa

documental) e da análise do conteúdo das entrevistas, faz-se oportuno discorrer um pouco sobre aspectos gerais dos Conselhos Tutelares de João Pessoa, tais como: os critérios para eleição dos conselheiros, a estrutura geral dos Conselhos, a questão da formação continuada e da assessoria técnica, o relacionamento do CT com outros sujeitos do SGD e a importância do diagnóstico das situações de violação de direitos para o planejamento das ações do órgão.

5.1.1 Critérios para candidatura ao cargo de conselheiro tutelar em João Pessoa

Os critérios para que um cidadão ou cidadã se candidate ao cargo de conselheiro tutelar em João Pessoa estão elencados no art. 46 da Lei Municipal nº 11.407/08, que amplia os critérios gerais estabelecidos no ECA⁴⁵. De acordo com a Lei Municipal,

Art. 46. Somente poderão concorrer à eleição os candidatos que preencherem, até o encerramento da inscrição, os seguintes requisitos:

- I – possuam reconhecida idoneidade moral;
- II – possuam idade superior a 21 (vinte um) anos;
- III – residam no município há mais de dois anos;
- IV – estejam no gozo de seus direitos políticos;
- V – experiência mínima de 02 (dois) anos, na área de defesa ou atendimento com crianças ou adolescentes, comprovada através de documento fornecido por instituição público ou privada registrada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. E que, tal período de dois anos de experiência, haja ocorrido nos últimos seis anos anteriores à eleição;
- VI – possuam no mínimo, o ensino médio completo;
- VII – residência e domicílio eleitoral no Município de João Pessoa;
- VIII – obter aprovação em prova escrita;
- [...]
- IX – Não haver exercido o mandato de Conselheiro Tutelar nos últimos 03 (três) anos, dentro do Município de João Pessoa – PB, salvo nos casos de recondução.

⁴⁵ “Art. 133. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

- I – reconhecida idoneidade moral;
- II – idade superior a vinte e um anos;
- III – residir no município” (BRASIL, 1990).

X – Apresentar certificação de participação em pelo menos duas Conferências Municipais da Criança e do Adolescente (JOÃO PESSOA, 2008).

O processo de escolha dos conselheiros tutelares em João Pessoa se dá através do voto direto, secreto e facultativo de todos os cidadãos maiores de 16 anos e inscritos como eleitores no município até três meses antes da eleição. As candidaturas devem ser individuais (e não no sistema de chapas) e sem vinculação a partidos políticos. Todo o processo é regulamentado e conduzido pelo CMDCA e fiscalizado pelo Ministério Público.

A ampliação dos critérios para candidatura ao cargo de conselheiro tutelar em João Pessoa expressa a preocupação de que o CT seja efetivamente ocupado por pessoas que já tenham aproximação com a temática dos direitos de crianças e adolescentes (vide os critérios da necessidade de experiência mínima de dois anos na área da defesa ou do atendimento a esse segmento social e o da necessidade de comprovação de participação em, no mínimo, duas conferências municipais). Esta é uma norma estabelecida em nível nacional pelo CONANDA, que na Resolução 139 institui que os requisitos adicionais da legislação local para candidatura ao cargo de conselheiro devem considerar, entre outros fatores, a experiência na promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A necessidade de que tais requisitos adicionais sejam preenchidos pelos candidatos a conselheiro visa contribuir para a qualificação da atuação do Conselho Tutelar, ao passo que dificulta (mas não impede, obviamente) que cidadãos alheios ou que não tenham como interesse prioritário a defesa dos direitos infanto-juvenis venham a ocupar este espaço, que é estratégico para a efetivação da política de atendimento prevista pelo ECA. Conforme Kaminski (2002),

Hoje já temos constatado que, no surgimento do Conselho Tutelar [...] os candidatos a conselheiros tinham uma identificação muito mais forte com a causa da criança e do adolescente, o que também se somava ao seu envolvimento com as lideranças comunitárias. Muitos conselheiros tutelares iniciaram suas atividades sem aceno de gratificação, desprovidos de instrumentos mínimos de trabalho e até sem espaço para atender. Mesmo assim, decidiram-se a ser conselheiros tutelares. Hoje, a coisa nos parece já bem diferente, pois existem inúmeras outras pretensões em se postular o cargo. Um fator bastante atraente em alguns municípios, sem dúvida, é o salário e a estabilidade por três anos, com possibilidade de serem seis, em

caso de recondução. Outra questão que vem chamando a atenção é a da utilização do cargo como escada política, em que o exercício da função de conselheiro tutelar não assume uma importância em si e tem um mero sentido de transitoriedade na função [...] (KAMINSKY, 2002, p. 145-146)

Como se vê, a função de conselheiro tutelar não é almejada apenas por pessoas que possuam uma história de reivindicação e luta pelos direitos infanto-juvenis. Entretanto, apesar da importância de os candidatos possuírem experiência com a defesa/atendimento de direitos, é fundamental que seja assegurada a formação continuada e a assessoria técnica aos que conseguirem se eleger, conforme será discutido adiante.

Um dos conselheiros entrevistados emitiu a seguinte opinião em relação à possibilidade de o conselheiro tutelar vir a assumir mandato público pela via da política partidária após deixar o CT:

“[...] eu digo: conselheiro não tem que fazer politicagem, mas o espaço político é um espaço que nós temos que ocupar sim. Que é que eles dizem aqui? Que conselheiros tutelares usam o espaço do Conselho pra se candidatarem a vereador, coisa e tal... Eu digo que isso não teria nenhum problema se o cara desse conta do seu trabalho como conselheiro. É um direito de cidadão que você tem. O CONANDA não diz nada, pelo contrário, o CONANDA não tem nada em contrário em relação a isso. Eu só não acho certo que você ocupe esse espaço com esse objetivo, faça esse espaço de trampolim é, é... de forma que seu único objetivo seja esse. E aí você passa o ano todinho fazendo um assistencialismo barato, não faz o seu papel de conselheiro e, ainda assim, sai candidato a alguma coisa pra se dar bem, quando você negou o seu papel. Agora, se o cara fez seu papel como manda o figurino... quando essa discussão é abordada em qualquer canto, eu digo: ‘você estão batendo num prego que já enferrujou, gente!’” (Conselheiro região 2 – sic)

Nada impede que um conselheiro tutelar, após o término de seu mandato, venha a postular uma vaga na política partidária como vereador, deputado, prefeito, etc, pois este é um direito que compete a qualquer cidadão. Se existiu por parte do sujeito um compromisso efetivo com a causa defendida pelo Conselho Tutelar, a luta por direitos poderá ser travada em espaços políticos mais amplos e avanços podem ser alcançados no âmbito das políticas públicas. O problema existe quando o cidadão que deseja alçar tais voos possui compromisso apenas consigo mesmo ou com outros interesses que não a defesa de direitos, vindo a ocupar o espaço do

Conselho apenas para sua promoção pessoal. Ressalte-se que tal prática é considerada falta grave pela Lei Municipal 11.407/08 e pode levar à perda do mandato.

A propósito, a Lei 11.407/08 estabelece como penalidades aplicáveis ao conselheiro tutelar, a depender da falta cometida, a advertência, a suspensão não remunerada de um a três meses e a perda da função. A perda da função ocorrerá quando, após a aplicação de uma suspensão não remunerada, o conselheiro cometer nova falta grave⁴⁶; quando for condenado pela prática de crime doloso ou culposo, contravenção penal ou pela prática de infrações administrativas, previstas na Lei n.º 8.069/90; quando deixar de comparecer, sem justificativa, a duas sessões consecutivas, ou a três alternadas, no mesmo ano; quando não cumprir a carga horária estabelecida; e quando, depois de receber advertência, persistir na falta funcional grave.

5.1.2 Estrutura dos Conselhos Tutelares de João Pessoa-PB

Toda a estrutura (física, material e de pessoal) dos Conselhos Tutelares de João Pessoa é assegurada pelo poder público municipal, através da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES). No que diz respeito à estrutura física, apesar de o ECA estabelecer que o Conselho Tutelar é órgão permanente, pois tem ação contínua e ininterrupta (uma vez criado, não pode ser extinto), todos os imóveis onde funcionam os Conselhos Tutelares na cidade de João Pessoa são locados, ou seja, nenhum possui sede própria (durante a pesquisa, o Conselho da Região Sul,

⁴⁶ O art. 63 da Lei 11.407/08 considera falta funcional grave:

I – manter o Conselho fechado, durante horário de expediente;
II – usar da função em benefício próprio;
III – romper sigilo em relação aos casos atendidos pelo Conselho Tutelar que integre;
IV – manter conduta incompatível com o cargo que ocupa, ou exceder-se no exercício da função, de modo a exorbitar sua atribuição, abusando da autoridade que lhe foi conferida;
V – recusar-se a prestar atendimento ou omitir-se a isso quanto ao exercício de suas atribuições;
VI – aplicar medida de proteção, contrariando a decisão colegiada do Conselho Tutelar;
VII – deixar de comparecer no plantão e no horário estabelecido, sem justificativa;
VIII – exercer outra atividade, incompatível com o exercício do cargo, nos termos desta Lei;
IX – receber, em razão do cargo, honorários, gratificações, custas emolumentos, diligências;
X – não comparecer às reuniões do Colegiado;
XI – não participação em eventos de capacitação sem justificativa plausível;
XII – não atender as convocações do CMDCA sem justificativa plausível” (JOÃO PESSOA, 2008).

que funcionava no bairro de Jaguaribe, mudou de sede). A maioria dos Conselhos funciona em casas que, a princípio, não foram projetadas para abrigar os serviços de um órgão público e apenas um deles, o da Região Norte, funciona num prédio cuja estrutura está mais apropriada à de uma instituição pública, com estacionamento e sala de recepção mais adequada, por exemplo. O ideal seria que os CT's funcionassem em sedes próprias e especialmente projetadas para a recepção de crianças, adolescentes e suas famílias.

Em relação à estrutura de material e equipamentos, todos os CT's de João Pessoa possuem telefone, computadores com acesso à internet e impressora; cada um possui também veículo próprio. Tal constatação é relevante, uma vez que esta estrutura permite que os conselheiros possam desenvolver suas ações de forma mais eficaz, tanto acessando os recursos da informática e da internet, como dispondo de autonomia com veículo próprio no que diz respeito à entrega de notificações, verificação de denúncias, realização de visitas domiciliares pelos conselheiros e técnicos, etc. No entanto, no que diz respeito ao material de expediente, cujo provimento também é de competência da SEDES, conselheiros declararam que já foi necessário “tirar do próprio bolso” para comprar, por exemplo, pastas-arquivo, após longa espera de envio por parte da Secretaria Municipal.

Em relação à estrutura de pessoal, todos os Conselhos dispõem de equipe técnica formada por psicólogo e assistente social. Contam também com educadores sociais – servidores de nível médio que, apesar de possuírem a nomenclatura de educadores em seu cargo, executam atividades de recepção, abertura de processos e entrega de notificações expedidas pelos conselheiros. Além destes profissionais, cada Conselho possui um administrador, que apesar da nomenclatura não se trata de um profissional da área da Administração em si, mas do servidor que, independente de formação específica, responde pela parte administrativa do órgão, estabelecendo mediação com a SEDES no que diz respeito ao suprimento das necessidades institucionais). Há também os auxiliares de serviços gerais, vigilantes e motoristas, que completam o quadro de recursos humanos existentes nos Conselhos Tutelares de João Pessoa.

5.1.3 Formação continuada e assessoria técnica

Um dos entrevistados definiu da seguinte maneira o exercício da função de conselheiro tutelar:

“[...] é uma atividade de responsabilidade. Até, eu acho, até maior do que a responsabilidade de um deputado, sabe por quê? Uma ação de um conselheiro pode interferir no desenvolvimento de uma criança pro resto da vida. Pode criar um trauma pro resto da vida daquela criança, até a fase adulta, tá entendendo?” (Conselheiro região 1 – sic).

A fim de qualificar as ações de exigibilidade de direitos, tendo em vista a complexidade de suas funções – uma vez que lidam com *vidas* de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento – é fundamental que os conselheiros tutelares passem por formações continuadas permanentemente, tanto antes de serem investidos no cargo como durante o seu exercício. Aliada à questão da formação, há também a necessidade de uma assessoria técnica, preferencialmente atuando diretamente nos Conselhos, como ocorre em João Pessoa. A importância da assessoria de uma equipe técnica reside justamente na necessidade de se analisar a situação de violação de direitos que chega ao Conselho numa perspectiva interdisciplinar, na busca da solução mais adequada para a proteção da criança e do adolescente. O conselheiro, por não ser obrigado a possuir formação acadêmica (inciso VI, artigo 46 da Lei Municipal 11.407/08), deve lançar mão dos recursos da formação e da assessoria; na inexistência destes, deve reivindicar aos Conselhos de Direitos e ao poder público a sua oferta efetiva, para a qualificação da sua atuação na defesa de direitos.

É importante frisar que os processos analisados na presente pesquisa diziam respeito à convivência familiar e comunitária e envolviam encaminhamentos diversos feitos pelos conselheiros. Há encaminhamentos, como será visto, que se referem ao afastamento de criança/adolescente do lar de origem – ou seja, infantes foram levados pelos conselheiros para o convívio com membros da família extensa (em alguns casos, sem passar pelo crivo e decisão do juiz da Infância e Juventude) ou para o acolhimento institucional, além dos encaminhamentos feitos à Vara da Infância e Juventude na perspectiva de guarda e adoção. Encaminhamentos como estes envolvem decisões complexas, que incidem diretamente nas vidas dos envolvidos, muitas vezes ocasionando mudanças bruscas. Casos desta natureza,

ainda que urgentes, geralmente demandam pareceres técnicos (social e psicológico) a fim de subsidiar a decisão a ser tomada pelo conselheiro, que poderá ser confirmada ou modificada pelo juiz, posteriormente.

Com isso, não se pretende afirmar que os conselheiros não possuem capacidade de tomar decisões. Mas a importância da assessoria de uma equipe técnica reside justamente no fato de possibilitar a análise da situação de violação de direitos numa perspectiva interdisciplinar, na busca da solução mais viável para o restabelecimento do direito violado e a responsabilização de quem o violou. Porém, a análise dos processos revelou que em João Pessoa os conselheiros estão recorrendo ao auxílio da assessoria técnica minimamente, ao menos no que diz respeito às demandas que envolvem a convivência familiar e comunitária.

De acordo com declarações dos conselheiros entrevistados, os recursos para formação continuada dos CT's estão previstos no orçamento municipal. Apesar disso, uma conselheira afirmou que desde o ano de 2007 não há formação sistemática promovida pelo Município. Dessa forma, os momentos de discussão, partilha de experiências e aprendizagem vêm ocorrendo em encontros temáticos promovidos periodicamente por outros sujeitos do SGD, como o Ministério Público e o Poder Judiciário. Há também o Grupo de Trabalho Pró Convivência Familiar e Comunitária, que reúne o SGD da capital uma vez por mês, a fim de discutir os meios de defender, promover e garantir este direito, o que termina por caracterizar tal espaço como um dos mecanismos de formação para os conselheiros.

“[...] essa formação continuada, que em 2007 nós tivemos através do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em parceria com a SEDES, só aconteceu em 2007. Aí, de lá pra cá, infelizmente, se não fosse algumas iniciativas do Ministério Público, tá puxando algumas discussões a respeito do tema criança e adolescente...” (Conselheira região 5 - sic)

Segundo um dos conselheiros, há a perspectiva da implantação de uma Escola de Conselhos na Paraíba, numa parceria do governo federal com o governo do estado e dos Conselhos de Direitos das duas esferas, em interface com a Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Tal iniciativa se inspira na experiência de outros estados, tais como Pernambuco, que instalou a Escola de Conselhos em 2008 com vistas à formação de conselheiros tutelares e de direitos de todo o estado.

Esta iniciativa é de grande importância, ao passo que contribui para a formação necessária aos conselheiros e atende tanto aos que já estão em atuação quanto àqueles que desejem se candidatar à função posteriormente.

“[...] em nível de Estado hoje vem sendo implantada uma escola de conselheiros, mas, infelizmente, essa... aliás, só ficou na implantação, porque a implementação de fato, a gente não sabe se no governo atual vai dar continuidade, vai se efetivar, então assim, a gente tá nessa expectativa” (Conselheira 4 - sic).

“A Paraíba vai ter uma coisa bem interessante agora, que eu já conheci há dois anos atrás, que é o que a gente tá chamando de ‘Escola de Conselhos’ [...] Uma experiência maravilhosa. É o governo federal em parceria com o governo do Estado e as universidades [...] Em João Pessoa, Paraíba, era pra ter sido instalado ao mesmo tempo [que em Pernambuco] e nós perdemos, porque não apresentamos um projeto adequado. [...] Aí disse que já tá firmada a parceria com a Universidade e... eu acho que vai faltar alguma coisa pro município, não sei qual é a contrapartida do Estado. Tem que ser bem maior. Porque a Escola de Conselhos é pra formar conselheiros do Estado, não é só do município, entendeu? [...] Então, eu tô sonhando que a Escola de Conselhos seja implantada. Porque [...] essa escola de Conselhos, ela vai servir até pra dizer assim: ‘qual é a experiência que você tem?’ ‘Ora, eu sou um cidadão que fui formado por uma escola específica do tema, né, do assunto’. Então, por isso é que a minha fé é de que a gente vai ter Conselhos Tutelares melhores aqui... vai, vai. Eu acho que a palavra é exatamente essa, fortalecidos.” (Conselheiro 2 - sic)

De fato, o Estado, enquanto um dos devedores da garantia de direitos de crianças e adolescentes, tem a obrigação de efetivar a formação continuada dos conselheiros, no sentido de que a sociedade possa contar com Conselhos Tutelares fortalecidos e conscientes do seu papel de exigir direitos. No entanto, não se pode deixar de questionar até onde vai o interesse do poder público em fortalecer os espaços participativos que cobrarão dele próprio a efetivação de direitos infanto-juvenis. Não oferecer as condições necessárias à atuação do Conselho constitui estratégia de enfraquecimento desta instância participativa e, conseqüentemente, do seu papel enquanto mecanismo de exigibilidade de direitos.

5.1.4 Relações com os demais sujeitos do SGD

Como parte integrante do SGD, o Conselho Tutelar deve estar em constante articulação com outras instâncias que trabalham com a garantia de direitos. Situado nos meandros das relações entre Estado e sociedade e por estar muito próximo da comunidade que o elegeu, este órgão tem importância fundamental para a efetivação da política de atendimento, pois constitui, muitas vezes, o primeiro recurso que as pessoas acessam na busca pela garantia de direitos infanto-juvenis.

Em uma sociedade onde o Estado está, em geral, tão ausente do cotidiano da população, principalmente dos mais pobres, os Conselhos Tutelares funcionam como porta de entrada para um conjunto de demandas, que muitas vezes fogem de suas atribuições iniciais. (TORRES *et al*, 2009, p. 24).

Compete ainda ao CT propor e cobrar do poder público a efetivação de políticas sociais básicas e específicas, que concretizem a cidadania de crianças e adolescentes. Além disso, apesar de autônomo, deve ser

regulado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, pela Justiça da Infância e da Juventude, Ministério Público, entidades civis que trabalham com a população infanto-juvenil e, principalmente, pelos cidadãos, que devem zelar pelo seu bom funcionamento e correta execução de suas atribuições legais (FUNDAÇÃO ABRINQ, s.d, p. 20).

Disso, depreende-se que o Conselho Tutelar, ao mesmo tempo em que deve exercer o controle social sobre os atos do poder público, também deve ter suas ações monitoradas por outras instâncias. Enquanto um dos espaços de participação democrática, faz-se necessário haver por parte de seus integrantes o compromisso com a transparência e com o caráter público da atuação do órgão, que representa a atuação de toda comunidade na luta por direitos. Importante frisar que isto não significa que o CT deve estar submisso a tais instâncias, mas que, enquanto órgão público, suas ações devem ser monitoradas por outros agentes e pela sociedade em geral com a perspectiva de que cumpra os objetivos a que se propõe.

