

**SALETTE MARINHO DE SÁ**

**CONSELHO TUTELAR:  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA  
FÍSICA DOMÉSTICA**

**SALETTE MARINHO DE SÁ**

**CONSELHO TUTELAR:  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA  
FÍSICA DOMÉSTICA**

Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” – UNESP, campus Franca – São Paulo, em convênio com a Universidade Católica Dom Bosco – UCDB – Campo Grande – Mato Grosso do Sul, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Noemia Pereira Neves.

**FRANCA  
2001**

Sá, Salette Marinho de  
Conselho Tutelar : enfrentamento à violência física doméstica / Salette  
Marinho de Sá. Franca, 2001.  
235p.

Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual Paulista “Julio de  
Mesquita Filho”. Faculdade de História, Direito e Serviço Social.

1. Violência Familiar
2. Criança e Adolescente – maus tratos
3. Campo Grande-MS – Conselho Tutelar I. Título

CDD362.76

**SALETTE MARINHO DE SÁ**

**CONSELHO TUTELAR:  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA  
FÍSICA DOMÉSTICA**

**FRANCA  
2001**

**SALETTE MARINHO DE SÁ**

**CONSELHO TUTELAR:  
ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA  
FÍSICA DOMÉSTICA**

**COMISSÃO JULGADORA  
DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

*Presidente e  
Orientador*

---

*2º Examinador*

---

*3º Examinador*

---

Franca, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2001.

## AGRADECIMENTOS

Como qualquer outro trabalho, este não poderia ter sido escrito sem inspiração dos muitos homens e mulheres, autores notáveis, e sem o apoio de muitos outros que não chegam a ser citados, em suas páginas, a todos eu gostaria de expressar minha mais profunda gratidão.

Ao meu **pai** (*in memorian*), a minha **mãe** e a minha **avó**, que me ensinaram a valorizar as pequenas conquistas, e com sabedoria acompanharam todos os meus passos.

Aos meus irmãos, **Leocy** e **Valdenir** (*in memorian*) que animaram minhas lutas e esperanças.

À minha orientadora, **Profª Drª Noemia Pereira Neves**, por suas leituras críticas e valiosas sugestões a este trabalho.

À amiga, **Profª Drª Mariluce Bittar**, que sempre foi um incentivo para os meus estudos, principalmente no mestrado, quando tivemos oportunidade de discutir todo o processo de elaboração deste trabalho.

**Aos (as) amigos(as)**, que souberam compreender minhas ausências, com carinho.

À **Denise C. Pottumati, Edilene L. dos Santos e Leizelane A. T. Campagna**, pela disponibilidade e apoio, que comigo leram e releeram, o feito e o refeito.

Agradeço especialmente ao **Cleiton Gomes**, pela paciência, carinho e companheirismo, partilhados nesta caminhada.

E finalizando, agradeço e dedico este trabalho às **crianças e adolescentes** que em suas histórias de Violência Doméstica, me ensinaram que é possível lutar pela construção de um amanhã de paz.

“Somente poderá amar cada criança com amor sábio, quem se interessar por sua vida espiritual, por suas necessidades, por seu futuro. Quanto mais se aproximar da criança; mais verá nela coisas dignas de sua atenção. E é nessa observação escrupulosa que encontrará sua recompensa e a coragem para novos esforços, que permitam que vá sempre em frente”.

(Korczak, 1983, p.234).

## RESUMO

O presente estudo investiga os procedimentos que o Conselho Tutelar de Campo Grande-MS utiliza para o enfrentamento do fenômeno da violência física doméstica, bem como verifica a efetividade e o cumprimento das medidas de proteção aplicadas para a garantia dos direitos da população infanto-juvenil. A metodologia adotada foi a pesquisa qualitativa e a análise documental, constitui-se na técnica utilizada para coleta de dados. Os resultados encontrados revelam que o Conselho Tutelar é um importante instrumento para efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esperamos que os dados obtidos neste trabalho, venham ter validade para elaboração de uma política de prevenção e atendimento às vítimas de violência doméstica, e às famílias agressoras, e ainda poderão constituir-se em subsídios para que o próprio órgão avalie sua prática cotidiana na comunidade, repensando seu papel defensor da criança e do adolescente.

**PALAVRAS-CHAVES:** **Violência Doméstica; Conselho Tutelar; Criança e Adolescente**

## ABSTRACT

The present study investigates the procedure Conselho Tutelar in Campo Grande-MS, follows to face the home physical violence phenomenon as well as it checks the effect and the completion of means of protection applied to guarantee the infant juvenile population's rights. The adopted methodology was the qualitative research and the documentary analysis constitutes the technique used to collect data. The found results reveal that Conselho Tutelar is an important instrument to make children and adolescent's statute effective. We hope the information found on this work is worth for the elaboration of a policy to prevent and support home violence victims and aggressor families. It will also be able to constitute subsidies so that the own institution values its daily practice in the community rethinking about its role to defend children and adolescents.