As relações do CT com as demais instâncias do SGD, na maioria das vezes, são permeadas por conflitos e tensões, como se infere a partir de alguns trechos das entrevistas:

“[...] as instituições, por meio de seus representantes, puxaram uma briga dizendo que é competência nossa solicitar a guia de acolhimento. Mas o texto da lei 12.010, no mesmo artigo 93, diz que ‘as instituições que trabalham com programa de acolhimento poderão, em caráter excepcional e urgente, acolher crianças e adolescentes como medida de proteção, comunicando ao juiz em 24 horas’, certo? Então, é competência da instituição. Como nem um, nem outro quer fazer isso, fica o empurra.” (Conselheiro região 2 – sic. Fala em relação às instituições de acolhimento)

“[...] teve uma senhora que veio com um bilhete da assistente social lá do Bolsa Família, que pediu que ela viesse pra cá pra eu dar a guarda do neto pra ela, para que ela pudesse cadastrar no Bolsa Família. Primeiro, eu não dou guarda a ninguém, né? Segundo, a competência da assistente social lá do cadastro social, ela tem obrigação de sair da cadeira dela, proceder a essa visita, certo, e se ela achar necessário que o Conselho Tutelar emita um Termo de Entrega e Responsabilidade, que é um instrumento que ela precisa pra confirmar, com base no relatório social, a gente faz isso. Mas assim, o descompromisso é tão grande que ela manda uma pobre coitada lá do Centro, que já deve ter ido a pé, sei lá em que condição, pra cá novamente, pra chegar aqui, bater e eu dizer: ‘volte’. Entendeu? E manda um bilhete anônimo, porque nem assinar, assina.” (Conselheiro região 2 – sic. Fala em relação aos executores de programas sociais)

“[...] do ano passado pra cá, acho que do ano passado assim, início do ano passado até a presente data, a gente tá sentindo falta de um CMDCA mais atuante, né? Na gestão anterior, nós tínhamos... eu sentia que tinha mais essa aproximação né, a gente tava sempre nessa discussão... quando, por exemplo, tinha alguma formação, sempre o CMDCA tava puxando, pra que o Conselho Tutelar tenha essa participação, mas hoje eu vejo assim que... eu sinto ausente. Eu tô sentindo o Conselho, o CMDCA hoje, um tanto quanto ausente.” (Conselheira região 5 – sic. Fala em relação ao CMDCA)

“[...] as pessoas acham sempre que tudo, quando se fala de direito da criança e do adolescente, tudo é o Conselho. As pessoas esquecem o papel do Ministério Público, esquecem o papel do Juizado da Infância e Juventude, esquecem o papel da Prefeitura, do governo do Estado, da União, tá entendendo? [...] Então, aí você vê, como a gente é a porta de entrada dos programas sociais da criança... e isso, o pior, viu? Nós, quando somos condenados, não é só pela sociedade civil, não. Porque a gente tem até uma compreensão com a sociedade civil, que não tem o conhecimento do Estatuto em si. Mas, na própria rede, nas reuniões, nas conferências, o conselheiro é desrespeitado. Tem assistente social de entidade, de instituições públicas, do Ministério Público, de Vara da Infância e Juventude, que liga querendo ensinar o conselheiro a trabalhar. Isso aconteceu comigo!” (Conselheiro região 1 – sic. Fala em relação aos órgãos do SGD em geral).

As falas dos conselheiros sinalizam os conflitos cotidianos existentes no âmbito do SGD e demonstram que muitas vezes as instâncias que devem monitorar as ações dos CT's o fazem numa perspectiva de verticalidade e imposição e não de horizontalidade e colaboração, respeitando a autonomia do órgão. Tal fato é reflexo do padrão histórico de execução das políticas sociais no Brasil, pautado na centralização das decisões por parte do Estado e na hierarquização de relações entre este e a sociedade. Isto contribui para que, ainda hoje, as instâncias ocupadas por representantes da sociedade civil, como é o caso dos Conselhos, sejam alvo de condutas autoritárias por parte de órgãos estatais.

Nesse sentido, para Hechler (2009), a concretização de um trabalho em rede no âmbito de políticas sociais públicas constitui-se como um grande desafio a ser enfrentado, uma vez que além de pressupor o envolvimento de diferentes sujeitos do Estado e da sociedade civil, o compartilhamento de objetivos, compromissos e responsabilidades, implica também no avanço para práticas democráticas que superem o histórico conservadorismo presente na política pública brasileira.

A possibilidade de uma maior horizontalidade nas relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade civil na conformação de uma nova cultura política corresponde a possibilidades reais de uma maior democratização dessas relações, pressuposto fundamental para a ampliação da cidadania (HECHLER, 2009, p. 131).

Ora, a função precípua do SGD enquanto uma rede de proteção social é articular diferentes sujeitos e instâncias coletivas para garantir os direitos de crianças e adolescentes, o que exige um relacionamento igualitário (e não hierárquico) no âmbito do sistema. No que diz respeito ao CT, situado num campo tensionado por diversas concepções e expectativas em relação ao seu papel, este órgão pode muitas vezes vivenciar situações contraditórias, em que se estabelece uma inversão de papéis, ao passo que

ninguém cumpre com o seu dever, a situação vai de mal a menos mal (ou pior), e todo mundo fala que o Conselho Tutelar não faz nada. O Conselho Tutelar, então, assume a função expiatória da sociedade e do Estado, concentrando em si todos os males e todas as culpas. O Conselho Tutelar não cumpre o seu papel – que é a

introdução do novo paradigma [...] – e, pior de tudo, não age como efetivo protetor; aceitando a violação, não a faz cessar, mas pelo contrário, a mantém. Assim, o órgão que deveria proceder como fonte de defesa admite e permite a violação, não agindo sobre os culpados e sim assumindo a culpa deles, como uma nova forma de manutenção da dominação social e do *status quo* da ausência de direitos garantidos (KAMINSKI, 2002, p. 144).

À medida que a sociedade mantém uma visão equivocada em relação ao CT – que é um *órgão-meio* e não um *órgão-fim*, uma vez que atua no sentido de efetivar o acesso a direitos por meio de outras instâncias –, toma-o como o responsável pelas insuficiências de uma política que, na realidade, é de competência de todo um sistema que deveria operar de forma articulada. No entanto, este sistema encontra-se inserido num contexto político e econômico que privilegia as exigências de rentabilidade econômica em detrimento da satisfação das necessidades sociais da grande maioria da população.

A introdução desse novo paradigma, a implantação das normativas legais propostas pelo ECA e a materialização da política de proteção constituem um grande desafio para os atores sociais envolvidos na questão da proteção de crianças e adolescentes.

[...]

O envolvimento e responsabilização de todos os atores na perspectiva de efetivação da política impede a desresponsabilização do Estado do seu papel de regulador e garantidor dos direitos socialmente instituídos. Do mesmo modo, envolve a sociedade no processo de participação e controle das ações relativas às políticas que as atingem direta ou indiretamente [...]. (HECHLER, 2009, p. 20; 52)

A materialização da proteção integral na vida de todas as crianças e adolescentes brasileiros não é tarefa exclusiva do Conselho Tutelar, mas de todo o SGD. A fim de afastar a imagem de “bode expiatório”, o CT deve estar presente nos mais diversos espaços da comunidade, divulgando o trabalho que é realizado pelo órgão. Além disso, precisa “gastar energias” também nas ações de exigibilidade de direitos, com a perspectiva de prevenção às situações de violação. Apesar do contexto político e econômico hostil à atuação do CT (e de todas as instâncias que se referem à garantia de direitos sociais), é inegável que o compromisso pessoal do conselheiro com o aprimoramento da sua função, a divulgação das ações e a ocupação de outros espaços de luta é fator necessário para que este órgão se

solidifique na sociedade como importante mecanismo de exigibilidade de direitos que é.

5.1.5 A importância do diagnóstico para o planejamento das ações

De acordo com Torres *et al* (2009, p.42), sem conhecimento da realidade é quase impossível “que as políticas públicas possam mudar os quadros de violação de direitos que se traduzem em condições de vida precárias, indignas e desprovidas de acesso a bens e serviços”. Por esse motivo, as autoras afirmam que elaborar um bom diagnóstico das violações de direitos é passo essencial para que os órgãos gestores de políticas públicas possam planejar ações de proteção. Ou seja, ao analisar as situações de violação é fundamental identificar algumas variáveis, como as localidades em que as violações mais acontecem, qual a frequência e quais grupos sociais são mais atingidos (sexo, faixa etária, opção religiosa, orientação sexual, etc.).

Além disso, o diagnóstico também é útil para a qualificação das ações de controle social. Embasados em dados que revelam onde as ações governamentais estão falhando, os conselhos gestores certamente estarão munidos de uma força legítima que influirá de forma decisiva na formulação das políticas públicas.

Sem informação, o Conselho [CMDCA] fica numa situação de dependência gerada pelo desconhecimento, restringindo-se a aceitar e aprovar as propostas governamentais, uma vez que não consegue apontar os eventuais limites dessas propostas frente às necessidades das crianças e adolescentes de sua localidade de atuação (TORRES *et al*, 2009, p. 42).

No âmbito da política de atendimento a crianças e adolescentes, o CMDCA tem como parceiro fundamental o Conselho Tutelar. Enquanto instância que lida diretamente com denúncias e atendimento de casos envolvendo ameaça e violação de direitos infanto-juvenis, o CT tem em seu poder um arsenal de informações que permite a construção do diagnóstico na forma colocada pelas autoras, sendo necessária a organização, registro e análise dos dados obtidos.

Os atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar e o registro das condições de oferta dos serviços são referências fundamentais para que os Conselhos Municipais possam produzir diagnósticos e incidir de forma mais eficiente sobre o processo de produção da política de atendimento dos direitos infanto-juvenis. Assim, cabe aos Conselhos Tutelares registrar as situações observadas no cotidiano do atendimento, qualificar as violações recebidas – identificando qual direito foi violado e quem são os responsáveis por sua restauração – e estabelecer articulação com o CMDCA para que, a partir dessa instância deliberativa, as lacunas, insuficiências e inadequações sejam superadas na reorientação das políticas públicas a serem implantadas em cada localidade. Simplificando, podemos dizer que o Conselho Tutelar é o “comunicante” para dentro do SGDCa (TORRES *et al*, 2009, p. 24).

Um instrumento importante na construção do diagnóstico é o Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA), criado em 1997 e atualmente gerido pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA). Composto por módulos eletrônicos para o registro e tratamento de informações sobre a garantia dos direitos preconizados pelo ECA, o sistema deve ser alimentado via internet pelos conselheiros tutelares. Devidamente alimentado, o SIPIA permite conhecer a realidade das crianças e adolescentes atendidos pelos Conselhos em todo o país, constituindo assim uma ferramenta estratégica para a definição das políticas públicas de atendimento a este segmento da população.

No entanto, em 2006, apenas 19% dos CT's em todo o Brasil possuíam o SIPIA ativo. No Estado da Paraíba, apenas 3% dos Conselhos possuíam acesso ao sistema. Fatores como a ausência de computadores e a falta de capacitação explicam os índices tão baixos de utilização de uma ferramenta tão importante (FISCHER, 2007). Em João Pessoa, apesar de todos os Conselhos possuírem equipamentos de informática e acesso à internet, uma das conselheiras entrevistadas declarou que não há ainda o registro das informações no SIPIA, o que se apresenta como uma grande fragilidade da política de atendimento em nível municipal e também estadual.

“Nós começamos em 2007 com o diálogo com o Estado, que estava no processo de implementação do SIPIA aqui na Paraíba. Então o presidente do CEDCA teve nos Conselhos, fez a visita nos Conselhos pra sondar, pra ver se todos os Conselhos tinham

computadores, se tinham internet, enfim. Aí, a nossa dificuldade no período era justamente essa, porque alguns Conselhos não tinham nem computador, né? Então dificultou muito a questão da implementação desse programa, ficou só no diálogo, ficou só na conversa e na verdade nunca foi executado não, o SIPIA. E até chegou a instalar o programa no computador, dar algumas orientações de registros de denúncias, de formas de envio pra o sistema nacional, mas ficou só nas primeiras orientações mesmo, infelizmente não vingou não” (Conselheira n° 5 – sic).

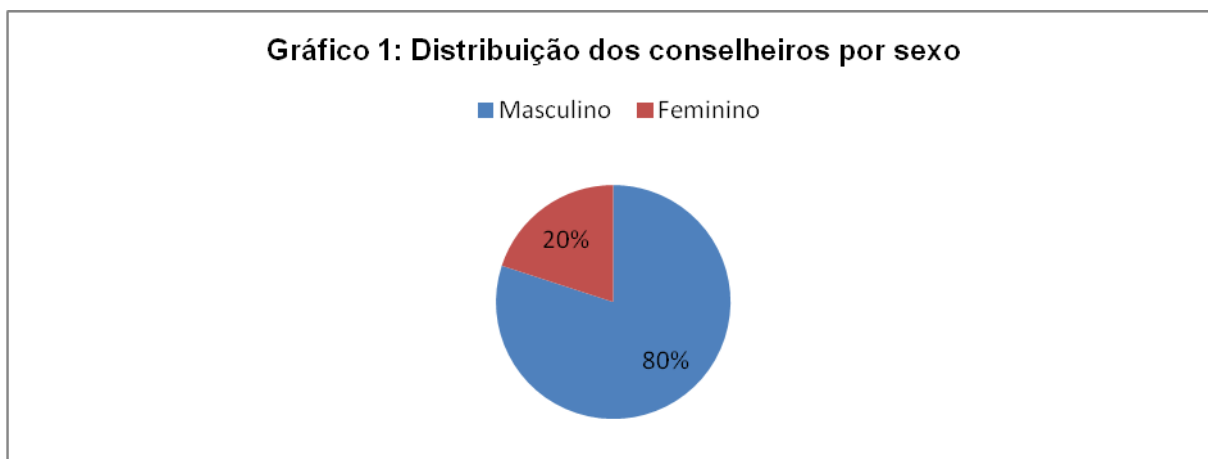
Apesar da importância do SIPIA, a falta de acesso ao sistema não deve constituir um impedimento para o registro e organização dos dados no próprio Conselho Tutelar. É importante que haja um compartilhamento das informações com o CMDCA para, no âmbito do município, qualificar a intervenção destas instâncias na luta pela garantia de direitos, estabelecendo também uma interface com os conselhos gestores das demais políticas como educação, saúde e assistência social.

5.2 PERFIL DOS CONSELHEIROS TUTELARES DE JOÃO PESSOA-PB

Nesta pesquisa, a proposta de se construir um perfil dos conselheiros tutelares do município de João Pessoa logrou ser alcançada através da aplicação de questionários a todos eles. No entanto, de vinte e cinco, apenas dez conselheiros responderam este instrumento da pesquisa, ou seja, 40% do total. Os resultados são os seguintes:

5.2.1 Sexo

Como o gráfico abaixo mostra, os conselheiros tutelares do sexo masculino constituem a maioria dos respondentes da pesquisa.

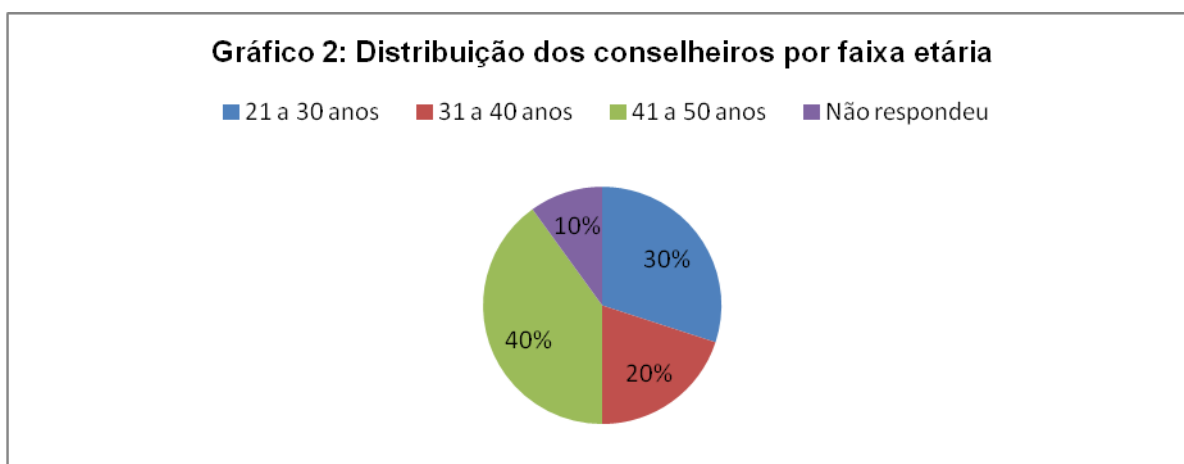


Fonte: primária

Essa divisão se manifesta de forma parecida quando se leva em conta o conjunto total dos conselheiros tutelares de João Pessoa. Dos vinte e cinco conselheiros que exerciam mandato no momento da pesquisa (julho de 2010 a fevereiro de 2011), dezesseis eram do sexo masculino, ou seja, 64% (realidade que pode ter se alterado com as recentes eleições para dois CT's, o da Região Mangabeira e o da Região Praia). Apesar desta maioria masculina, um dos Conselhos, o da Região Sudeste, é formado apenas por mulheres.

5.2.2 Faixa etária

O gráfico a seguir mostra a faixa etária dos participantes da pesquisa:



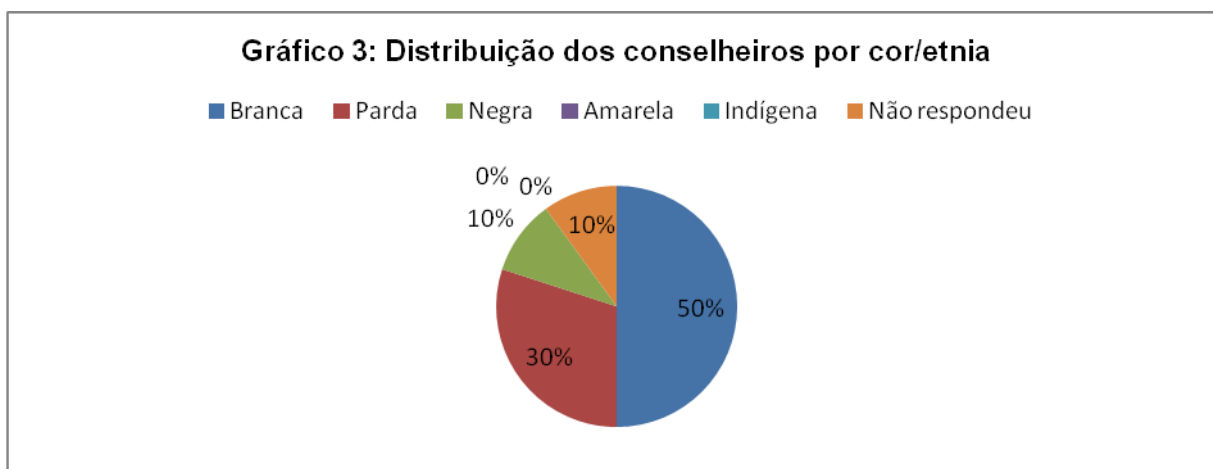
Fonte: primária

Grande parte (40%) dos conselheiros pesquisados tem entre 41 e 50 anos de idade; isto sinaliza que estes sujeitos puderam acompanhar as mudanças operadas na década de 1980, como o retorno ao regime democrático e as lutas travadas em favor da cidadania de crianças e adolescentes. São pessoas que conheceram a política de atendimento com base na “doutrina da situação irregular” e que agora ocupam espaço fundamental para a efetivação da proteção integral. Os demais conselheiros, com idades entre 21 e 40 anos (50%), eram crianças ou adolescentes quando da promulgação da Constituição em 1988 e do ECA, em 1990. Estes, que àquela época, haviam recém-conquistado a condição de sujeitos de direitos, têm a oportunidade de lutar pela efetivação destes mesmos direitos para as crianças e os adolescentes de hoje.

Ressalte-se ainda que a questão da idade do conselheiro não é determinante para uma atuação isenta dos ranços do autoritarismo e da repressão que historicamente marcaram a política de atendimento a crianças e adolescentes, mas sim a sua experiência e preparo técnico para lidar com a temática, bem como a formação continuada para a qualificação e fortalecimento de suas ações.

5.2.3 Cor/etnia

O gráfico a seguir mostra como os conselheiros pesquisados se definem em relação à cor da pele/etnia:

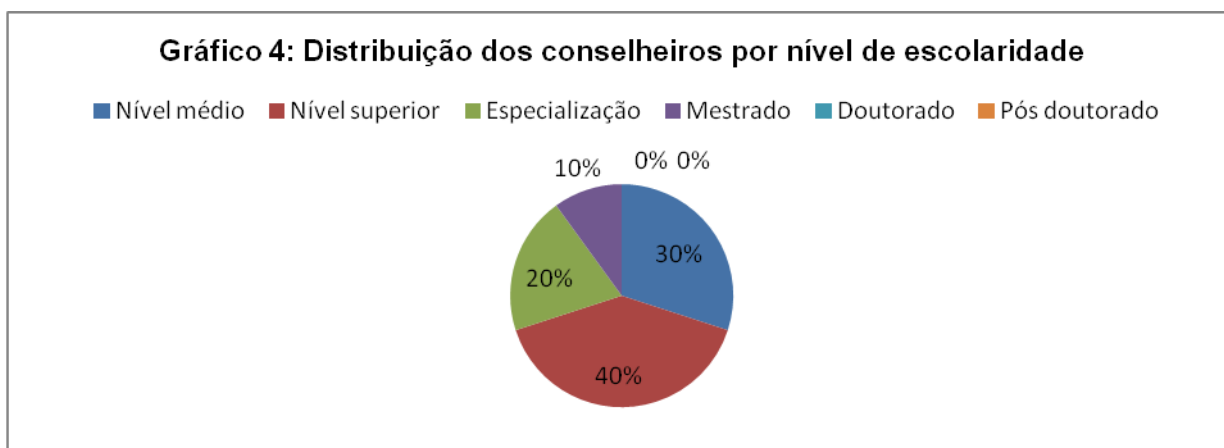


Fonte: primária

Metade dos conselheiros (50%) se intitulou de cor/etnia branca, 30% parda e 10% negra. Pelo que se pode ver, há uma predominância dos que se percebem como brancos e pardos no acesso à função, à qual se chega via voto popular. Esta verificação não difere de constatações empíricas no que se refere ao fato de pessoas de pele negra ainda serem minoria na ocupação de cargos públicos em todo o Brasil.

5.2.4 Escolaridade

O gráfico a seguir revela o nível de escolaridade dos conselheiros.



Fonte: primária

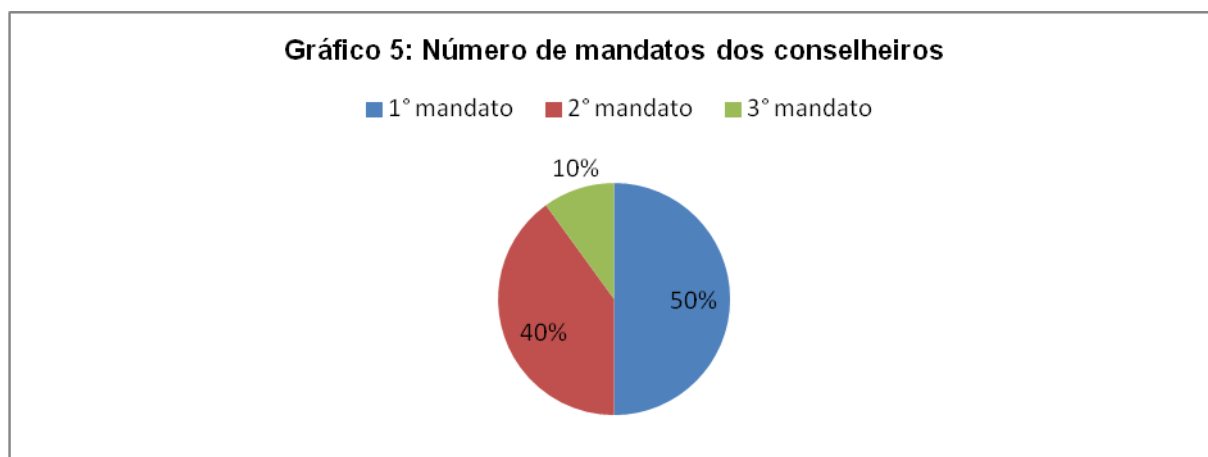
Com relação ao nível de escolaridade, os dados revelam que, pelo menos entre os conselheiros participantes da pesquisa, a maioria (70%) possui o ensino superior (sendo 10% com mestrado e 20% com especialização) e 30% possui o ensino médio. Ressalte-se que a Lei 11.407/08 estabelece como um dos requisitos para candidatura ao cargo a escolaridade mínima de nível médio. À primeira vista, considera-se positivo o fato de pessoas que ocupam o cargo de conselheiro tutelar possuírem maior instrução, no entanto, deve-se frisar que maior escolaridade não representa maior nível de politização e engajamento e, conseqüentemente, melhor desempenho de seu papel. É importante que aqueles que ocupam cargos e funções públicas tenham conhecimento acadêmico, porém, mais importante no caso dos conselheiros tutelares é que lhes seja garantida a realização de formações

continuadas e o conhecimento necessário para potencializar a sua atuação na garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Dentre os conselheiros que possuem nível superior, quatro são da área da Educação, dois da área do Direito e um da área de Turismo. Dentre os que possuem especialização, as áreas do conhecimento citadas foram Direitos Humanos e Gestão Pública. Em relação ao conselheiro que possui mestrado, este é na área de Educação de Jovens e Adultos. Como se vê, as formações na área das Ciências Humanas, que permitem uma análise mais aprofundada do funcionamento da sociedade, lideram de forma absoluta entre os que ocupam este espaço de garantia de direitos.

5.2.5 Número de mandatos

O gráfico a seguir mostra o número de mandatos dos conselheiros participantes da pesquisa.



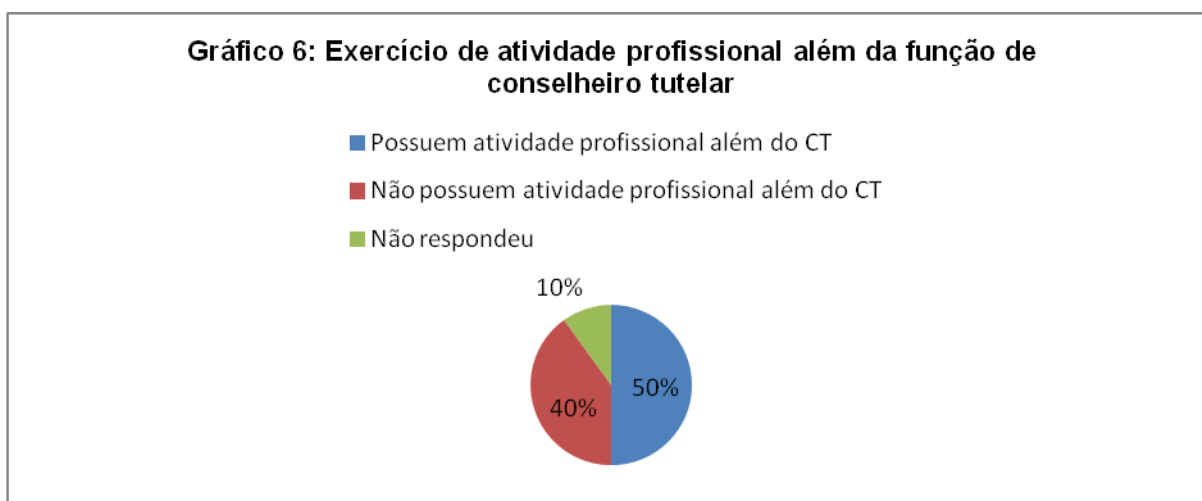
Fonte: primária

Metade (50%) dos conselheiros entrevistados encontra-se no primeiro mandato, seguidos dos que ocupam o cargo pela segunda vez (40%). Um dos conselheiros (10%) afirmou que exerce mandato pela terceira vez. Isto significa que metade deles possui já maior familiaridade com o cotidiano da instituição e tal constatação pode denotar, por parte dos conselheiros, tanto uma maior identificação e compromisso com os objetivos a que o CT se propõe como o desejo de manter

uma fonte de renda fixa por mais três anos. Frise-se que o ECA permite que se exerça apenas dois mandatos seguidos por vez. “O conselho tutelar titular que tiver exercido o cargo por período consecutivo superior a um mandato e meio não poderá participar do processo de escolha subsequente.” (CONANDA, 2011, § 2º do art. 6º da Resolução 139).

5.2.6 Exercício de atividade profissional além do cargo de conselho tutelar

O gráfico abaixo revela que existem conselheiros tutelares em João Pessoa que exercem atividade profissional além do mandato público que receberam via voto popular.



Fonte: primária

Tem-se, a partir do gráfico acima, que metade (50%) dos conselheiros respondentes afirmou possuir algum outro tipo de vínculo profissional além do Conselho Tutelar. Destes, três declararam serem servidores públicos (dois são professores), um declarou trabalhar com teatro e outro declarou também ser professor, porém sem especificar se na rede pública ou privada de ensino.

De acordo com a Lei 11.407/08 (art. 48, inciso XIII) os conselheiros tutelares devem exercer a função com dedicação exclusiva, tendo em vista a complexidade de sua atuação. O trabalho pela garantia de direitos de crianças e adolescentes deve ser posto como uma prioridade nas vidas daqueles que se dispõem a atuar no

Conselho Tutelar. Tanto é que a Resolução 139 do CONANDA estabelece, no art. 37, que

A função de membro do Conselho Tutelar exige dedicação exclusiva, vedado o exercício concomitante de qualquer outra atividade pública ou privada.

§ 1º. Cabe ao Poder Executivo, por meio de recursos orçamentários próprios, garantir aos integrantes do Conselho Tutelar durante o exercício do mandato, as vantagens e direitos sociais assegurados aos demais servidores municipais, devendo para tanto, se necessário, promover a adequação da legislação local.

§ 2º. A remuneração deve ser proporcional à relevância e complexidade da atividade desenvolvida, e sua revisão far-se-á na forma estabelecida pela legislação local.

Desse modo, verifica-se que os conselheiros que exercem atividades profissionais além das do CT ferem o que está estabelecido na legislação. Além disso, durante a pesquisa, constatou-se que há Conselhos em que os plantões contam com a presença de apenas um conselheiro. Ou seja, neste caso, a norma estabelecida no artigo 49 da Lei 11.407/08, de que deve haver pelo menos dois conselheiros em cada plantão, também vem sendo sumariamente desrespeitada, pelo menos durante a realização desta pesquisa. Fatores como estes, que são internos ao órgão, contribuem para a individualização, fragmentação e, por conseguinte, para o enfraquecimento da sua atuação. Ademais, a existência de situações desta natureza revela também que as instâncias que deveriam monitorar os Conselhos Tutelares, como o CMDCA e o Ministério Público, ainda apresentam fragilidades neste aspecto.

A Lei 11.407/08 estabelece ainda que, no caso de servidor público municipal que venha a exercer a função de conselheiro tutelar, não haverá prejuízo da contagem de tempo de serviço enquanto estiver atuando no Conselho. No entanto, não se menciona se tal medida engloba os servidores das outras esferas administrativas (estado e União), tampouco os trabalhadores regidos pela CLT.

Em relação aos direitos decorrentes da relação com a administração pública municipal na prestação de serviço público relevante, a Lei 11.407/08 estabeleceu que os conselheiros tutelares de João Pessoa têm direito a trinta dias de férias anuais remuneradas e às licenças maternidade, paternidade e para tratamento de

saúde. A ampliação de direitos sociais vem se constituindo como objeto de luta dos conselheiros da cidade, como se pode inferir do depoimento a seguir:

“Nós estamos aí discutindo, já foi encaminhado via ofício à SEDES a solicitação de alteração de alguns artigos da Lei 11.407/08, sobretudo no que diz respeito à questão dos direitos trabalhistas dos conselheiros tutelares. Hoje nós temos aí a questão dos quatro salários mínimos né, mas que não contempla o um terço de férias, o décimo terceiro salário, direitos previdenciários... Então assim, a gente encaminhou uma petição e estamos aí aguardando pra gente tentar discutir junto à Prefeitura essa mudança” (Conselheira região 5 - sic).

No entanto, em relação a esse vínculo com a administração pública, Branco (2006) enumera que, no que se refere à natureza jurídica, o conselheiro tutelar não seria um servidor público, mas um *agente honorífico*,

assim entendido como aquele cidadão nomeado (após escolha em processo eleitoral) pelo Poder Público Municipal para prestar serviços ao Estado em prazo determinado, em razão de sua honorabilidade [...] sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário. Não é servidor, no sentido estrito, eis que não advém de concurso público, nem passou por estágio probatório. Logo, não faz jus a qualquer benesse específica de servidor regular, pois não há vínculo estatutário ou celetista. Nesse pormenor, já houve manifestação do Judiciário.

Ou seja, a função de conselheiro tutelar não foi concebida como um emprego público, mas como um cargo político (não-partidário), a ser preenchido através de um processo democrático de escolha. No entanto, cabe mencionar que esta natureza híbrida do CT talvez esteja elucidada do ponto de vista jurídico, mas do ponto de vista social e trabalhista termina por ocasionar algumas incompletudes e contradições, pois ao mesmo tempo em que se requer dos conselheiros a dedicação exclusiva, a função não lhes oferece todas as garantias de um vínculo de trabalho formal, por não serem considerados como servidores públicos estritamente falando; direta ou indiretamente, isto termina por “incentivar” que alguns exerçam atividades profissionais além do CT, para assegurar seus direitos previdenciários no futuro.

A despeito de tais limites, um dos conselheiros entrevistados reafirma que o que deve prevalecer é o compromisso com a garantia dos direitos infanto-juvenis:

“[...] isso aqui não é meu, eu tô ocupando um espaço público, entendeu? O salário é um dos melhores do mundo? Não. Poderia ser melhor. Pra o que a gente... pra obrigação que a gente tem, o salário era pra ser bem melhor. A gente não tem direito previdenciário, não tem FGTS, não tem seguro-desemprego, não tem periculosidade, e a gente sofre todos esses danos, não é? Mas eu escolhi vir pra cá com essa condição, então, o mínimo que eu posso fazer é trabalhar” (Conselheiro região 2 – sic).

Enfim, a precarização da força de trabalho de tais sujeitos tem rebatimentos diretos na qualidade dos serviços prestados pelos CT's.

5.3 A operacionalidade do direito à convivência familiar e comunitária pelos Conselhos Tutelares de João Pessoa-PB

Neste item, proceder-se-á à análise dos dados obtidos através da pesquisa documental, que intentou demonstrar, em termos quantitativos, como os Conselhos operacionalizam a defesa do direito à convivência familiar e comunitária a partir das demandas que lhes chegam. A pesquisa documental ocorreu junto aos processos dos atendimentos realizados pelos CT's no ano de 2009. Um dos Conselhos não autorizou a realização desta etapa da pesquisa com a justificativa de que, a fim de preservar a identidade dos infantes atendidos, os processos poderiam ser acessados por terceiros somente com ordem judicial. No entanto, nos demais Conselhos, não houve qualquer tipo de problema em relação a isto, visto que o objetivo da análise documental foi apenas oferecer dados quantitativos que ilustrassem como se dão os encaminhamentos dos conselheiros diante da ameaça ou violação do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes⁴⁷.

Nos CT's de João Pessoa, os processos são guardados em caixas-arquivo e divididos de acordo com o ano em que os atendimentos ocorreram. Apesar de os órgãos terem acesso à informática, nenhum deles faz uso de um banco de dados digital, o que tornou mais trabalhosa a visualização dos atendimentos e

⁴⁷ Procurou-se analisar, levando em consideração esse recorte, apenas os processos em que constasse o relato de situações que constituíssem ameaça ou concretização de rompimento de vínculos familiares. Foram analisados os motivos pelos quais estas situações chegaram aos CT's e os encaminhamentos realizados pelo órgão.

encaminhamentos realizados, que se deu através da procura em um grande número de processos físicos.

Na análise documental puderam ser constatados alguns problemas, relatados a seguir:

- Na capa dos processos devem constar o seu número, o nome da criança/adolescente atendido e a demanda apresentada, resumidamente. Foi identificado que em todos os Conselhos inexistia esta última informação em um grande número de processos, o que dificultava a procura apenas pelos casos relacionados ao direito à convivência familiar e comunitária, objetivo desta pesquisa;
- Em todos os processos, o primeiro documento que consta é a ficha de atendimento, em que devem figurar os dados da criança/adolescente atendido, o resumo da ocorrência que chegou ao CT, os encaminhamentos realizados pelo conselheiro, as datas de retorno do responsável, a informação sobre se o caso foi encerrado ou não, etc. Na maioria esmagadora dos processos, as únicas informações constantes eram os dados do infante atendido e o resumo da situação que o levou ao Conselho. Informações referentes a encaminhamentos feitos pelos conselheiros ou ao retorno de responsáveis eram dadas (quando dadas) através de fichas específicas ou termos de declaração. E havia ainda muitos processos em que tais informações não eram possíveis de se obter, uma vez que o que constava era, apenas e unicamente, a ficha de atendimento, preenchida de forma incompleta.
- Todos os CT's possuem baixos índices de retorno de informações quanto ao atendimento das requisições e dos encaminhamentos realizados, o que constitui um fator negativo para a verificação da eficácia da dimensão assistencial do órgão. Quanto a esta questão, um dos conselheiros entrevistados expôs o seguinte:

"[...] Porque você recebe [a demanda], você envia [o usuário para os serviços necessários], mas às vezes não recebe o retorno, entendeu? A gente depende muito do retorno das próprias pessoas que saem daqui, porque o órgão mesmo, ele não... se eu encaminho pra escola, um exemplo, vou encaminhar a criança pra uma escola agora, com um pedido de vaga. Se a mãe não vier aqui depois dizer que negou... o usuário é assim, se deu certo ele não vai voltar mais aqui né, aí a gente entende que deu certo... (risos) Mas a escola, que teria a obrigação de oficializar dizendo que 'através da solicitação do

Conselho Tutelar, conselheiro tal, a criança foi matriculada, encontra-se'... tá entendendo? Mas não há isso" (Conselheiro região 3 – sic).

- Há CT's que possuem baixos índices de registro de encerramento dos casos atendidos e isto pode estar relacionado com a constatação anterior, de ausência de retorno dos encaminhamentos. Quando se fala em encerramento, tem-se a consciência de que os Conselhos atendem muitos casos de violação de direitos, que demandam uma análise mais criteriosa de providências a serem tomadas e isto requer tempo. Uma situação de violação de direitos, dependendo da complexidade, infelizmente pode durar anos para ser reparada e isto tem intrínseca relação com a baixa efetividade e eficácia das ações do SGD e da rede de serviços socioassistenciais. Há também de se considerar que pode ocorrer de o Conselho obter informações quanto ao encerramento de determinados casos e negligenciar o registro na ficha de atendimento. Isto também contribui para a nebulosidade da eficácia das ações do órgão, ao passo que não registra se o objetivo de sua atuação naquele caso foi alcançado.

A tabela abaixo apresenta a porcentagem de casos atendidos pelos CT's em que consta o encerramento, apenas em relação aos processos pesquisados.

Tabela 1: Processos pesquisados em que consta o encerramento dos casos – Conselhos Tutelares / João Pessoa, 2009

	Conselhos Tutelares			
	Região 1 (100%=37)	Região 2 (100%=32)	Região 3 (100%=143)	Região 4 (100%=81)
Processos em que há encerramento dos casos (%)	18,91%	15,62%	84,61%	40,74%

Fonte: primária

Salienta-se que os Conselhos que apresentam maiores índices de encerramento de casos (regiões 3 e 4) assim o fazem pelo fato de grande número das ocorrências referirem-se à solicitação, por parte de um dos pais ou de algum membro da família extensa, do Termo de Entrega e Responsabilidade (TER) de criança/adolescente, sem que conste o registro de novas solicitações ou encaminhamentos. Nestes casos, considerou-se como encerramento a emissão do TER pelo Conselho Tutelar.

De acordo com uma análise geral dos processos, as demandas que mais chegam aos CT's de João Pessoa são as que se referem à educação (solicitação de

vagas em creches e escolas da educação básica); solicitação de encaminhamento ao programa Bolsa Família, com TER; denúncias de violência física contra crianças e adolescentes; solicitação, por parte de mães, de orientação quanto à pensão alimentícia e posterior encaminhamento à Defensoria Pública; conflitos familiares envolvendo crianças e adolescentes ou seus interesses.

A incidência de tais demandas sinaliza que: 1. É expressivo o número de crianças e adolescentes com direitos violados no que diz respeito à sua integridade física e psicológica, bem como ao acesso à educação; 2. O Termo de Entrega e Responsabilidade que é emitido pelo CT funciona como um “atestado” para a inscrição ou para a mudança de titularidade no programa Bolsa Família, pois através dele o conselheiro tutelar indica quem de fato possui a responsabilidade por determinada criança ou adolescente; 3. Como os cuidados com os membros mais vulneráveis da família costumeiramente recaem sobre as mulheres, elas continuam lutando (quando da separação do esposo/companheiro) para que a responsabilidade pelo sustento dos filhos menores seja dividida com os pais; 4. Como as famílias são palco de conflitos de toda ordem, muitas recorrem ao CT para que este aja como um mediador ou orientador nas tensões que envolvem crianças, adolescentes e seus parentes.

5.3.1 Encaminhamentos dos Conselhos Tutelares no âmbito do direito à convivência familiar e comunitária

A Lei 12.010/09, no art. 1º, estabelece que

§ 1º A intervenção estatal [...] será prioritariamente voltada à orientação, apoio e promoção social da família natural, junto à qual a criança e o adolescente devem permanecer, ressalvada absoluta impossibilidade, demonstrada por decisão judicial fundamentada.

§ 2º Na impossibilidade de permanência na família natural, a criança e o adolescente serão colocados sob adoção, tutela ou guarda [...] (BRASIL, 2009).

Para garantir que o infante não seja afastado da família, é necessário que esta seja encaminhada a programas de auxílio⁴⁸. Na necessidade de afastamento, há a possibilidade de encaminhamento ao *acolhimento institucional* como medida de proteção (após a Lei 12.010/09, somente com a emissão de uma guia de acolhimento pelo Judiciário), bem como de *guarda pela família extensa ou famílias inscritas em programas de acolhimento familiar* e *adoção* (nestes últimos casos, somente via Justiça da Infância e Juventude). Nos casos de acolhimento institucional e acolhimento familiar, os esforços devem ocorrer em torno da reintegração da criança/adolescente à família de origem.

Sendo o Conselho Tutelar a “porta de entrada” para o conhecimento de grande número de situações de violação de direitos e levando em consideração sua atribuição de requisitar serviços públicos e aplicar medidas de proteção, ele se apresenta como um sujeito fundamental do SGD, estabelecendo mediação entre sociedade civil e poder público no que diz respeito à exigibilidade de direitos. Apoiando-se nessa premissa, a tabela a seguir apresenta dados referentes aos encaminhamentos feitos pelos Conselhos Tutelares no âmbito da convivência familiar e comunitária. Salienta-se que os processos pesquisados se referem ao ano de 2009.

⁴⁸ “Os programas de apoio sócio-familiar devem perseguir o objetivo do fortalecimento da família a partir da sua singularidade, estabelecendo, de maneira participativa, um plano de trabalho ou plano promocional da família que valorize sua capacidade de encontrar soluções para os problemas enfrentados, com apoio técnico-institucional. Os programas devem abarcar as seguintes dimensões:

- superação de vulnerabilidades sociais decorrentes da pobreza e privação – incluindo condições de habitabilidade, segurança alimentar, trabalho e geração de renda;
- fortalecimento de vínculos familiares e de pertencimento social fragilizados;
- acesso à informação com relação às demandas individuais e coletivas;
- orientação da família e, especialmente, dos pais, quanto ao adequado exercício das funções parentais, em termos de proteção e cuidados a serem dispensados às crianças e adolescentes em cada etapa do desenvolvimento, mantendo uma abordagem dialógica e reflexiva;
- superação de conflitos relacionais e/ou transgeracionais, rompendo o ciclo de violência nas relações intrafamiliares;
- integração sócio-comunitária da família, a partir da mobilização das redes sociais e da identificação de bases comunitárias de apoio;
- orientação jurídica, quando necessário” (BRASIL, 2006, p. 38).

Tabela 2: Encaminhamentos gerais no âmbito do direito à convivência familiar e comunitária – Conselhos Tutelares / João Pessoa, 2009

ENCAMINHAMENTO	Região 1 100%(=37)	Região 2 100%(=32)	Região 3 100%(=143)	Região 4 100%(=81)
Serviços de auxílio à família (de origem ou extensa) com vínculos ameaçados	≈13,51%	≈15,62%	7%	≈33,33%
Criança/adolescente à família extensa via Termo de Entrega e Responsabilidade	≈27,02%	25%	≈83,21%	35,80%
Criança/adolescente à Vara da Infância e Juventude	≈27,02%	43,75%	2,10%	≈22,22%
Criança/adolescente ao acolhimento institucional	≈32,43%	≈15,62%	≈12,58%	≈14,81%
Criança/adolescente à reintegração familiar	5,40%	0%	1,40%	7,40%
Não consta	2,70%	6,25%	0,70%	0%

Fonte: primária (obs: há respostas múltiplas⁴⁹)

Os números variam de Conselho para Conselho. Destaque-se que *apenas em um CT (Região 4), 1/3 dos encaminhamentos se deu a serviços de auxílio às famílias*, índice maior do que todas as outras regiões. Em contrapartida, *na Região 1, foi alto o índice de encaminhamento ao acolhimento institucional (32,43%)*, maior do que em todas as outras regiões, o que denota que naquele CT tal medida foi muito utilizada em 2009. Destaque ainda para o CT da Região 3, que mostra altíssimo índice de entrega de criança/adolescente à família extensa, por meio do TER. Nestes procedimentos, não houve encaminhamento à Justiça para deferimento

⁴⁹ Notas:

- ≈ é um símbolo matemático que significa “aproximadamente”;
- Na Região 1, há ocorrência simultânea de encaminhamento à família extensa com TER e a serviços de que a família esteja necessitando;
- Na Região 2, há ocorrência simultânea de encaminhamento à família extensa com TER e a serviços de que a família esteja necessitando; de encaminhamento à VIJ e a serviços de que a família esteja necessitando; de encaminhamento ao acolhimento institucional e a serviços de que a família esteja necessitando;
- Na Região 3, há ocorrência simultânea de encaminhamento à família extensa com TER e a serviços de que a família esteja necessitando; de encaminhamento ao acolhimento institucional e a serviços de que a família esteja necessitando; e ao acolhimento institucional e após, à reintegração familiar;
- Na Região 4, há ocorrência simultânea de encaminhamento à família extensa com TER e a serviços de que a família esteja necessitando; de encaminhamento à VIJ e a serviços de que a família esteja necessitando; de encaminhamento a acolhimento institucional e a serviços de que a família esteja necessitando.

de guarda. Percebe-se ainda que em três Conselhos houve casos de reintegração familiar de criança/adolescente, sem passar pela análise da Justiça.

No que diz respeito ao alto índice de entrega de criança/adolescente à família extensa por meio de TER no Conselho Tutelar da Região 3, pôde-se constatar o seguinte: a grande maioria dos casos ocorreu por iniciativa do pai ou da mãe do infante. Por motivos como trabalho em outra cidade, dificuldades financeiras, conflitos familiares, etc., os genitores procuraram o Conselho para informar sobre a decisão de entregar o filho para alguém da família extensa, em comum acordo com o parente que o acolheria⁵⁰.

Convém salientar que apenas a Vara da Infância e da Juventude pode decidir sobre guarda, tutela ou adoção, após um estudo criterioso, elaborado por uma equipe técnica de assistentes sociais e psicólogos. A propósito, nos encaminhamentos feitos pelos CT's à VIJ, a decisão final, obviamente, é atribuição e responsabilidade do juiz; mas, pelo conhecimento prévio que possui da situação, o Conselho encaminha os casos com uma *perspectiva* de deferimento de guarda, tutela, adoção ou reintegração da criança/adolescente à família de origem. Em tais encaminhamentos, o CT pode ajudar a esclarecer questões pertinentes, oferecendo também informações para auxiliar a decisão judicial. Sendo assim, a tabela abaixo mostra em quais perspectivas se deram os encaminhamentos dos Conselhos Tutelares à Vara da Infância e Juventude em 2009.

⁵⁰ A título de observação, apesar de não integrar os dados mostrados na tabela, houve, também na Região 3, número significativo de emissões de TER para um dos pais, em casos de conflito sobre quem ficaria responsável pelos filhos menores devido à separação do casal. Em grande parte destes termos, constava também o acordo quanto às visitas e à pensão alimentícia, sem o encaminhamento do caso à Defensoria Pública ou à Vara da Infância e Juventude (VIJ). Ora, o ECA estabelece que o CT é órgão não-jurisdicional, ou seja, não julga conflitos de interesse, o que cabe exclusivamente ao Poder Judiciário. Quando age como mediador numa situação desse tipo, ouvindo as partes e estabelecendo quem vai ficar com a criança, quais os dias e horários em que ela poderá estar com a outra parte e como se dará o pagamento de pensão alimentícia, o Conselho Tutelar ultrapassa suas atribuições e invade o campo de atuação do Judiciário, que é quem deve decidir sobre estas situações.

Tabela 3: Encaminhamentos à Vara da Infância e Juventude – Conselhos Tutelares / João Pessoa, 2009

PERSPECTIVA DO ENCAMINHAMENTO À VIJ	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4
Guarda (família extensa)	20%	53,85%	≈33,33%	100%
Guarda (família acolhedora)	0%	0%	0%	0%
Tutela	0%	0%	0%	0%
Adoção	60%	46,15%	0%	0%
Solicitação de reintegração familiar	10%	0%	0%	0%
Solicitação de autorização para viajar	0%	0%	≈66,66%	0%
Não consta	10%	0%	0%	0%
TOTAL	100%(=10)	100%(=13)	100%(=03)	100%(=18)

Fonte: primária⁵¹

Como se pode constatar, não houve encaminhamentos dos CT's à Vara da Infância e Juventude com perspectiva de *tutela*, nem de *guarda da criança/adolescente para famílias que integram o programa de acolhimento familiar* existente em João Pessoa (Famílias Acolhedoras, da Associação Papa João XXIII). O encaminhamento com perspectiva de *guarda para membros da família extensa* ocorreu em todos os Conselhos, com destaque para o da Região 4, onde tal modalidade constou em 100% dos procedimentos. Os encaminhamentos com vistas à *adoção* tiveram índices consideráveis em dois CT's (apesar de não terem ocorrido nos outros dois) e se referem a casos em que há autorização tácita da mãe na entrega do filho a terceiros, geralmente por falta de condições financeiras de criá-lo (em muitos casos, a criança já vivia no lar substituto sem uma autorização judicial e a procura pelo CT se dá na expectativa de regularizar a situação). Em relação à solicitação de *reintegração familiar* feita pela Região 1, esta se deu através de pedido ao CT por parte da mãe de uma criança que se encontrava em acolhimento institucional.

⁵¹ Notas:

- As solicitações de autorização para viajar ocorreram quando a criança/adolescente em questão estava indo residir com um dos pais ou membros da família extensa em outro estado;
- No encaminhamento em que não consta a modalidade, isto se deve ao fato de inexistir tal informação no processo.

Como já visto no decorrer da exposição, quando há o afastamento da criança da família de origem, a reintegração familiar deve ser o objetivo precípua das instituições de acolhimento, dos Conselhos Tutelares e da Justiça. Para que isso aconteça, é necessário que haja

[...] Programas de Apoio Sócio-Familiar, [os *quais*] devem articular-se com os serviços especializados de prestação de cuidados alternativos, para garantir a continuidade do acompanhamento da criança ou do adolescente e de sua família, durante o período de acolhimento e após a reintegração à família de origem. Somente quando esgotadas as possibilidades de reintegração familiar é que se deverá proceder à busca por uma colocação familiar definitiva, por meio da adoção (BRASIL, 2006, p. 39).

Sabe-se que ainda é frágil a estruturação de programas de apoio sócio-familiar apesar de todo o reordenamento da política de assistência social na última década, com o SUAS. Isto mostra como é importante a atuação do Conselho Tutelar junto ao CMDCA, enquanto mecanismo de controle social do Estado e de exigibilidade de direitos, reivindicando a criação e o fortalecimento de ações socioassistenciais com vistas a garantir não só a convivência familiar e comunitária, mas todos os outros direitos de crianças e adolescentes.

Por fim, a tabela abaixo revela os motivos que levaram os conselheiros tutelares de João Pessoa a enviar crianças e adolescentes para abrigos no ano de 2009.

Tabela 4: motivos que levaram à aplicação da medida de acolhimento institucional – Conselhos Tutelares / João Pessoa, 2009

MOTIVOS	Região 1 (100%=12)	Região 2 (100%=06)	Região 3 (100%=18)	Região 4 (100%=12)
Pais com problemas mentais	≈8,33%	≈16,66%	5,55%	≈8,33%
Conflitos familiares	≈8,33%	0%	25%	50%
Dependência química do adolescente	≈16,66%	0%	≈27,77%	≈8,33%
Violência física/maus tratos	0%	≈16,66%	≈11,11%	≈8,33%
Família em situação de rua	≈33,33%	0%	0%	≈8,33%
Família em situação de vulnerabilidade social	0%	0%	30%	≈8,33%

Negligência	0%	≈16,66%	0%	≈16,66%
Criança em situação de rua	≈8,33%	0%	0%	≈8,33%
Adolescente ameaçado de morte*	0%	0%	≈11,11%	≈8,33%
Dependência química de pais/responsáveis	0%	≈16,66%	0%	0%
Criança recém-nascida, entregue para adoção**	0%	≈16,66%	0%	0%
Desagregação familiar***	0%	≈16,66%	0%	0%
Prisão dos pais	≈8,33%	0%	0%	0%
Abuso sexual	0%	0%	0%	≈8,33%
Sem explicitação de motivos	≈16,66%	0%	0%	0%

Fonte: primária (obs: há respostas múltiplas⁵²)

*ameaças devido a dívidas com o tráfico / testemunha do assassinato de namorado envolvido com o tráfico.

**por iniciativa da mãe, dependente química.

***mãe falecida, pai alcoólatra, tia que precisava cuidar de irmã acamada, alegando não ter condições de se responsabilizar pela criança.

Como se pode depreender através dos dados da tabela, dos quatorze motivos que levaram crianças e adolescentes a serem encaminhados ao acolhimento institucional pelos Conselhos Tutelares de João Pessoa em 2009, pode-se afirmar que pelo menos três (*família em situação de rua, família em situação de vulnerabilidade social e criança em situação de rua*) têm relação direta com a situação de pobreza das famílias.

⁵² Notas:

- Nos casos que tiveram como motivo a família estar em situação de rua, a criança foi abrigada junto com os responsáveis, ou seja, não houve afastamento da família.
- Na Região 1, em nenhum dos casos há indicações no processo de que a família extensa foi procurada antes de o CT encaminhar para a instituição. Em um dos casos (8,33%), houve a reintegração familiar.
- Na Região 2, em apenas um caso (16,6%) há indicações no processo de que a família extensa foi procurada antes de o CT encaminhar para a instituição.
- Na Região 3, há ocorrências simultâneas de encaminhamento ao acolhimento institucional por dependência química do adolescente e criança/adolescente ameaçado de morte; de conflitos familiares e pais com suspeita de problemas mentais. Há três casos (16,66%) em que a família extensa foi procurada antes de o CT encaminhar para a instituição. E em dois dos casos (11,11%) houve a reintegração familiar.
- Na Região 4, apenas em um dos casos (8,33%) há indicações no processo de que a família extensa foi procurada antes de o CT encaminhar para a instituição; em três dos casos (25%), houve o encaminhamento à instituição após a convivência da criança/adolescente com a família extensa. Em três dos casos (25%), houve a reintegração familiar.

Outra constatação digna de nota são os casos que envolvem a questão da dependência química, seja de adolescentes ou de pais, a qual engloba quatro dos motivos pelos quais infantes foram enviados para o acolhimento institucional por meio dos CT's (*dependência química do adolescente, dependência química de pais/responsáveis, prisão dos pais, adolescente ameaçado de morte*). A disseminação do tráfico de drogas nos últimos anos em todo o Brasil e a comercialização destas substâncias, que se dá em grande parte nas áreas periféricas das cidades – interligada a fatores de ordem econômica e social como a falta de perspectivas para o futuro diante de um quadro de negação de direitos básicos – ocasionam um aumento progressivo de pessoas envolvidas neste submundo, seja como usuários ou “soldados do tráfico”. Neste contexto, os casos de afastamento de crianças e adolescentes do núcleo familiar por situações de dependência química também estão fortemente relacionados à situação de pobreza destas famílias. Apesar da gravidade da situação, o Brasil ainda não possui uma política pública eficaz para combater este mal que vem arregimentando cada vez mais pessoas para o crime e para a morte, destruindo famílias inteiras e, desta forma, comprometendo a vida em sociedade.

Os demais motivos elencados na tabela (*pais com problemas mentais, conflitos familiares, violência doméstica, negligência, desagregação familiar e abuso sexual*), num primeiro momento não teriam como determinante a condição econômica das famílias, visto que tais situações são passíveis de ocorrer em todas as classes sociais. Porém, as famílias com maior poder aquisitivo dificilmente deixam que a “situação-problema” chegue a um ponto extremo como o acolhimento institucional de suas crianças e adolescentes, uma vez que, devido à segurança de renda, dispõem de mais alternativas para resolução dos problemas.

A privação de direitos a que grande número de famílias está exposto Brasil afora (e com a cidade de João Pessoa não é diferente) leva à vivência de situações-limite na busca pela sobrevivência, o que potencia a ocorrência de violação de direitos. Por estarem mais vulneráveis devido às condições adversas que enfrentam, as famílias pobres acabam sendo alvo constante das ações de órgãos que lidam com a garantia de direitos infanto-juvenis, como o Conselho Tutelar.

Voltando à análise dos dados da tabela, na ocorrência de conflitos familiares, constatou-se que, na Região 4, eles foram responsáveis por metade dos

encaminhamentos a acolhimento institucional. Tal constatação alerta para o fato de que, nestes casos, a medida de acolhimento institucional tem assumido feições que vão de encontro ao que se estabelece na legislação. É como se essa medida de proteção, que deve ser utilizada apenas em último caso, estivesse reavivando o caráter repressor de tempos passados, servindo como uma forma de punição à criança ou adolescente pelo seu comportamento indisciplinado, que leva a conflitos no seio familiar. Destaque-se também que na minoria dos casos atendidos pelos Conselhos há indicações nos processos de que a família extensa tenha sido procurada antes de a criança ou adolescente ser encaminhada à instituição. Em casos assim, o Conselho Tutelar pode ter usado esta medida de proteção, que é excepcional, como uma válvula de escape para problemas que poderiam ser solucionados através de outros meios que não a privação de crianças e adolescentes do convívio familiar.

Dessa forma, constata-se que, embora camuflada em diversas “situações-problema”, a pobreza, enquanto uma questão estrutural, continua sendo o motivo balizador dos encaminhamentos feitos pelos Conselhos Tutelares de João Pessoa ao acolhimento institucional. Diante de situações-limite e da ausência de alternativas (devido à ineficácia das políticas públicas), apesar da proibição legal, o abrigo de crianças e adolescentes continuou a ocorrer devido à situação de pobreza de suas famílias.

5.4 OS CONSELHOS TUTELARES DE JOÃO PESSOA: CONCEPÇÕES, CONDIÇÕES E FORMAS DE INSERÇÃO NAS LUTAS EM DEFESA DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

No intuito de analisar as informações qualitativas obtidas a partir da coleta dos dados, foram organizados alguns sub-eixos de análise, quais sejam: a percepção dos conselheiros quanto ao papel do Conselho Tutelar na defesa da convivência familiar e comunitária; as concepções dos conselheiros quanto às famílias contemporâneas, visto que isto interfere diretamente no trabalho a ser desenvolvido junto às mesmas; situações que os conselheiros avaliam como passíveis de aplicação da medida de acolhimento institucional; as visões

contraditórias apresentadas pelos conselheiros quanto à “Nova Lei de Adoção”, mais precisamente no que se refere aos rebatimentos na sua atuação; as condições com as quais os conselheiros se deparam na luta pela efetivação dos direitos de crianças e adolescentes; o conhecimento e a articulação que os Conselhos Tutelares estabelecem com o projeto de Famílias Acolhedoras; como se dá a inserção dos Conselhos nos espaços de luta pela efetivação dos direitos.

5.4.1 O papel do Conselho Tutelar na defesa do direito à convivência familiar e comunitária: a percepção dos conselheiros tutelares de João Pessoa-PB

Conforme salientado, pôde-se constatar que o papel do Conselho Tutelar na defesa da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes possui grandes potencialidades e pode assumir diversas configurações. A percepção dos conselheiros tutelares do município de João Pessoa-PB quanto a esta questão caminha nesta mesma direção, uma vez que vários elementos puderam ser apreendidos, sendo listados adiante. Neste sentido, um dos entrevistados reafirma a importância de o CT assumir a luta por uma convivência familiar e comunitária de qualidade para todas as crianças e adolescentes.

“[...] a gente, que trabalha com a garantia de direitos, seja os juízes, promotores, conselhos tutelares e outros órgãos por aí afora, a gente deve se conscientizar de que garantir a convivência familiar e comunitária é uma coisa fundamental [...] Então, assim, o nosso papel é de partícipe, é de cobrar, de exigir que, no mais forte poder da palavra, que o texto da legislação seja cumprido no que ela diz, porque se a gente não garantir isso, esqueça” (Conselheiro nº 2).

Esse posicionamento pode servir como um norte para a atuação dos Conselhos no que diz respeito à convivência familiar e comunitária. Este direito foi estabelecido pela legislação como fundamental porque “a família, enquanto estrutura vital, [é] lugar essencial à humanização e à socialização da criança e do adolescente, espaço ideal e privilegiado para o desenvolvimento integral dos indivíduos” (BRASIL, 2006, p. 15). É no seio de uma família que o ser humano nasce, estabelece os primeiros contatos com o mundo concreto, cresce, se

desenvolve. No âmbito da família, os primeiros vínculos são constituídos (sejam biológicos ou afetivos), a socialização primária ocorre, o sentimento de pertencimento social se solidifica; a criança necessita de tais referências para poder conhecer e enfrentar o mundo exterior. Desta forma, uma criança sem família ou que vê nela um lugar de insegurança e sofrimento, certamente terá comprometidas as suas condições de desenvolvimento e de socialização; quando a convivência com a família vai mal, há a sensação de perda das bases, das referências, de desamparo. Sendo assim, viver em família é uma condição preponderante para que crianças e adolescentes tenham os demais direitos garantidos.

Por conseguinte, não há como o Conselho Tutelar ficar imune à necessidade de defender a convivência familiar e comunitária. Deve-se considerar que, para exercer bem o seu papel, a família deve contar com o acesso a políticas públicas eficazes. Além da necessidade de segurança de rendimentos, direitos básicos como moradia, saúde e educação de qualidade precisam estar ao seu alcance. Infelizmente, não é isso o que se verifica em milhões de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza em todo o Brasil, as quais precisam travar verdadeiras batalhas para garantir a sobrevivência, dia após dia.

Diante desse quadro, enquanto mecanismo que busca a concretização da cidadania para crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar, além de proceder a atendimentos, necessita também integrar as lutas no âmbito dos espaços institucionais de decisões públicas, na proposição de estratégias que busquem o efetivo atendimento dos direitos inscritos na Constituição e no ECA. Conforme afirmou o conselheiro anteriormente citado, a verdadeira força e essência do CT consiste em “*exigir [...] que o texto da legislação seja cumprido no que ela diz*”. E o entrevistado vai além, quando indica que se o Conselho não garantir o cumprimento efetivo da legislação, “*esqueça*”, pois não estará desempenhando o papel para o qual foi criado.

A seguir, pode-se visualizar o posicionamento dos demais conselheiros em relação ao papel do CT no âmbito da convivência familiar e comunitária.

“[...] O CT é fundamental na questão do seguinte: nós aplicamos medidas de proteção, não é isso? Porém, quando a gente aplica medidas de proteção, não quer dizer que depois que colocamos aquela criança ou aquele adolescente no abrigo, estamos nos

eximindo da nossa responsabilidade, que é o que acontece ainda hoje. O conselheiro pega a criança, pega o adolescente... joga no abrigo. E aí, esquece. [...] Tem famílias, por exemplo, que a gente sempre encontra em situação de risco. E aí, a gente vai pegar essas crianças e botar no abrigo? Ou vamos trabalhar a família, que é bem mais difícil? É bem mais fácil pegar uma criança, colocar no Jesus de Nazaré, um adolescente colocar na Casa de Acolhida Masculina, do que pegar aquela família e trabalhar a família. Vamos suprir as necessidades daquela família?... Creche, moradia, tentar minimizar a situação da família, melhorar aquela situação, entendeu?" (Conselheiro região 1 - sic).

"O papel do Conselho na garantia do direito à convivência familiar e comunitária é quando os direitos são violados ou ameaçados, né? Desde a questão familiar [...] há casos de famílias substitutas, encaminhamos à Vara da Infância e Juventude para que sejam aplicadas as medidas de adoção, guarda e de tutela, né?" (Conselheiro região 3 - sic).

"O papel é fazer essa articulação entre família e, no caso, a criança e o adolescente, tentar juntar a família, né? É, aqui a gente trabalha no sentido de, vou dizer por mim, né, de sensibilizar a família nas questões que diz respeito aos conflitos familiares [...] a gente vê assim, que se você observar, a classe média, o pessoal, tem exceções, né, mas a gente sabe que no geral, a classe média, ela acolhe seus filhos. Ele pode ser usuário de drogas, pode ter se envolvido com alguma infração, alguma coisa assim, mas eles são acolhidos e são resguardados. Já na classe mais baixa, popular, não, os próprios pais já abandonam, 'ah, não tenho mais o que fazer', e joga na rua e não dá aquela proteção, aquele acolhimento, aquela atenção que o adolescente precisa" (Conselheira região 4 - sic).

"[...] o nosso papel com relação a esse direito à convivência familiar e comunitária é fundamental, até porque assim, digamos que boa parte dos nossos atendimentos se dão por essa motivação, da questão da convivência familiar. Então, é... a título de orientação, a título de acompanhamento, né, então é um dos atendimentos assim que mais motiva os usuários a estarem no serviço, é essa questão desse direito da convivência familiar, né? Então assim, eu acho que o papel do conselheiro tutelar, da conselheira tutelar, é de extrema importância [...]" (Conselheira região 5 - sic).

Os depoimentos acima denotam diversas potencialidades de atuação do CT no âmbito da convivência familiar e comunitária. A aplicação das medidas de proteção (evitando o encaminhamento a acolhimento institucional simplesmente devido à pobreza da família), a intervenção junto às famílias pobres com o cuidado da não-culpabilização, o encaminhamento à rede de proteção social, o envio de casos que envolvam a necessidade de família substituta à Justiça da Infância e Juventude e a orientação/aconselhamento às famílias em situação de conflito se

constituem como possibilidades de intervenção do CT nos casos em que a convivência da criança/adolescente com sua família está em jogo. No entanto, vale ressaltar que nenhum dos conselheiros fez menção específica à luta por direitos além da dimensão assistencial, ou seja, nos espaços de decisão e execução das políticas públicas, em articulação com os conselhos gestores (tanto em nível municipal como estadual) e na participação em fóruns, conferências e na definição do orçamento público municipal para a área da criança e do adolescente.

Chama a atenção a opinião de uma das conselheiras quando, baseada nos atendimentos que o CT realiza cotidianamente, afirma que a família pobre “abandona” com mais facilidade as suas crianças e adolescentes, em comparação às famílias de classes mais abastadas. Ora, como já visto, para que garanta efetivamente os direitos de suas crianças e adolescentes, a família pobre também deve acessar direitos que lhe assegure viver em condições de dignidade. Como lidam de forma direta com as famílias, os conselheiros tutelares necessitam agir com cautela no que diz respeito a adotar uma postura de pura e simples culpabilização das mesmas. É necessário ter a clareza de que, muitas vezes, o maior violador de direitos é o Estado, que não garante a satisfação das necessidades sociais básicas dessas famílias através das políticas públicas.

[...] é preciso avançar na compreensão das dificuldades que as famílias em situação de vulnerabilidade social têm, [...] premidas pelas necessidades de sobrevivência, pelas condições precárias de habitação, saúde e escolarização, pela exposição constante a ambientes de alta violência urbana, dentre outros fatores (BRASIL, 2006, p. 30).

5.4.2 Famílias contemporâneas: concepções dos conselheiros

A reflexão sobre o direito de viver em família demanda uma análise das configurações das famílias na contemporaneidade. Como já visto no decorrer deste trabalho, a família é uma instituição social que sofre influências diretas das mudanças que se operam na sociedade, sejam políticas, econômicas ou culturais. Pode-se dizer que há casos em que a família atua não apenas como destinatária, mas também como agente de tais mudanças, num processo dialético que ocasiona

inclusive o anúncio do seu próprio fim; na realidade, o que vem mudando até aqui são as suas configurações, mas não o papel de proteção social que lhe é inerente.

Nessa ótica, um dos questionamentos aos conselheiros se deu no sentido de apreender qual o entendimento que eles possuem sobre a família na contemporaneidade. A discussão trazida pelo Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária em relação a esta questão se dá no sentido de que os que trabalham com a garantia de direitos devem reconhecer a multiplicidade de arranjos familiares existentes na atualidade, abandonando a idéia equivocada de taxar como “desestruturada” a composição familiar que não corresponda à tradicional família nuclear burguesa, formada pelo casal heterossexual e filhos. Esta ideia preconcebida de estrutura familiar “ideal” não deve interferir no direito de crianças e adolescentes viverem em família, pois o que importa é que o arranjo familiar seja capaz de oferecer o afeto, o cuidado e a proteção de que os infantes necessitam.

De uma forma geral, as exposições dos conselheiros em relação à família na contemporaneidade deram-se no sentido de afirmar a função essencial de socialização e aprendizagem que esta instituição possui na vida de crianças e adolescentes. Alguns aspectos foram elencados como contribuintes para a situação de fragilidade e vulnerabilidade que se estabelece atualmente em muitos núcleos familiares: *a drogadição, a globalização, o individualismo, o tempo cada vez mais crescente que os pais e mães são obrigados a dedicar ao trabalho fora do lar e a ausência de políticas públicas eficazes.*

Além disso, alguns conselheiros destacaram também as novas configurações que as famílias apresentam, mostrando, em certa medida, de que forma eles vêm lidando com esta dinâmica na sua prática cotidiana.

“A família contemporânea é formada por pais separados, filhos de pais separados, avós que se tornam mães de seus netos [...] Atualmente se tem menos casamentos e mais uniões rompidas, filhos sem planejamento, onde a criança tem que se adaptar a novas estruturas familiares [...]”

“Família é um conjunto de pessoas que vivem com fortes laços de convivência.”

“Família são pessoas de convivência diária, em uma mesma residência. Tratando de crianças e adolescentes, estes sempre têm

um responsável que pode ser a irmã ou irmão, pai ou mãe, tio ou tia, madrastra, padrasto, avô, avó ou uma outra pessoa (ou outras pessoas) a qual assumiu sua responsabilidade.”

“As famílias de hoje não mais possuem uma forte hierarquia cujo controle era exercido pelo homem, em detrimento da mulher e dos filhos. A família contemporânea é inovadora, democrática e igualitária [...].”

“Saímos hoje daquele padrão de família considerada perfeita pela sociedade conservadora para vivermos uma composição mais flexível, mas alguns colegas ainda lidam com preconceito a qualquer composição que não seja considerada normal pela sociedade.” (sic)

Como se vê, de forma generalizada, há a compreensão de que não é mais possível trabalhar com crianças e adolescentes numa perspectiva de enquadramento de suas famílias em uma estrutura “ideal”, conforme prevê o PNCFC:

[...] torna-se necessária uma definição mais ampla de “família”, com base sócio-antropológica. A família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consangüinidade, de aliança e de afinidade. Esses laços são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas. [...] Assim, em um âmbito simbólico e relacional, que varia entre os diversos grupos sociais, muitas pessoas podem ser consideradas como “família”. A primeira definição que emerge desta realidade social é que, além da relação parentalidade/filiação, diversas outras relações de parentesco compõem uma “família extensa”, isto é, uma família que se estende para além da unidade pais/filhos e/ou da unidade do casal, estando ou não dentro do mesmo domicílio: irmãos, meio-irmãos, avós, tios e primos de diversos graus. [...] Além destas definições, o cotidiano das famílias é constituído por outros tipos de vínculos que pressupõem obrigações mútuas, mas não de caráter legal e sim de caráter simbólico e afetivo. São relações de apadrinhamento, amizade e vizinhança e outras correlatas. Constam dentre elas, relações de cuidado estabelecidas por acordos espontâneos e que não raramente se revelam mais fortes e importantes para a sobrevivência cotidiana do que muitas relações de parentesco (BRASIL, 2006, p. 24).

É fundamental que os operadores do SGD estejam afinados com esta visão sobre as relações familiares apresentada pelo Plano Nacional, ou seja, é necessário um esforço para que os preconceitos não se sobreponham à garantia do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes. No caso dos

Conselhos, sabe-se que não é de sua competência decidir com que membro da família a criança deve ficar, pois esta é uma prerrogativa do Poder Judiciário (apesar de esta pesquisa ter constatado que tal prática ocorre em alguns Conselhos de João Pessoa). No entanto, como já visto, pode haver casos em que os relatos dos conselheiros – a partir do acompanhamento inicial que fazem das situações – poderão se constituir como mais um subsídio para a decisão judicial. Quanto mais essas intervenções forem livres de idéias conservadoras e pré-concebidas quanto às famílias, tanto melhor será para as crianças e adolescentes atendidos.

5.4.3 Situações passíveis de aplicação da medida de acolhimento institucional: avaliação dos conselheiros

Diversas situações foram citadas pelos conselheiros que responderam ao questionário como passíveis de aplicação da medida de acolhimento institucional: *quando a criança/adolescente se encontra em situação de risco e vulnerabilidade social; em casos de abandono, negligência, maus tratos, violência física; ausência dos pais e de familiares que possam assumir legalmente os cuidados com a criança/adolescente; abuso e exploração sexual; trabalho infantil; ambiente familiar com pessoas que fazem uso de substâncias entorpecentes; ameaça de morte.*

Dentre estas situações, é fato inegável que algumas são recorrentes em famílias que vivenciam condições de extrema pobreza, como a situação de risco e vulnerabilidade social, o abandono, a exploração sexual, o trabalho infantil. As demais situações, apesar de não se restringirem às famílias pobres, sem dúvida são potenciadas num âmbito familiar que não possui a sobrevivência assegurada. Assim, como já demonstrado inclusive pela pesquisa documental, percebe-se que a situação de pobreza continua sendo o determinante para a maioria dos abrigamentos de crianças e adolescentes, a despeito do que preconiza a legislação. Em relação a isto, eis o desabafo de dois conselheiros por meio de resposta ao questionário:

“Há muitas crianças vítimas da miséria social (fome), por esse motivo, há necessidade muitas vezes de um acolhimento, pois o Conselho, como medida de proteção, faz os encaminhamentos ao

poder público, mas o problema não é solucionado. [...] Por muitas vezes há o desespero dos pais por, naquele momento, não ter o que dar a seus filhos, é nesse momento que eles partem para a violência física e psicológica.”

“Deveríamos seguir o que manda a lei ‘só em caráter excepcional e de urgência’, mas como a rede de proteção nunca anda articulada, ao invés de protegemos, violamos ainda mais o seu direito, quando encontramos como única alternativa a institucionalização das crianças e adolescentes. Portanto, o acolhimento institucional não deveria nunca ser aplicado, porque essa medida só resolve o problema do agressor ou violador, e não o da criança ou adolescente. [...] Uma vez uma criança ou adolescente sendo encaminhado à instituição, ficará carimbado em sua memória aquele momento em que nada fez e mesmo assim foi arrancada de sua família para viver com estranhos que na maioria das vezes acabam causando outros danos irreparáveis” (sic).

Em outras palavras, quando se trata de garantir direitos, notadamente o da convivência familiar e comunitária, o Conselho Tutelar se depara com o impasse da ausência de políticas públicas eficazes. Isto contribui para a fragilização dos vínculos familiares e para a violação de direitos infanto-juvenis entre as famílias pobres; no entanto, paradoxalmente, a lei proíbe que estas famílias tenham suas crianças e adolescentes afastados por motivo de pobreza. O Conselho acessa os recursos existentes para o auxílio das famílias, mas estes não atuam com eficácia; desta forma, para interromper imediatamente a situação de violação de direitos, encaminha a criança ou adolescente para a instituição. Ou seja, de toda forma, o prejuízo é destes pequeninos cidadãos, que são as maiores vítimas de todo um “aparato” que garante seus direitos apenas “no papel”.

5.4.4 “Nova Lei de Adoção”: visões contraditórias

Devido à importância da Lei 12.010/09 para o tema em questão, buscou-se apreender de que forma os conselheiros concebem as mudanças operacionais trazidas por essa lei e como ela vem orientando e influenciando as práticas dos Conselhos no que se refere à defesa do direito à convivência familiar e comunitária.

“[...] o que mudou pra nós após a edição da lei de adoção?... [...] acho que foi um retrocesso, né? É um retrocesso porque, por via dos encaminhamentos dos Conselhos Tutelares, é impossível dizer que uma criança com todos os direitos violados, numa família desestruturada, ela venha a ter condições de ser reintegrada a essa família [...]” (Conselheiro região 3 - sic).

“Têm algumas coisas assim que melhoram e têm outras assim que dificultam, impedem, né? Porque assim, uma das dificuldades hoje, por exemplo, é quando a gente precisa aplicar uma medida de proteção a uma criança ou adolescente que requer uma guia de acolhimento via Juizado da Infância. Então, a gente não conta hoje com equipe multiprofissional suficiente para atender uma demanda de capital. Pelo menos aqui em João Pessoa, a realidade daqui, a gente precisa desse parecer psicossocial e quando a gente vai atrás dele nas Varas de Família, no Fórum da Infância, a gente tem essa dificuldade [...] enfim, essa é uma das grandes dificuldades da operação da lei, né? [...] eu vejo que é uma grande dificuldade, eu não vejo de forma positiva não, esse, esse nosso embate com o Sistema de Justiça, né? Então, eu vejo como uma grande dificuldade” (Conselheira região 5 - sic).

“[...] com a lei 12.010, a institucionalização é um caso excepcional, porque antes, a prática era ser a regra de a criança ou adolescente ir para o abrigo, ir para a instituição. Não, tem que ser o caminho contrário, não é? É tanto que, pela lei, hoje são seis meses pra ser reavaliada a situação da criança e do adolescente que tá lá naquela instituição e, no máximo, aquela criança ou adolescente tem que passar dois anos naquele abrigo. Coisa que não acontecia anteriormente. [...] E aí o Estado tem que criar mecanismos para que aquela criança ou volte pra família ou então vá, seja encaminhada para adoção, não é? [...] logo quando eu entrei nesse Conselho, tinha a prática de outros colegas nossos, de dizer: ‘o caminho é a instituição’. Hoje, ainda tem conselheiros que acham que o caminho da criança e do adolescente é a instituição. Não, a gente tem que procurar a instituição sendo o último estágio de necessidade” (Conselheiro região 1 - sic).

“Segundo a nova lei agora, a gente tem que procurar um parentesco mais próximo daquela criança, daquele adolescente. Então, se os pais não têm condições, nós vamos atrás dos avós paternos, maternos, tios, primos, [...] contanto que a criança não saia do seio familiar, tenha algum vínculo familiar. No último caso é que a gente encaminha pra um abrigo. Antes da lei, o encaminhamento era direto pra o abrigo [...] Por isso que foi importantíssima essa mudança dessa lei né, essa humanização nessa lei, né, a gente tá vendo dessa forma [...]” (Conselheira região 4 - sic).

“A lei 12.010, na verdade, ela acrescenta ao Estatuto, ela destrincha o que o Estatuto já dizia no seu texto de forma resumida, né? Pra que você consiga manter uma criança ou adolescente bem, e quando eu falo bem, é estruturada psicologicamente, como pessoa em desenvolvimento, ele precisa tá junto da família e a lei 12.010, ela

vem só dizer assim: tem que ser assim, não pode ir por outro caminho. [...] as pessoas acham que a lei 12.010 substituiu o Estatuto e não é isso, ela amplia o Estatuto” (Conselheiro região 2).

Percebe-se como existem, entre os conselheiros entrevistados, posições contraditórias em relação à Lei 12.010 e suas finalidades. Retrocesso para uns, avanço e “humanização” para outros, ou apenas uma ampliação do que o Estatuto abordava de forma resumida, essa lei de fato vem chamar a atenção dos operadores do SGD para a urgência de fazer valer um direito que historicamente foi solapado de milhares e milhares de crianças e adolescentes Brasil afora. As famílias pobres sempre carregaram o ônus de não terem a cidadania de seus membros assegurada e foram historicamente castigadas com a separação de suas crianças e adolescentes por não ofertarem, aos olhos dos responsáveis pela assistência pública e privada, condições seguras para o seu desenvolvimento.

Como se pode constatar através do primeiro fragmento de depoimento transcrito acima, há conselheiros que ainda reproduzem o discurso da família “desestruturada” referindo-se às famílias desprovidas do acesso a direitos sociais, tidas como incapazes de oferecer ambiente adequado ao desenvolvimento de seus infantes; deste modo, a lei representaria um “retrocesso” justamente por insistir no retorno de crianças e adolescentes a esse tipo de família. Isso demonstra um conhecimento insuficiente e equivocado da Lei 12.010, que, apoiada na Constituição e no ECA, reitera o papel fundamental do Estado no sentido de assegurar o direito à convivência familiar e comunitária via acesso da população a políticas sociais básicas de qualidade. Além disso, nos casos em que a ameaça de rompimento dos vínculos já estiver instalada, esta lei vem estabelecer, de forma muito clara, que o Estado tem o dever de estruturar políticas específicas de atenção às famílias que se encontrem em tal situação. É provável que, com tal visão, a preocupação do conselheiro se refira à morosidade do poder público em estruturar as políticas de maneira eficaz, já que as ações do CT em defesa de direitos esbarram cotidianamente na fragilidade da rede de proteção social. Todavia, isso não significa que a lei em si signifique um retrocesso, pois constitui um dos instrumentos que visa combater a ineficiência do poder público na garantia de direitos.

Há críticas de uma das conselheiras no que diz respeito à guia de acolhimento, necessária na aplicação da medida de acolhimento institucional. Ela concebe tal necessidade da guia como um mecanismo de burocratização, ao passo

que a equipe técnica do Juizado da Infância e Juventude da capital seria em quantidade insuficiente para emitir em tempo hábil os pareceres referentes às demandas que chegam de todos os CT's do município. Na realidade, em João Pessoa a guia de acolhimento vem sendo objeto de discussões e polêmicas no sentido de quem deve efetivamente solicitá-la quando do acolhimento institucional, de acordo com o artigo 93 da Lei 12.010/09⁵³: se o CT, antes de encaminhar o infante para a instituição ou a própria instituição, ao recebê-lo.

Dois dos conselheiros entrevistados afirmaram que a Lei 12.010 veio contribuir para a diminuição da prática de encaminhamento de crianças e adolescentes a acolhimento institucional. Apesar de captarem esse, que é um dos pontos nevrálgicos dos esforços para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, os conselheiros fizeram colocações como se apenas com a Lei 12.010 tivesse se estabelecido um tipo de “alerta” quanto à aplicação indiscriminada da medida de acolhimento institucional. No entanto, desde 1990 o ECA já estabelecia no parágrafo único do artigo 101 que o abrigo é “medida provisória e excepcional”, ou seja, de acordo com a legislação sob a doutrina da proteção integral, o encaminhamento de crianças e adolescentes à instituição de acolhimento nunca foi “a regra”. Entretanto, contraditoriamente, na prática cotidiana dos Conselhos esse tipo de encaminhamento era recorrente, conforme mostram os depoimentos.

“[...] com a lei 12.010, a institucionalização é um caso excepcional, porque antes, a prática era ser a regra de a criança ou adolescente ir para o abrigo, ir para a instituição” (Conselheiro região 1).

“Antes da lei, o encaminhamento era direto pra o abrigo [...]” (Conselheira região 4).

Estes dados são emblemáticos para a presente pesquisa. Significam que, mesmo sob o escopo da doutrina da proteção integral, o atendimento a crianças e adolescentes continuou a utilizar antigas práticas, como a institucionalização de

⁵³ “Art. 93. As entidades que mantenham programa de acolhimento institucional poderão, em caráter excepcional e de urgência, acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato em até 24 (vinte e quatro) horas ao Juiz da Infância e da Juventude, sob pena de responsabilidade” (BRASIL, 2009).

forma abusiva. E, ainda mais contraditoriamente, aplicada por um sujeito coletivo como o Conselho Tutelar, do qual se esperava a adoção de novas práticas na defesa de direitos, seu objetivo central.

É importante ressaltar que a Lei 12.010/09 não trouxe novidades no que diz respeito a admitir o afastamento de criança/adolescente da família apenas em último caso, pois o Estatuto assim já estabelecia; o que a lei instituiu foi um aperfeiçoamento da sistemática para promoção do direito. Se ocorreu a necessidade de tal aperfeiçoamento, isto certamente teve como uma das causas a consecução de práticas equivocadas no âmbito do SGD – notadamente por parte dos Juizados da Infância e Juventude e Conselhos Tutelares – no que diz respeito à retirada de crianças e adolescentes do seio familiar por motivos que estão relacionados à pobreza, como mostram as pesquisas tanto em nível nacional como local.

Por fim, contrastando com as falas anteriores, apenas o Conselheiro da região 2 concebe a Lei 12.010 como uma forma de reiterar o que já estava escrito no ECA. Para ele, há a reafirmação do caráter fundamental do direito à convivência familiar e não uma substituição do que dizia o Estatuto nessa matéria. Ou seja, dos conselheiros entrevistados, apenas um demonstrou possuir uma visão clarificada em relação aos objetivos da Lei 12.010.

O questionamento de alguns pressupostos da Lei 12.010/09 por parte de alguns conselheiros levou-os, durante as entrevistas, a opinar quanto à nova sistemática de aplicação da medida de acolhimento institucional como uma retirada de atribuições do Conselho Tutelar. De fato, de acordo com Kim (s.d, p. 3), “muitas foram as reclamações que chegaram ao CONANDA nestes últimos anos, no sentido de que estariam ocorrendo por todo o país casos abusivos de abrigo pelo Conselho Tutelar.” Segundo este autor, que é juiz da Infância e Juventude, as decisões equivocadas de conselheiros nesse âmbito levaram a que realmente ocorresse a retirada de uma de suas importantes atribuições, que seria o encaminhamento a acolhimento institucional como medida de proteção.

Digiácomo (s.d), promotor de Justiça no Estado do Paraná, considera que:

Uma análise apressada do rol de atribuições do Conselho Tutelar [...] pode nos levar à *equivocada* conclusão de que o órgão estaria autorizado a aplicar a medida protetiva de *acolhimento institucional* em *qualquer* situação, ainda que isto importasse na *retirada da*

criança ou adolescente da companhia [...] de seus pais ou responsável, quando, na verdade, não é possível sob o prisma legal nem recomendável por razões práticas e ideológicas (DIGIÁCOMO, [200-?], p. 5 – grifos do autor).

Ou seja, se no texto original do ECA esta medida poderia ser aplicada pelo CT apenas de maneira excepcional, sempre fazendo comunicação do fato à autoridade judiciária, com a nova redação houve uma reiteração desta excepcionalidade, ao passo que

[...] é possível constatar da análise do disposto nos arts. 101, § 2º e 136, par. único, da Lei nº 8.069/90⁵⁴, [que] o Conselho Tutelar somente está autorizado a aplicar a medida protetiva de acolhimento institucional quando constatada a falta dos pais [...] ou em situações extremas e emergenciais (o chamado “flagrante de vitimização”), devendo, em qualquer caso, comunicar o fato à autoridade judiciária em, no máximo, vinte e quatro horas após o acolhimento institucional. [...] Como é possível observar [...] restou consignada, de maneira expressa, a vedação à aplicação da medida de acolhimento institucional por parte do Conselho Tutelar quando, como providência antecedente, seja necessário o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar, ressalvada a hipótese extrema e excepcional prevista pelo art. 101, § 2, da Lei nº 8.069/90 (DIGIÁCOMO, [200-?], p. 5-6 – grifos do autor).

A menos que o conselheiro encontre criança ou adolescente em situação de risco sem a companhia dos pais ou responsável, ou na ocorrência de situações de violência e abuso sexual, não lhe é permitido retirá-los da família de origem sem a determinação da autoridade judiciária. Desta feita, o que lhe é permitido fazer nos

⁵⁴ “Art. 101.

[...]

§ 2º *Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências a que alude o art. 130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa.*

[...]

“Art. 136.

[...]

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família” (BRASIL, 2009).

casos em que entenda ser necessário o afastamento, é acionar o Ministério Público a fim de que seja instaurado procedimento judicial que garantirá aos pais o contraditório e a ampla defesa, cabendo ao juiz a decisão final. Antes disso, o CT deve ter feito os encaminhamentos necessários para orientação, auxílio e promoção da família de origem. “A medida de acolhimento institucional [...] jamais se constituiu numa ‘solução’ para o problema enfrentado pela criança ou adolescente” (DIGIÁCOMO, s.d, p. 8), como pensam ainda hoje alguns conselheiros tutelares de João Pessoa, segundo os depoimentos acima mostrados.

Para finalizar, diante da “polêmica” quanto à retirada ou não de atribuições dos Conselhos, um dos conselheiros – justamente o que demonstrou possuir maior clareza quanto aos objetivos da Lei 12.010 – afirmou que lida com muita tranquilidade com as mudanças operacionais, ao passo que a excepcionalidade do abrigo sempre esteve preconizada pelo ECA. Para ele, tais mudanças não significam que a atribuição foi retirada do Conselho, mas que se deve lançar mão da medida com extremo cuidado, como sempre deveria ter sido.

“Eu acho que alguns colegas dizem assim: a lei nos tirou algumas atribuições. Que atribuição é essa, você não sabe outro caminho que não seja o do acolhimento? Quando eu, conselheiro, coloco que a lei tirou de mim uma atribuição... eu tô dizendo que não sei outro caminho. Que pra mim, ser conselheiro é abrigar, abrigar, abrigar, abrigar [...] Então, assim, as minhas atribuições, nenhuma foi tirada. Todas as atribuições que o art. 136 me garante, elas se mantêm, a lei 12.010 não mexeu em nenhuma” (Conselheiro nº 4 - sic).

Afastar a criança da família que viola direitos seria um encaminhamento mais simples do que trabalhar junto a essa família no sentido de assegurar que ela venha a exercer as funções de proteção e cuidado. Porém, como ressalta Digiácomo (s.d),

[...] não é lícito ao Conselho Tutelar “escolher” qual ou quais direitos assegurados à criança e ao adolescente deveria se empenhar em efetivar, pois [...] tem o dever de fazê-lo igualmente em relação a todos. Assim sendo, como o direito à convivência familiar é um dos mais importantes direitos fundamentais de crianças e adolescentes [...] não se concebe que o Conselho Tutelar, em suas ações, deixe de também zelar pela sua plena efetivação, devendo sempre aplicar medidas que procurem fortalecer os vínculos familiares [...] (DIGIÁCOMO, s.d, p. 6).

Assim, não se pode garantir direitos violando outros. O Conselho Tutelar precisa assumir junto ao SGD a função de cobrar a efetivação de políticas públicas para não afundar numa prática cotidiana limitada e superficial que, além de pouco contribuir para alterar a realidade cotidiana de violação dos direitos, poderá deixar marcas indeléveis nas vidas de crianças e adolescentes atendidos.

5.4.5 As condições existentes na luta por direitos de crianças e adolescentes

Este eixo de análise aborda alguns elementos elencados pelos entrevistados referentes às possibilidades e aos entraves com os quais eles se deparam na luta pela efetivação de direitos.

De uma forma geral, os conselheiros relatam que, apesar de alguns avanços no campo das políticas públicas nos últimos anos, tanto em nível federal como municipal (a exemplo da estruturação da assistência social, com a instalação, por exemplo, de Centros de Referência de proteção básica e especial, que devem realizar um trabalho integrado às demais instâncias que visam garantir os direitos de cidadania), existe ainda muita fragilidade no que diz respeito à rede de proteção social existente. As políticas são insuficientes e não garantem os direitos de forma efetiva a crianças, adolescentes e suas famílias; de acordo com todos os conselheiros entrevistados, isto constitui o maior entrave com o qual eles se deparam cotidianamente na luta pelos direitos infanto-juvenis.

“[...] por exemplo, a Constituição Federal e o Estatuto garantem a questão da creche, né, mas na verdade a gente não tem. Aí, nosso Conselho vai enfrentar um grande problema agora, mês de dezembro e janeiro, por quê? A escola para, as creches vão parar, e essas crianças e adolescentes vão ficar onde? A maioria dos pais vai pra reciclagem, tem que sair. Aí deixa o menino só em casa, e é acionado algum órgão de proteção e o pai vai pagar porque o menino tá só, ou leva o menino pra fazer a reciclagem com ele. Tá entendendo? Aí quer dizer, quem não tem essa sensibilidade de chegar lá e olhar por esse lado, aí vai logo punir, quer prender, tá entendendo? Mas cadê a retaguarda dessa família? Cadê o suporte? É complicado, não é fácil não. Isso é o que traz mais angústia, no nosso dia-a-dia o que mais angustia é isso aí, essa situação” (Conselheiro região 4 – sic).

Além disso, outro entrave apontado por alguns dos conselheiros foi a quantidade insuficiente de técnicos atuando diretamente nos Conselhos. Atualmente, cada CT de João Pessoa conta com uma equipe formada por uma assistente social e uma psicóloga. Porém, os conselheiros afirmam que há a necessidade de aumento desse corpo técnico com vistas ao desenvolvimento de um trabalho interdisciplinar mais efetivo na busca de soluções para os casos que chegam aos Conselhos todos os dias. No entanto, é de se considerar que, na pesquisa documental realizada, foi alto o índice de casos que envolviam o direito à convivência familiar e comunitária nos quais não constava no processo nenhum indício de solicitação pelos conselheiros de intervenção da equipe técnica⁵⁵.

Outro limite para a efetivação de direitos mencionada por uma das conselheiras foi a falta de clareza quanto ao que preconiza o ECA por parte de profissionais que atuam em políticas essenciais ao bem-estar de crianças e adolescentes (como saúde e educação). Como se sabe, existem ainda visões “enviesadas” da legislação que estabelece esse segmento como sujeitos de direitos o que a torna alvo de diversos ataques em diferentes espaços sociais. Segundo a conselheira, uma visão negativa da legislação, em se tratando de profissionais que desempenham papel fundamental para a garantia dos direitos, faz com que o trabalho desenvolvido pelo Conselho Tutelar seja deveras prejudicado.

“Outra dificuldade são os profissionais da área de educação, da saúde, que não têm o respeito ao Estatuto, por falta de conhecimento, eu acredito. ‘Não, esse Estatuto veio pra passar a mão na cabeça dos meninos!’ Aqui não é local de se questionar o Estatuto, lei não se discute aqui, aqui você vai realmente aplicar, né? [...] esse não é um espaço de discutir lei, a gente tem que seguir. Agora o espaço, aí eu digo, nas assembleias, na Câmara Municipal, na Assembleia Legislativa, nos fóruns né, vamos participar? [...] Chegam, mesmo os profissionais que têm uma formação, um nível superior, eles questionam e dizem ‘quem manda aqui sou eu e é assim’. Total desrespeito ao Estatuto. Total. ‘O Conselho Tutelar não manda aqui não!’ Eu não tô aqui querendo mandar! Uma criança de sete anos de idade, oito anos, uns três casos já aconteceram, é expulsa da escola. Sete anos de idade expulso da escola? Tem

⁵⁵ No Conselho 1, 83,78% dos processos pesquisados não continham nenhum tipo de relatório técnico dos profissionais que lá atuam; no Conselho 2, esse índice ficou em 90,62%; no Conselho 3, em 46,15%; e no Conselho 4, 94,54% (a pesquisa documental foi realizada em quatro Conselhos Tutelares apenas).

lógica? 'Não estuda aqui mais não!' Meu Deus... aí vamos ver, o que é que foi feito... Nada!' (Conselheira região 4 – sic).

Para finalizar, outros dois entraves que incidem na atuação dos Conselhos e que foram colocados nas entrevistas dizem respeito às próprias instituições de acolhimento e à dificuldade de se trabalhar junto às famílias de classes mais abastadas. Em relação ao primeiro aspecto, foi colocado por um dos conselheiros que as instituições de acolhimento passam por problemas de estrutura de uma forma geral, principalmente no que se refere à insuficiência de pessoal qualificado e apto a realizar um trabalho eficaz de retorno de crianças e adolescentes à família de origem. Já em relação ao segundo aspecto, que diz respeito à dificuldade que o Conselho tem em atuar nos casos que envolvem famílias mais abastadas, há uma visão estabelecida entre as classes de maior poder aquisitivo de que o Conselho Tutelar foi criado para intervir apenas junto às famílias pobres, que se mostram menos “capazes” de resolver seus próprios problemas. Pode-se afirmar que, no que se refere a crianças e adolescentes, a visão estabelecida de que a intervenção dos órgãos de assistência pública deve circunscrever-se às famílias das classes empobrecidas possui raízes na extinta “doutrina da situação irregular” – cujos alvos da regulação do Juízo de Menores eram, hegemonicamente, crianças e adolescentes pobres – e constitui uma reafirmação do que Mito (2009) denomina de *distinção entre famílias capazes e incapazes* no âmbito das ações assistenciais, conforme mencionado no capítulo anterior.

“Às vezes chega um caso de violação de direitos aqui, de classe média, aí o camarada, o denunciado, não vem, não atende o chamado, a gente tem que mandar outra notificação, levar pra representar ao Ministério Público, tá entendendo? Porque tem essa perspectiva que Conselho Tutelar é pra pobre, que os problemas deles quem têm que resolver são eles, tá entendendo? Isso é comum” (Conselheiro região 1 - sic).

5.4.6 Famílias Acolhedoras: conhecimento do projeto e articulação

A iniciativa de estruturar um programa de acolhimento familiar na cidade de João Pessoa partiu de uma organização da sociedade civil ligada à Igreja Católica, a

Associação Papa João XXIII, que é integrante da REMAR⁵⁶. O projeto, existente desde 2006, conta com famílias que são cadastradas e estão aptas a receber, provisoriamente, crianças e adolescentes que se encontrem em situação de risco. A coordenação desse projeto trabalha numa articulação próxima com a Justiça da Infância e Juventude da capital, que é a quem cabe a decisão sobre o envio de crianças e adolescentes a essa modalidade de acolhimento. Participam também dos encontros do GT pró-convivência familiar e comunitária.

De acordo com o que dispõe a Lei 12.010/09, programas de acolhimento familiar devem ser executados também pelo poder público. Em João Pessoa, foi sancionada pelo prefeito a Lei Municipal 12.020, de 23 de dezembro de 2010, que institui o programa de acolhimento familiar provisório, de cunho governamental, denominado também de “Família Acolhedora” e vinculado à SEDES. No entanto, este programa ainda não está sendo executado no âmbito do poder público municipal.

É fundamental que os Conselhos Tutelares estejam articulados com os programas de acolhimento familiar, sejam estes vinculados ao poder público ou a organizações da sociedade civil. Tais programas constituem importante instrumento para assegurar a convivência familiar, uma vez que evitam que crianças e adolescentes sejam disto privados enquanto necessitam ser provisoriamente afastados do lar de origem. Na ausência de programas de acolhimento familiar no âmbito dos municípios é também dever do CT, junto ao CMDCA, agir no sentido de cobrar sua criação e implementação pelo poder público.

Nessa perspectiva, foi indagado aos conselheiros como vem se dando a articulação com o projeto de acolhimento familiar já existente em João Pessoa, ou seja, o da Associação Papa João XXIII. De forma unânime, todos os entrevistados responderam que a articulação se resume aos encontros promovidos pelo GT pró-convivência familiar e comunitária. Alguns estão familiarizados com os objetivos do projeto, outros, nem tanto. Apenas uma das conselheiras afirmou ter realizado um único encaminhamento à Vara da Infância e Juventude com a perspectiva de acolhimento familiar, mas sem conhecimento do desfecho do caso. Outro

⁵⁶ Rede Margaridas Pró Criança e Adolescente. A REMAR surgiu na Paraíba em 2003 e articula organizações governamentais e da sociedade civil que lidam com a temática dos direitos de crianças e adolescentes. Mais informações em: <<http://redemargarida.blogspot.com>>

conselheiro chegou a afirmar que não se ouve mais falar do projeto, tendo este, portanto, “perdido a essência”.

“[...] bem antes da lei 12.010 já se discutia família acolhedora. Já tinha tido algumas experiências e eu até apostava algumas fichas na família acolhedora. Mas eu acho que perdeu na verdade o seu propósito, né? [...] Porque a Secretaria de Desenvolvimento Social ficou de bancar uma espécie de percentual, aí... Mas ninguém mais ouviu falar, ninguém sabe dizer se saiu, ninguém sabe como é que tá... Estando no GT pró-convivência familiar e comunitária toda primeira segunda-feira do mês, a gente não escuta falar em família acolhedora lá mais. Tá lá, as pessoas tão lá, que a gente sabe que são os representantes, que a gente sabe que fazem parte do projeto... Mas não se fala. Então, eu tô com uma interrogação bem grande em relação ao projeto ainda. É, eu acho que conhecia uma coisa e hoje eu não tenho certeza se conheço mais. A proposta, ela é excelente, de família acolhedora. Como eu te disse, eu tinha fé nela, mas... pra mim, perdeu a essência” (Conselheiro nº 2 - sic).

Outro conselheiro declarou que os CT's estabelecem uma articulação maior com as instituições de acolhimento do que com o projeto de Famílias Acolhedoras. É certo que isso ocorre devido à recorrência dos encaminhamentos a acolhimento institucional feitos pelo CT – o que não acontece com o acolhimento familiar, que recebe crianças e adolescentes unicamente por decisão judicial. Mas esse fato denota também uma possível falta de apoio dos CT's ao fortalecimento da proposta do acolhimento familiar, que é relativamente nova. Enquanto defensores de direitos, os conselheiros devem estar inteirados da proposta e da execução dos projetos, contribuindo para o seu fortalecimento, acompanhando o andamento das ações, cobrando dos entes públicos o apoio necessário (no caso do projeto da sociedade civil) e a efetiva implementação (no caso do projeto criado pelo poder público municipal), enfim, lutando para que as crianças e adolescentes possam ter a opção de não serem privados do convívio em família quando porventura precisarem ser afastados do núcleo familiar de origem. “A cultura de institucionalizar não mais pode ser aceita como medida principal de atendimento às crianças e adolescentes vítimas de qualquer tipo de violência” (BAPTISTA, 2006, p. 17).

Por fim, se, de acordo com a visão dos entrevistados, a execução do projeto de acolhimento familiar existente em João Pessoa se dá de forma fragilizada, sem o apoio devido do poder público – que já possui uma lei criando um programa desta

modalidade, não estando ainda implementado –, isso tem relação intrínseca com a fragilidade das políticas sociais como um todo, conforme já colocado anteriormente.

5.4.7 A atuação dos Conselhos Tutelares na garantia de direitos: formas de inserção nas lutas e avaliação dos conselheiros

Como se depreende a partir da discussão abordada ao longo deste trabalho, o CT, ancorado no seu caráter essencialmente político, possui uma potencialidade de atuação em dimensões para além do recebimento e averiguação de denúncias, uma vez que são detentores de um papel fundamental para a efetivação da política de atendimento, situando-se estrategicamente entre Estado e sociedade e estabelecendo articulações com todos os sujeitos do SGD. No entanto, através dos depoimentos colhidos nesta pesquisa, percebe-se que os Conselhos Tutelares de João Pessoa ainda não conseguiram alcançar toda a sua potencialidade de ação no que diz respeito à inserção na luta por direitos para além dos seus muros; apenas alguns conselheiros de fato assumem tal desafio.

Dessa forma, procurou-se inferir como os Conselhos Tutelares vêm se inserindo nos espaços de luta pela efetivação de direitos de crianças e adolescentes (ou seja, se estão desempenhando seu papel não só nos atendimentos cotidianos, mas também participando efetivamente de espaços de formação, de oportunidades de discussão e deliberação sobre as políticas, da definição do orçamento municipal, etc.) e de que modo os conselheiros avaliam a sua atuação.

Quando indagados sobre como avaliam a atuação dos Conselhos na defesa do direito à convivência familiar e comunitária, os conselheiros, de uma forma geral, externaram um misto de preocupação e resignação quanto à fragilidade que o órgão vem apresentando como mecanismo de exigibilidade de direitos. Tal fragilidade se manifesta, dentre outros fatores, no fato de haver uma atuação muito individualizada dentro do Conselho Tutelar, conforme já visto anteriormente.

“Nós trabalhamos cada um pro seu lado, certo?... Enquanto o Conselho deveria trabalhar na sua composição de forma colegiada, interagindo, discutindo, dividindo opiniões, decisões, partilhando, na verdade... a gente faz cada um pro seu lado” (Conselheiro região 2).

Os dados sinalizam que o caráter coletivo da atuação do Conselho Tutelar vem sendo negligenciado no município de João Pessoa. As decisões são tomadas individualmente pelos conselheiros, sem uma avaliação do colegiado quanto à providência mais adequada a ser adotada caso a caso, conforme estabelecem a Resolução 139 do CONANDA e a Lei Municipal 11.407/08. Isto enfraquece a atuação desse órgão, que, enquanto um espaço de participação democrática, deve imprimir este caráter participativo e democrático não apenas fora do Conselho, mas em seu próprio âmbito. Apesar disso, deve ser considerado o alto número de atendimentos realizados pelos CT's em João Pessoa; alguns deles chegam a atender mais de mil casos por ano (sem falar em atendimentos de anos anteriores que ainda não tenham sido encerrados), o que sem dúvida dificulta que as decisões sobre todos estes casos possam ser tomadas em conjunto.

Além do aspecto da atuação individualizada dos conselheiros, outros fatores citados e que, segundo os entrevistados, contribuem para a fragilidade das ações do órgão é a escassez de formações continuadas e a falta de interesse de alguns conselheiros em participar destas iniciativas, quando elas ocorrem.

“A gente tem dificuldade de pedir pros colegas frequentarem qualquer curso que aconteça aí fora. Mas, no entanto, quando eles têm algum aperto muito grande, aí ficam ligando pra você: ‘ah, como é que eu faço pra agir nisso?’ Pô cara, sai do Conselho e vai... Então, eu não posso dizer que a atuação é cem por cento” (Conselheiro região 2).

Segundo alguns entrevistados, há, por parte de determinados conselheiros, uma falta de compromisso efetivo com o trabalho desenvolvido pelo Conselho. Exemplo disso é o que ocorre nos encontros promovidos pelo GT pró-convivência familiar e comunitária em João Pessoa. Nestes encontros, que são mensais, geralmente comparecem um ou dois representantes de cada Conselho. O que ocorre em alguns dos CT's é que eles acabam elegendo um conselheiro que se torna um representante fixo nestas reuniões, como se a questão da convivência familiar e comunitária não dissesse respeito à atuação dos demais. Como há a dificuldade de realização de reuniões no CT, a pauta de encontros como o do GT não é repassada pelo participante ao colegiado. O ideal seria que houvesse um revezamento no que diz respeito à participação nesses encontros e que a pauta

fosse repassada aos demais conselheiros nas reuniões que, segundo a Lei 11.407/08, os Conselhos devem realizar quinzenalmente.

Apesar de tais problemas, constata-se também alguns avanços na luta dos CT's de João Pessoa pela efetivação de direitos, como a participação na Associação dos Conselheiros Tutelares do Estado da Paraíba (ACONTEPAB) e na definição do orçamento público municipal no ano de 2010. Além disso, os conselheiros vêm estabelecendo uma interlocução com a SEDES no sentido de reivindicação de ações tanto em prol dos próprios Conselhos como da política de atendimento à infância e adolescência como um todo.

É certo que não se pode analisar e avaliar a atuação do Conselho Tutelar de forma isolada, ou seja, apartada dos determinantes políticos, econômicos, culturais e institucionais, pois, conforme salientado, o embate entre projetos de sociedade distintos, o Estado com atuação “máxima” para o capital e “mínima” para o trabalho e para a satisfação das necessidades sociais, a não-aceitação do ECA por amplos setores da sociedade, os limites da estrutura de funcionamento dos Conselhos de uma forma geral, a insuficiência de formações continuadas ofertadas pelo poder público e a fragilidade de articulação do SGD são fatores que interferem na eficácia das ações do Conselho.

No entanto, a partir das exposições dos próprios conselheiros, percebe-se que além de todas essas limitações de cunho estrutural, há, internamente ao Conselho Tutelar, fragilidades ocasionadas pela atuação dos próprios cidadãos que ocupam este espaço de exigibilidade de direitos, tais como a ausência do caráter participativo e democrático das decisões do colegiado; a escassez de reuniões que integrem os cinco Conselhos para discussão de problemas comuns a todos eles; o alheamento de alguns conselheiros, demonstrado, entre outros fatores, pela ausência nos poucos espaços de formação que existem.

“[...] tem muitos conselheiros que não estão preparados, né, não estão preparados pra trabalhar dentro do conceito do que é o Conselho Tutelar, pelo não-jurisdicional, encarregado de representar uma sociedade, né, de ser um órgão permanente, de ser um órgão autônomo. Então assim, muitos conselheiros não compreendem de fato o que é o Conselho, quais são as suas atribuições, né? Então, eu vejo, eu percebo e avalio o Conselho Tutelar hoje com muita fragilidade. E... é importantíssimo a gente buscar tá nesse diálogo, pra tentar melhorar nossa prática, né. E se lá do outro lado existe

também fragilidade, a gente tá discutindo e vendo qual o melhor caminho, qual a melhor saída” (Conselheira região 5 - sic).

Indubitavelmente, não é trabalhando “cada um pro seu lado” que os Conselhos Tutelares mostrarão sua potencialidade na luta pela garantia de direitos. Pelo contrário, a permanência de uma prática individualizada e focada apenas no aspecto corretivo limita o papel de efetivar direitos e não deixa de ser, também, um tipo de violação à cidadania de crianças e adolescentes.

É necessária a compreensão, por parte daqueles que receberam um mandato através do voto popular para intervir na dura realidade de desrespeito à cidadania de crianças e adolescentes, de que se faz urgente a ocupação de todos os espaços possíveis de luta política em prol da efetivação dos direitos deste segmento social. Não é apenas funcionando como um “balcão de queixas” que o Conselho Tutelar cumprirá efetivamente a sua função. Para além da atuação corretiva, na busca do restabelecimento do direito violado e da responsabilização de quem violou, o CT (assim como todo o SGD) deve pautar a sua ação também na perspectiva de prevenção da violação, exercendo o controle social sobre os atos do Estado, em interlocução com as instâncias decisórias de outras políticas, na busca de um atendimento mais efetivo dos direitos dos quais são beneficiários milhões de crianças e adolescentes em todo o Brasil – isto de forma muito especial no que diz respeito à convivência familiar e comunitária, base para a formação da identidade e para o desenvolvimento de qualquer pessoa na sociedade contemporânea.

Abaixo segue o quadro com a síntese dos resultados obtidos na pesquisa, ou seja, com as categorias inferidas através da técnica da análise de conteúdo:

Quadro 2: Síntese dos resultados/ análise de conteúdo da pesquisa

Eixos de análise	Sub-eixos de análise/ Categorias intermediárias	Categorias finais/ Dados inferidos	Categorias teóricas	Categorias do método
1.Aspectos gerais dos Conselhos Tutelares	Critérios para a candidatura dos conselheiros tutelares	Ampliação dos critérios previstos no ECA: destaque para a necessidade de experiência do candidato na área do atendimento ou defesa dos direitos infanto-juvenis	Participação democrática	Historicidade
	Estrutura dos CT's	Incompletudes no que diz respeito ao fornecimento de material	Conselho Tutelar	
	Formação continuada e assessoria técnica	Escassez de formações, notadamente por parte dos Conselhos de Direitos e do poder público		
	Relações do CT com os demais sujeitos do SGD	Conflitos, articulação frágil, falta de clareza quanto ao papel do CT, verticalidade		
	Importância do diagnóstico para o planejamento das ações	Fragilidade na construção de diagnósticos junto ao CMDCA, não-utilização do SIPIA		
2.Perfil geral dos conselheiros tutelares	Sexo	A maioria dos conselheiros participantes da pesquisa era do sexo masculino, com idades entre 21 e 50 anos, de cor/etnia branca ou parda, ensino superior completo e desempenhando atividade profissional além do CT. Metade deles estava no primeiro mandato.		
	Faixa etária			
	Cor/etnia			
	Escolaridade			
	Número de mandatos			
	Exercício de atividade profissional além do cargo de conselheiro tutelar			
3.Operacionalidade do direito à convivência familiar e comunitária pelos CT's	Encaminhamentos gerais, no âmbito do direito à convivência familiar e comunitária /2009	Predominância da retirada de criança/adolescente do núcleo familiar de origem (através de encaminhamento à família extensa via TER, à VIJ e a acolhimento institucional, em detrimento do encaminhamento a serviços de auxílio às famílias)	Família	Contradição
	Encaminhamentos à VIJ /2009	Predominância de encaminhamentos com perspectiva de guarda pela família extensa e adoção		
	Motivos que levaram à aplicação da medida de acolhimento institucional /2009	Camuflada em diversas “situações-problema”, a pobreza constituiu-se como o motivo balizador dos encaminhamentos a acolhimento institucional.		

4.CT's de João Pessoa: concepções, condições e formas de inserção nas lutas em defesa do direito à convivência familiar e comunitária	Percepção dos conselheiros quanto ao papel do CT na defesa da convivência familiar e comunitária	Possibilidades de atuação mencionadas: Aplicação das medidas de proteção (art. 101 do ECA), encaminhamento à rede de proteção social, envio de casos que envolvam a necessidade de família substituta à Justiça da Infância e Juventude, orientação/aconselhamento às famílias em situação de conflito
		Ausência de menção à luta por direitos no âmbito da esfera pública
		Culpabilização das famílias pobres
	Concepções dos conselheiros quanto às famílias contemporâneas	Reconhecimento das diversas configurações apresentadas pelas famílias na atualidade;
		Reafirmação da função essencial da família enquanto espaço de socialização primária e aprendizagem;
	Situações passíveis de aplicação da medida de acolhimento institucional, sob a ótica dos conselheiros	Enumeração de alguns aspectos que contribuem para a fragilidade de vínculos vivenciada por muitas famílias na atualidade: drogadição, a globalização, o individualismo, longas e extenuantes jornadas de trabalho dos pais ou responsáveis e a ausência de políticas públicas eficazes.
		Criança/adolescente em situação de risco e vulnerabilidade social; vítimas de abandono, negligência, maus tratos, violência física; ausência dos pais e de familiares que possam assumir legalmente os cuidados com a criança/adolescente; abuso e exploração sexual; trabalho infantil; ambiente familiar com pessoas que fazem uso de substâncias entorpecentes; ameaça de morte.
		Contexto contraditório de ausência de políticas públicas eficazes para se garantir o direito

4.CT's de João Pessoa: concepções, condições e formas de inserção nas lutas em defesa do direito à convivência familiar e comunitária	Concepções quanto à "Nova Lei de Adoção"	Retrocesso: retirada de atribuições dos CT's, impossibilidade do direito ser garantido no âmbito de "famílias desestruturadas", burocratização na guia de acolhimento		
		Avanço e "humanização": a Lei "alertou" para o equívoco do abrigamento indiscriminado		
		Não houve alteração e sim ampliação do que o ECA já estabelecia de forma resumida		
	Condições com as quais os conselheiros se deparam na luta pela efetivação dos direitos	Fragilidade da rede de proteção social		
		Quantidade insuficiente de técnicos atuando diretamente nos CT's		
		Falta de clareza quanto ao ECA por parte de profissionais que atuam em políticas essenciais ao bem-estar de crianças e adolescentes		
		Fragilidade de estrutura das instituições de acolhimento		
		Dificuldades em atuar nos casos que envolvem famílias mais abastadas: visão de que "o CT é somente para pobres".		
	Conhecimento e articulação com o projeto de Famílias Acolhedoras	Falta/insuficiência do conhecimento e articulação com o projeto		
		Articulação maior com as instituições de acolhimento		
	A atuação dos CT's na garantia de direitos: formas de inserção nas lutas	Participação nas Conferências dos Direitos de Crianças e Adolescentes		
		Participação na ACONTEPAB (por meio de um representante)		
		Participação na definição do orçamento público municipal de 2010		
		Interlocução com a SEDES no sentido de reivindicação de ações em prol dos próprios CT's e da política de atendimento		

4.CT's de João Pessoa: concepções, condições e formas de inserção nas lutas em defesa do direito à convivência familiar e comunitária	A atuação dos CT's na garantia de direitos: avaliação dos conselheiros	Misto de preocupação e resignação quanto à fragilidade que os CT's apresentam enquanto mecanismos de exigibilidade de direitos		
		Atuação individualizada dos conselheiros		
		Ausência do caráter participativo e democrático nas decisões do colegiado		
		Fragilidade de articulação entre os próprios CT's		
		Alheamento de alguns conselheiros em questões de interesse do CT (por exemplo, ausência nos poucos espaços de formação que existem).		

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluir um trabalho de pesquisa nem sempre é tarefa fácil. Tem-se a nítida e verdadeira impressão de que este nunca estará plenamente acabado, fato perfeitamente explicável com base na premissa dialética de que a realidade concreta é muito mais complexa e rica em determinações do que a consciência humana consegue captar. Desta forma, o que se efetivou neste estudo foi nada mais do que uma tentativa de “aproximações sucessivas” ao objeto da pesquisa, tendo em vista a natureza dinâmica e as inúmeras mediações presentes na realidade social.

Assim é que se analisou a atuação dos Conselhos Tutelares de João Pessoa no que se refere à defesa da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes. Enquanto sujeito coletivo que surge como produto das lutas por democracia e cidadania durante a década de 1980, o CT emerge na sociedade brasileira como uma das maiores expressões do novo paradigma político, jurídico e institucional do atendimento a crianças e adolescentes, com a missão precípua de defender os direitos deste segmento, de fiscalizar, de zelar pela sua garantia.

Os avanços na esfera dos direitos de crianças e adolescentes tiveram e têm como pressuposto fundamental a democratização da sociedade brasileira. De fato, a afirmação da cidadania infanto-juvenil passa pela necessidade de abertura do Estado às demandas da sociedade e de uma “sociedade civil mais ativa e propositiva” (DAGNINO, 2002). Em outras palavras, passa pelo fortalecimento tanto da atuação do Estado na provisão de políticas sociais públicas como da atuação da sociedade civil nas ações de controle social.

Em relação à convivência familiar e comunitária, tem-se que a garantia deste direito a todas as crianças e adolescentes brasileiros demanda ações imediatas, constituindo uma prioridade para a consolidação do SGD. Para que a criança/adolescente esteja em pleno gozo de sua condição de sujeito de direitos, é essencial a existência da família como suporte, como espaço de proteção, cuidado e afeto. E o fortalecimento do convívio familiar e comunitário – principalmente no âmbito das classes pauperizadas – demanda investimentos do Estado na estruturação de políticas voltadas às famílias e aos espaços coletivos, como educação, saúde, moradia, emprego e renda, segurança pública, esporte, cultura, etc.

O Conselho Tutelar, tendo em vista o papel essencial que possui para a garantia de direitos, não pode se furtar à participação nas lutas pelas condições capazes de assegurar uma convivência familiar e comunitária de qualidade para crianças e adolescentes. No entanto, a pesquisa identificou que, ao mesmo tempo em que o órgão possui grandes potencialidades de atuação neste sentido, apresenta consideráveis fragilidades nas ações de defesa de direitos, interligadas a fatores tanto internos como externos ao órgão.

Este estudo, enquanto tentativa de apreensão das configurações de atuação dos Conselhos Tutelares de João Pessoa no que se refere à defesa da convivência familiar e comunitária, constitui uma oportunidade de visualização e avaliação crítica das práticas engendradas neste espaço de participação da sociedade civil, principalmente por parte dos próprios conselheiros. No entanto, o que se percebeu durante a execução da pesquisa é que alguns destes agentes parecem não dar a devida importância a ações desta natureza: ainda que nenhum deles tenha declarado formalmente o não-desejo em participar como sujeitos da investigação, mais da metade não respondeu ao questionário aplicado.

Com base na premissa de que o CT é um espaço público de participação democrática, representativo da comunidade onde atua, faz-se mister que o conselheiro tutelar promova a transparência de suas ações; neste sentido, a pesquisa científica funciona como um dos mecanismos de prestação de informações à sociedade e possibilita a avaliação e reflexão sobre o desempenho do órgão por parte de todo o SGD. Felizmente, ainda que tenham se constituído como uma minoria, foi possível identificar conselheiros conscientes da necessidade de discutir e trazer à luz a realidade cotidiana dos Conselhos, seus limites e possibilidades na garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Os resultados apontam, em síntese, que há a predominância da retirada de criança/adolescente do núcleo familiar de origem pelos Conselhos Tutelares (através do encaminhamento à família extensa via Termo de Entrega e Responsabilidade e ao acolhimento institucional) em detrimento de um trabalho sistemático e articulado a outros órgãos do SGD no que diz respeito ao fortalecimento das famílias.

Além dessa fragilidade no âmbito de um trabalho de fortalecimento das famílias, verificou-se também que, apesar da proibição legal, a pobreza – camuflada em diversas “situações-problema” – constituiu o motivo balizador dos

encaminhamentos do CT ao acolhimento institucional. Tais constatações possuem intrínseca relação com o quadro de precariedade e insuficiência das políticas sociais públicas, mas também podem denotar falta de clareza por parte dos conselheiros quanto à operacionalidade do direito à convivência familiar e comunitária de acordo com os dispositivos do ECA. Tal falta de esclarecimento expressou-se, por exemplo, nas falas de alguns entrevistados quando demonstraram conceber a Lei Federal nº 12.010/09 como um tipo de “alerta” quanto à utilização indiscriminada da medida de acolhimento institucional, como se o Estatuto não já houvesse estabelecido desde 1990 a excepcionalidade e provisoriedade do encaminhamento de crianças e adolescentes às instituições. Constatações como esta reafirmam a necessidade da formação contínua e sistemática para a qualificação das ações dos conselheiros tutelares.

Além disso, constatou-se também que os conselheiros possuem uma atuação marcadamente individualizada e terminam por privilegiar a dimensão assistencial do CT – no que se refere a realizar atendimentos e fazer encaminhamentos – em detrimento da participação nas lutas no âmbito da esfera pública, o que, dentre outros fatores, ocasiona a fragilização da atuação do órgão enquanto mecanismo de exigibilidade de direitos de crianças e adolescentes.

Ainda que situado num contexto político-econômico hostil à atuação das instâncias que lidam com a garantia de direitos, o Conselho Tutelar necessita aceitar o desafio de lutar pela reafirmação do projeto democrático de sociedade, iniciando inclusive em seu próprio âmbito, com o resgate do caráter coletivo de suas decisões e ações. Como conhecedor das situações de violação de direitos que assolam o cotidiano de milhares de crianças e adolescentes, é necessário que este sujeito coletivo potencialize suas funções enquanto mecanismo de exigibilidade de direitos com postura ativa e propositiva, subsidiando o CMDCA na construção do diagnóstico das situações de violação, participando da definição do orçamento público municipal e integrando os diversos espaços de luta por uma política de atendimento de crianças e adolescentes efetiva e eficaz. Na medida em que privilegia a atuação na esfera dos atendimentos e encaminhamentos, a intervenção do CT permanece “na superficialidade” (KAMINSKI, 2002) e pouco contribui para alterar a realidade de violação cotidiana dos direitos infanto-juvenis.

A participação da sociedade civil nos espaços de reivindicação, deliberação e cogestão das políticas públicas, por si só, não constitui garantia efetiva de conquistas e avanços no que tange ao acesso de toda a população aos direitos sociais. Entretanto, sem tal participação, a ampliação da cidadania torna-se inconcebível nos marcos de uma sociedade como a brasileira, calcada nas bases do autoritarismo, do clientelismo político-eleitoreiro e da ausência de limites entre o público e o privado, além dos altos índices de desigualdade social e do privilégio concedido à manutenção dos interesses econômicos em detrimento do atendimento das necessidades sociais. A própria História vem dando conta de que, sem a participação ativa da sociedade, dificilmente haverá como se legitimar e efetivar direitos. E este é o desafio posto aos Conselhos Tutelares e a todas as instâncias e indivíduos que desejam dias melhores para a humanidade.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. *In*: HERMANS, Klaus (org.). **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004, p. 15-58.

ALMEIDA, Ângela Mendes. CARNEIRO, Maria José. PAULA, Silvana Gonçalves de (Orgs.). **Pensando a família no Brasil: da colônia à modernidade**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

ALMEIDA, Bernadete de Lourdes Figueiredo. NEVES, Márcia Emília Rodrigues. XAVIER, Sandra Magda de Araújo Almeida. (Orgs.). **A realidade dos abrigos para crianças e adolescentes de João Pessoa/PB: desafios e perspectivas**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2007.

ANDRADE, José Eduardo de. **Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras Editora, 2010.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. *In*: PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009. p. 153-202

ARAÚJO, Marlene de Melo Barboza. **Abuso sexual infanto-juvenil e as respostas do poder público e da sociedade civil em João Pessoa**. 2006. 421f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Rio de Janeiro.

ARIÈS, Phillipe. **História social da criança e da família**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.

ATHAYDE, Selma Cunha Ribeiro. A infância e a juventude: suas concepções e formas de proteção na sociedade. *In*: ALMEIDA, Bernadete de Lourdes Figueiredo. NEVES, Márcia Emília Rodrigues. XAVIER, Sandra Magda de Araújo Almeida. (Orgs.). **A realidade dos abrigos para crianças e adolescentes de João Pessoa/PB: desafios e perspectivas**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2007. pp. 25-51

BANDEIRA, João Tancredo Sá. **Conselho Tutelar: espaço público da democracia participativa e seus paradoxos**. 2006. 216f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

BAPTISTA, Rachel. **Acolhimento familiar, experiência brasileira: reflexões com foco no Rio de Janeiro**. 2006. 112f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social na América Latina. *In*: BOSCHETTI, Ivanete *et al* (Orgs.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 1ª edição. São Paulo: Cortez, 2008. p. 174-195

BRAGAGLIA, Mônica. Conselho Tutelar: que agente social é esse? *In*: NAHRA, Clícia Maria Leite. BRAGAGLIA, Mônica (Orgs.). **Conselho Tutelar**: gênese, dinâmica e tendências. Canoas: Ed. ULBRA, 2002. p. 81-100

BRANCO, Paulo José Azevedo. **Natureza jurídica do conselheiro tutelar**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1239, 22 nov. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9192>>. Acesso em: 24 ago. 2011

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://200.217.71.99/data/site/uploads/arquivos/constituicao%20federal.pdf>>

_____. **Lei nº 8.069, de 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>

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2004

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília: SEDH/CONANDA, 2006.

_____. **Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm>

CABRAL, Edson Araújo. Fundos públicos da infância e adolescência. *In*: CABRAL, Edson Araújo (Org.). **Sistema de Garantia de Direitos**: um caminho para a proteção integral. Recife: CENDHEC, 1999. pp. 183-189

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle social. *In*: **Rev. Serviço Social e Sociedade**: espaço público e controle social, São Paulo, nº 88, pp. 101-121, 2006.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. ALMEIDA, Paulo Henrique de. Família e proteção social. *In: Rev. São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, vol.17 nº 2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392003000200012&script=sci_arttext>

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Famílias e políticas públicas. *In: ACOSTA, Ana Rojas. VITALE, Maria Amalia Faller. Família, redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2007. p. 267-274

COSTA, Ana Paula Motta. Elementos que favoreceram e incidiram sobre a criação do Conselho Tutelar. *In: NAHRA, Clícia Maria Leite. BRAGAGLIA, Mônica (Orgs.). Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências*. Canoas: Ed. ULBRA, 2002. pp. 71-78

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **De menor a cidadão**: Notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. Brasília: Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 279-301

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. *In: Rev. Pólis: participação popular nos governos locais*, nº 14, 1994. pp. 21-42

DEL PRIORE, Mary. O papel branco, a infância e os jesuítas na Colônia. *In: DEL PRIORE, Mary (Org.). História da criança no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1996. pp. 10-27

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O Conselho Tutelar e a medida de acolhimento institucional**. [s.l]: [s.n], [200-?]. Disponível em: <<http://www.mp.pr.gov.br/arquivos/File/OConselhoTutelareamedidadeabrigamento.pdf>>

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FAJARDO, Sinara Porto. Retórica e realidade dos direitos da criança no Brasil. *In: NAHRA, Clícia Maria Leite. BRAGAGLIA, Mônica (Orgs.). Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências*. Canoas: Ed. ULBRA, 2002. p. 41-70

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger. *In: Rev. Ágora: políticas públicas e Serviço Social*, Ano 1, outubro de 2004 ISSN- 1807-698. Disponível em <<http://www.assistentesocial.com.br>>

_____. Infância e processo político no Brasil. *In: PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene (Orgs.). A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009. pp. 33-96

FILGUEIRAS, Luiz. **Reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século**. 1997. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/neoglobliberalismo.pdf>>

FISCHER, Rosa Maria (Coord.). **Pesquisa Conhecendo a Realidade**. São Paulo: CEATS/FIA, 2007. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Portals/0/docs/ficheros/200707170012_15_0.pdf>

FONSECA, Claudia. **Caminhos da adoção**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – Programa Prefeito Amigo da Criança. **Conselhos tutelares – guia para ação**. São Paulo, Fundação ABRINQ, s/d.

GARCIA, Margarita Bosch. Um Sistema de Garantia de Direitos: fundamentação (A). *In: CABRAL, Edson Araújo (Org.). Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral*. Recife: CENDHEC, 1999. pp. 93-110

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007 (Coleção Questões da nossa época: vol. 84).

GOLDANI, Ana Maria. Família, gênero e políticas: família brasileira nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. *In: Rev. Brasileira de Estudos de População*, v.19, n.1, 2002. Disponível em: <http://200.130.7.5/spmu/estudos_pesquisas/estudos/familia_genero.pdf>

GOMES, Mônica Araújo. PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. *In: Rev. Ciência e saúde coletiva*, v. 10, n. 2, p. 357-363, 2005.

GUIMARÃES, Rosamélia Ferreira. ALMEIDA, Silvana Cavichioli Gomes. Reflexões sobre o trabalho social com famílias. *In: ACOSTA, Ana Rojas. VITALLE, Maria Amalia Faller (Orgs.). Família, redes, laços e políticas públicas*. 3ª Ed. São Paulo, Cortez, 2007. pp. 127-135

HECHLER, Ângela Diana. **Tecendo redes de proteção para crianças e adolescentes**: caminhos e descaminhos na construção da condição de sujeitos de direitos. 2009. 226f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, 2009

IAMAMOTO, Marilda. CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 17ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

JOÃO PESSOA (cidade). **Lei Municipal nº 11.407, de 07 de abril de 2008**. Institui diretrizes para a formulação da política municipal de proteção à criança e ao adolescente, dispõe sobre a estrutura dos Conselhos, os instrumentos a ela inerentes e adota outras providências correlatas e complementares.

KAMINSKI, André. Conselhos Tutelares: perspectivas. *In*: NAHRA, Clícia Maria Leite. BRAGAGLIA, Mônica (Orgs.). **Conselho Tutelar**: gênese, dinâmica e tendências. Canoas: Ed. ULBRA, 2002. p. 133-148

KIM, Richard Pae. **Principais modificações da Lei 12.010, de 03 de agosto de 2009 – lei da convivência familiar – que modificou o Estatuto da Criança e do Adolescente**. *On line*. S.d. Disponível em:
<http://www.nepp.unicamp.br/clipart/File/artigo%20Dr_%20Richard.pdf>

LIMA, Lana Lage da Gama. VENÂNCIO, Renato Pinto. Abandono de crianças negras no Rio de Janeiro. *In*: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História da criança no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1996. pp. 61-75

LONDOÑO, Fernando Torres. A origem do conceito Menor. *In*: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História da criança no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1996. pp.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *In*: **Lua Nova**: revista de cultura e política nº 70. São Paulo: 2007. ISSN 0102-6445 p. 139-170. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>>

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. *In*: FREITAS, Marco Cezar de (Org.). **História Social da Infância no Brasil**. 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006. pp. 53-79

MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni. Famílias: questões para o Programa de Saúde da Família (PSF). *In*: ACOSTA, Ana Rojas. VITALLE, Maria Amalia Faller (Orgs.). **Família, redes, laços e políticas públicas**. 3ª Ed. São Paulo, Cortez, 2007. pp. 169-174

MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. *In*: SALES, Mione Apolinário.; MATOS, Maurílio de Castro.; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2009. pp. 189-

MARTINS, Carlos Estevam. **O circuito do poder**: democracia, participação e descentralização. São Paulo: Entrelinhas, 1994.

MENDES, Alessandra Gomes.; MATOS, Maurílio Castro. Uma agenda para os Conselhos Tutelares. *In*: SALES, Mione Apolinário.; MATOS, Maurílio de Castro.; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. pp. 243-259

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Família e políticas sociais. *In*: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.) **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. pp. 130-148

_____. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. *In*: SALES, Mione Apolinário.; MATOS, Maurílio de Castro.; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. pp. 43-59

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2005

NEVES, Márcia Emília Rodrigues. MACHADO, Maria Angélica Silveira. SILVA, Thaís Vicente da. O perfil das crianças e dos adolescentes abrigados em João Pessoa-PB. *In*: ALMEIDA, Bernadete de Lourdes Figueiredo. NEVES, Márcia Emília Rodrigues. XAVIER, Sandra Magda de Araújo Almeida. (Orgs.). **A realidade dos abrigos para crianças e adolescentes de João Pessoa/PB**: desafios e perspectivas. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2007. pp. 148-175

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Da política do possível às possibilidades da política: notas sobre a transição democrática no Brasil. *In*: **Perspectivas**, 9/10. São Paulo: 1986/87 p.1-19 Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/index.php/perspectivas/article/view/1860/1527>>

_____. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. *In*: Rev. Bras. Ci. Soc. v. 18 n° 52. São Paulo: Jun 2003. ISSN 0102-6909 p. 185-202 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52.18072.pdf>>

_____. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. O Estatuto da Criança e do Adolescente, princípios, diretrizes e linhas de ação. *In*: CABRAL, Edson Araújo (Org.). **Sistema de Garantia de Direitos**: um caminho para a proteção integral. Recife: CENDHEC, 1999. pp. 39-52

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. *In*: SALES, Mione Apolinário.; MATOS, Maurílio de Castro.; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. pp. 25-42

PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PORTO, Paulo César Maia. Funções e atribuições dos Conselhos Tutelares. *In*: CABRAL, Edson Araújo (Org.). **Sistema de Garantia de Direitos**: um caminho para a proteção integral. Recife: CENDHEC, 1999. Módulo II, cap. 4 pp. 195-202

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. *In* MOTTA, Ana Elizabete (orgs.) **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: <www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf>.

RIZZINI, Irene (coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes**: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez/UNICEF, 2006.

_____. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

_____. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. *In*: PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009. pp. 97-149

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. *In*: PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009. pp. 225-286

RODRIGUES, Flavia Silvia; LIMA, A. L. G. Instituições de assistência à infância no Brasil nas décadas de 1880 a 1960: um estudo da legislação federal. *In*: II CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 2002, Natal. II Congresso Brasileiro de História da Educação - História e Memória da educação brasileira. **Anais**. Natal : Núcleo de Arte e Cultura da UFRN, 2002. p. 11-466.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980). 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SAWAIA, Bader. Família e afetividade: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. *In*: ACOSTA, Ana Rojas. VITALLI, Maria Amália Faller (Orgs.). **Família, redes, laços e políticas públicas**. 3ª Ed. São Paulo, Cortez, 2007. pp. 39-50

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: <http://www.ordemlivre.org/ebooks/Joseph+Schumpeter+-+Capitalismo,+Socialismo+e+Democracia>

SERAPIONI, Mauro. O papel da família e das redes primárias na reestruturação das políticas sociais. *In: Rev. Ciência e saúde coletiva*, Rio de Janeiro, vol.10, 2005. Disponível em: http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S1413-81232005000500025&script=sci_arttext

SILVA, Chris Giselle Pegas Pereira da. **Código Mello Mattos**: um olhar sobre a assistência e a proteção aos “menores”. S. d. Disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br>

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

_____. MELLO, Simone Guerresi de. AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. O perfil da criança e do adolescente nos abrigos pesquisados. *In: 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. p. 41-70

SILVA, Maria Liduina de Oliveira. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: descontinuidades e continuidades. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. Especial Criança e Adolescente, nº83 - anos XXVI. São Paulo: Cortez, 2005. pp. 30-48

SIMIONATTO, Ivete. **Reforma do Estado e políticas públicas**: implicações para a sociedade civil e para a profissão. s.d. Disponível em: http://www.portalsocial.ufsc.br/crise_estado.pdf >

SOUZA, Ana Patrícia dos Anjos. **Os direitos sociais na Era Vargas**: a Previdência Social no processo histórico de constituição dos direitos sociais no Brasil. 2005. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Ana_Patr%C3%ADcia118.pdf >

SOUZA, André de. COSTA, Cleber. Carvalho, Lisiane. As reformas de base e o golpe de 64. *In: Em Debate: revista digital vol. 2* Florianópolis, 2º semestre 2007. ISSN 1980-3532 Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/~lastro/revista/edicoes/02/AsReformasDeBaseEOGolpeDe64/AsReformasDeBaseEOGolpeDe64.htm> >

SZYMANSKI, Heloisa. Viver em família como experiência de cuidado mútuo: desafios de um mundo em mudança. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*: Famílias. São Paulo, nº 71, pp. 9-25, 2002.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 47-103

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001

TORRES, Abigail Silvestre. TATAGIBA, Luciana Ferreira. PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. Violações dos direitos e perfil da rede de serviços. *In*: KAYANO, Jorge. SÍCOLI, Juliana Lordello. **Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente**: perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos. São Paulo: Instituto Pólis, 2009. p. 31-39

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **A pesquisa qualitativa em educação**: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo. São Paulo: Atlas, 2008.

VICENTE, Cenise Monte. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo. *In*: KALOUSTIAN, Sílvia Manoug (Org.). **Família brasileira**: a base de tudo. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF, 1994. pp. 47-59

VITALE, Maria Amalia Faller. Socialização e família: uma análise intergeracional. *In*: CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Org.). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: EDUC/Cortez, 1995. pp. 89-96

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. *In*: PILOTTI, Francisco. RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009. pp. 287-321

YIN, Robert. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICES

Apêndice A: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Conselheiro (a) Tutelar da Região _____,

O Conselho Tutelar Região _____ fará parte da pesquisa intitulada “A atuação dos Conselhos Tutelares de João Pessoa-PB na promoção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária”, que tem como pesquisadora responsável a aluna do Programa de Pós Graduação em Serviço Social (nível de mestrado) da Universidade Federal da Paraíba (PPGSS/UFPB), Thayse Carla Barbosa Ribeiro, sob a orientação da Prof^a Dr^a. Maria Auxiliadora Leite Botelho.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a atuação dos Conselhos Tutelares de João Pessoa-PB no sentido da promoção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Os objetivos específicos são: avaliar a compreensão dos conselheiros tutelares quanto ao direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária; identificar as mudanças trazidas pela Lei nº 12.010/09 à prática dos Conselhos Tutelares no que diz respeito ao direito à convivência familiar e comunitária; identificar o entendimento dos conselheiros tutelares acerca do significado de família, e de que forma isso pode influir nas suas práticas em relação ao direito à convivência familiar e comunitária; identificar o número de casos em que os Conselhos Tutelares encaminharam, em 2009, crianças e adolescentes às diferentes vertentes do direito à convivência familiar e comunitária e para o acolhimento institucional, bem como os motivos destes encaminhamentos; e averiguar se existe articulação entre os Conselhos Tutelares e o projeto de Famílias Acolhedoras em João Pessoa. Para efetivação de tais objetivos, serão utilizados como instrumentos e técnicas de pesquisa a entrevista, o questionário, a observação livre e a análise documental nos prontuários existentes nos Conselhos. Os sujeitos da pesquisa serão os conselheiros tutelares do município de João Pessoa-PB.

A compreensão dos conselheiros tutelares quanto ao direito à convivência familiar e comunitária é necessária, embora não suficiente, para a operacionalização da política da infância e adolescência no sentido da proteção integral desses segmentos, preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. E é por esse motivo que sua participação, enquanto conselheiro, é fundamental para a realização desta pesquisa. No entanto, os entrevistados que não quiserem responder ou sentirem qualquer desconforto durante a pesquisa terão liberdade de desistência da participação, podendo dela se retirar a qualquer momento.

Os resultados deste estudo buscam contribuir com subsídios para o conhecimento da atuação dos Conselhos Tutelares no âmbito da promoção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária. Sendo assim, a pesquisa oferece benefícios aos sujeitos entrevistados, ao passo em que poderá servir como uma oportunidade de avaliação do desempenho do órgão do qual fazem parte.

É garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que o sujeito da pesquisa deseje saber antes, durante e depois de sua participação. Para tanto, será listado ao final deste termo o telefone e o endereço da pesquisadora responsável.

Fica estabelecido que todas as respostas por escrito e entrevistas ficarão sob sigilo da pesquisadora e os participantes não serão identificados. Os dados utilizados para fins de

análise na composição do texto de dissertação de mestrado e quaisquer possíveis publicações posteriores serão citados de forma a não identificar os sujeitos de pesquisa.

Dessa forma, após as explicações feitas acima pela pesquisadora, declaro que aceito participar da pesquisa por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro e com a finalidade exclusiva de colaborar para o seu sucesso, podendo retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade.

Local e data

Nome e Assinatura do sujeito da pesquisa

Thayse Carla Barbosa Ribeiro
Pesquisadora responsável

Dados da pesquisadora responsável:

Thayse Carla Barbosa Ribeiro

End: R. Manoel Pereira Diniz, 650, apto. 203

Jardim Cidade Universitária – CEP: 58052-520

João Pessoa-PB

Telefone: (83) 3566-1843 – Telefone celular: (83) 8712-1143

Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário Lauro Wanderley

End.: Hospital Universitário Lauro Wanderley - HULW - 4º andar. Campus I

Cidade Universitária - Castelo Branco

CEP: 58059-900

João Pessoa-PB

Telefone: (83) 3216-7302

Apêndice B - QUESTIONÁRIO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO

TÍTULO DA PESQUISA: A atuação dos Conselhos Tutelares de João Pessoa-PB na promoção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

PESQUISADORA RESPONSÁVEL: Thayse Carla Barbosa Ribeiro

ORIENTADORA: Prof^a Dr^a. Maria Auxiliadora Leite Botelho

QUESTIONÁRIO / Conselheiros Tutelares Região _____

DADOS GERAIS

Nome: _____

Data de Nascimento: _____

Sexo: () Feminino () Masculino

Raça/Cor: () Branca () Parda () Negra () Amarela () Indígena

Nível de escolaridade: () Nível médio () Nível superior () Especialização
() Mestrado () Doutorado () Pós doutorado

Caso possua, especifique curso superior: _____

Caso possua, especifique curso de pós-graduação: _____

É sua 1ª gestão como conselheiro (a) tutelar? () sim () não

Ano em que foi eleito (a) para a atual gestão: _____

Possui alguma outra atividade profissional além da atividade como conselheiro tutelar? Qual? _____

DADOS INSTITUCIONAIS

Conselho Tutelar Região _____

Endereço: _____

Ano de criação: _____

Nº da Lei Municipal que criou o Conselho Tutelar: _____

DADOS SOBRE O OBJETO DE PESQUISA

- 1)** Como você, enquanto conselheiro (a) tutelar, compreende o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária?

- 2)** Em sua opinião, por que o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária foi estabelecido como um direito fundamental pelo ECA?

- 3)** Enquanto conselheiro (a) tutelar, o que você entende por família, na contemporaneidade?

- 4)** A Lei nº 12.010/09, conhecida como a “nova lei de adoção”, trouxe algumas mudanças no âmbito do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. De que forma tais mudanças incidem na atuação dos Conselhos Tutelares atualmente?

- 5)** Cite algumas situações nas quais você avalie que se faz necessário o encaminhamento de criança/adolescente para acolhimento institucional.

6) O Conselho já encaminhou alguma criança ou adolescente para o acolhimento institucional por motivo de carência de recursos materiais de sua família?

() sim

() não

Se sim, a situação de extrema pobreza da família ocasionou a violação de outros direitos de crianças e adolescentes? Quais e de que forma?

Houve alguma ação por parte do Conselho para que a situação de extrema pobreza da família fosse revertida? Qual (is)?

7) O que acha da proposta do projeto de Famílias Acolhedoras?

Apêndice C - ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Qual o papel do Conselho Tutelar na garantia do direito à convivência familiar e comunitária? O que mudou após a edição da Lei nº 12.010/09?
- 2) Quais as condições (possibilidades e entraves) para a materialização do que rege o ECA no âmbito do direito à convivência familiar e comunitária nas vidas de crianças e adolescentes atendidos pelo Conselho?
- 3) Como você avalia a atuação do Conselho Tutelar de que faz parte na promoção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária?
- 4) O Conselho tem conhecimento de como está se dando em João Pessoa o projeto de Famílias Acolhedoras? Se sim, poderia discorrer um pouco sobre isso?
- 5) Existe articulação entre o Conselho Tutelar de que você faz parte e o projeto de Famílias Acolhedoras?
- 6) Como o Conselho vem se inserindo nas lutas pela efetivação dos direitos de crianças e adolescentes?

ANEXOS



Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente
João Pessoa-PB - Região _____



FICHA DE ATENDIMENTO

Inscrição nº _____ / 200 _____

1 - IDENTIFICAÇÃO DA CRIANÇA OU ADOLESCENTE DATA: ____ / ____ / ____

NOME: _____ NASCIMENTO: ____ / ____ / ____

FILIAÇÃO PAI: _____

MÃE: _____

NATURALIDADE: _____ SEXO () M () F

NACIONALIDADE: _____ Outros: _____

REGISTRO DE NASCIMENTO: SIM () NÃO ()

ENDEREÇO, RUA / AV.: _____

BAIRRO: _____ CIDADE: _____ Fone: _____

TEM CERTIDÃO DE NASCIMENTO () SIM () NÃO -

ESCOLARIDADE :

GRAU: _____ SÉRIE _____ TURNO: _____

ESCOLA: _____ FONE: _____

UNIDADE ADMINISTRATIVA: () ESTADUAL () MUNICIPAL () PARTICULAR

DIREITO VIOLADO OU AMEACADO: ART. 98 - INCISO, I, II, III

- () Á VIDA () Á SAÚDE () ALIMENTAÇÃO () LAZER
() CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA () PROFISSIONALIZAÇÃO
() AO RESPEITO E A DIGNIDADE () Á CULTURA () AO ESPORTE
() OUTROS - ESPECIFICAR _____

RELATÓRIO INFORMATIVO BÁSICO I

RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES: _____ FONE: _____

2 - DESCRIÇÃO (SÍNTESE DO RELATO):

3- EVOLUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO CASO : (RELATOS DOS ENVOLVIDOS):

4- PROCEDIMENTO DO CONSELHO TUTELAR: Atribuições contidas no Art. 136 - ECA

4.1 - Especificar Art. Do ECA aplicado a esse caso:

Art. _____

4.2 - Parecer do Conselheiro Tutelar:

4.3- Encaminhamentos

4.4- Acompanhamento / Retorno de documentação

4.4- Retorno do cumprimento da aplicação de medida atribuída a esse caso:

Marcado para (____ / ____ / ____) Cumprido () não cumprido () Parcialmente ()

4.6 - Conclusão:

() Encerrado temporariamente () Atendimento Interrompido (falta de dados)

() Encerrado definitivamente: () Arquivo

Conselheiros que acompanharam o caso: _____

João Pessoa, _____ de _____, de _____



Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente
João Pessoa - Região _____

LEI FEDERAL Nº 8.069 / 90 - LEI MUNICIPAL Nº 6.607/90

FICHA DE ENCAMINHAMENTO

Do: _____
Para: _____
Data: ____/____/____

IDENTIFICAÇÃO

Criança/ Adolescente: _____
Data de Nascimento: _____
Filiação: Pai: _____
Mãe: _____
Bairro: _____ Cidade: _____

Tendo este Conselho apurado os fatos relatados e verificados nas declarações que:

Decide o Conselho Tutelar: _____

Conselheiros Tutelares: _____

Lei Federal

Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar à criança e o adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à alimentação, ao lazer, à saúde, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.



**Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente
João Pessoa - Região Mangabeira**

Rua: Janduy, s/n - Mangabeira
Fone (083) 238-6793



LEI FEDERAL Nº 8.069 / 90 - LEI MUNICIPAL Nº 6.607/90

ENCAMINHAMENTO Á PROGRAMA EM REGIME DE ABRIGO

ENCAMINHAMENTO. Nº. _____ João Pessoa, ____ / ____ / ____

**Á
ENTIDADE.** _____

O Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente de João Pessoa - Região Mangabeira, com sede Rua Janduy, s / n - Mangabeira - João Pessoa - PB, no uso de suas atribuições legais, previstas no Art. 136, Inciso VIII da Lei Federal nº. 8.069/90 - **ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, REQUISITA ABRIGO** nesta entidade para _____

nascido aos _____ dias, do mês de _____ de _____, no estado da Paraíba, filho de _____ e _____

residente á rua _____
bairro _____ - João Pessoa- PB, Fone: _____

Agradecemos a atenção e lembramos que o não atendimento injustificado do presente, constitui crime e infração administrativa, respectivamente previstos nos artigos 236 e 249 da lei supracitada.

Conselheiros Tutelares:

Nome: _____ - matrícula n.º _____

Assinatura do Responsável

Pelo recebimento do encaminhamento

Art. 236 - impedir ou embaraçar a ação de autoridade Judiciária, Membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de sua função prevista na lei.
Pena: detenção de seis meses a dois anos.

Art. 249: descumprir dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao pátrio poder ou decorrente e tutela, guarda ou adoção, bem assim determinação da autoridade Judiciária ou Conselho Tutelar
Pena: multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.