**KEY WORDS:** *Home Violence; Conselho Tutelar; Children and Adolescents.*

## SUMÁRIO

Lista de abreviaturas .....	10
Lista de gráficos e quadros .....	12
Introdução .....	15

### **CAPÍTULO I – A Violência Doméstica e a Legislação Brasileira: um breve olhar sobre a história**

1.1 – A Descoberta da Violência contra a Criança e o Adolescente ..	28
1.2 – A Infância no Brasil e a Legislação do Código de Menores ao Estatuto da Criança e do Adolescente .....	35

### **CAPÍTULO II – A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente**

2.1 – As Inovações do ECA para a Infância e Adolescência .....	61
2.2 – Descentralização e Participação.....	64
2.3 – Os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares – espaços institucionais de participação .....	75
2.3.1 – Conselhos de Direitos .....	75
2.3.2 – Conselho Tutelar .....	91

### **CAPÍTULO III – Violência Doméstica e o Conselho Tutelar**

3.1 – Violência – um fenômeno social .....	122
3.1.1 – Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes ..	130
3.2. – A Violência Física Doméstica contra Crianças e Adolescentes e o Conselho Tutelar de Campo Grande - MS .....	146
3.2.1 – Apresentação dos Envolvidos .....	155
a) Os Denunciantes .....	157
b) A Família que se Pensa e a Família que se Vive no Cotidiano.....	164
c) Quem são os Violadores dos Direitos da Criança e do Adolescente .....	174
d) A Criança e o Adolescente e o Ato de Violência .....	179
3.3 – O Conselho Tutelar de Campo Grande - Procedimentos para o Enfrentamento à Violência Física Doméstica .....	184
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>210</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>220</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>233</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

ANCED – Associação Nacional de Centros de Defesa

BO – Boletim de Ocorrência

CBIA – Centro Brasileiro de Apoio à Infância e a Adolescência

CECRIA – Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEI – Centro de Educação Infantil

CF – Constituição Federal

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CT – Conselho Tutelar

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FEBEM – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FIA – Fundo da Infância e da Adolescência

FMIA – Fundo Municipal para a Infância e Adolescência

FÓRUM DCA – Fórum de Defesa da criança e do Adolescente

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

IML – Instituto Médico Legal

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOS – Lei Orgânica da Saúde

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

NOB – Norma Operacional Básica

PNAS – Política Nacional da Assistência Social

SAM – Serviço de Assistência ao Menor

SBP – Sociedade Brasileira de Pediatria

SIPIA – Sistema de Informação para à Infância e Adolescência

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

<i>Quadro I e Gráfico I</i> – Instalação dos Conselhos Tutelares em MS.....	99
<i>Quadro II e Gráfico II</i> - atendimentos realizados no Conselho Tutelar .....	110
<i>Quadro III</i> – Órgãos da política de atendimento à criança e ao adolescente.....	120
<i>Quadro IV</i> – atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar nos anos de 1997-98 .....	151
<i>Quadro V</i> – Inadequação do convívio familiar e comunitário e a violência física doméstica.....	152
<i>Quadro VI</i> – Violência doméstica e suas modalidades.....	152
<i>Quadro VII</i> – Sexo das vítimas .....	153
<i>Quadro VIII</i> – Idade das vítimas .....	154
<i>Quadro IX</i> – Apresentação dos envolvidos .....	155
<i>Quadro X</i> – Quem são os violadores .....	175

## INTRODUÇÃO

A violência doméstica contra a criança e o adolescente, embora repudiada socialmente, pode ser considerada fato cotidiano.

Governos e sociedade civil despertam para a importância de se dar mais atenção ao grupo social formado por esse segmento. Afinal de contas, serão as crianças e jovens de hoje que estarão à frente dos destinos do mundo no século que se inicia. A conjuntura difícil que nos é apresentada, marcada pela exclusão social, injustiças, marginalização, violências e com conflitos étnicos surgindo a cada momento, aponta para a necessidade de não mais ser ignorada a problemática da violência contra a criança e o adolescente e de, ao contrário, serem viabilizados investimentos para esse segmento da população.

Esse novo olhar sobre a situação da criança e do adolescente fez com que começasse a se tornar visível a triste realidade de violência perpetrada contra meninos e meninas em todo o mundo. Este é um fenômeno que atinge todas as classes e ambos os sexos.

A Violência Doméstica é entendida como uma forma de linguagem que não expressa apenas o intuito de educar ou de corrigir comportamentos inadequados, mas quer comunicar o poder dos pais sobre a criança, ou seja, o poder do mais forte sobre o mais fraco.

(Azevedo & Guerra, 1989). Dessa forma, muitos adultos para demonstrar e manter o seu poder sobre a criança, utilizam-se da violência para reforçar sua autoridade sobre a mesma.

Viviane Guerra afirma que *“a violência na família brasileira existe, que esta família não é sagrada, nem intocável e que pode em alguns momentos oferecer grandes riscos à integridade de uma criança”*. (Guerra, 1998, p.154).

A notificação sobre violência física doméstica é a que mais chega aos serviços de proteção e de saúde, pois é facilmente detectada, através das marcas deixadas no corpo da criança ou adolescente. No exercício da função de conselheira tutelar entre os anos de 1994 e 1998, deparamo-nos com grande número de registros sobre violência de pais contra filhos, e observamos que o número de denúncias sobre violência física destacava-se dentre as demais. Vivenciamos momentos de inquietações, questionamentos, refletindo as angústias de quem começa a lidar com esse fenômeno. A área de defesa de direitos da criança e do adolescente é ampla e se constitui num campo de trabalho difícil, desconcertante e às vezes desencorajador. Quem trabalhou com crianças e adolescentes vítimas de agressões físicas, abuso sexual, abandono, entre tantas outras violações que lhes são infligidas, não passa impunemente pelas famílias nas quais há violência doméstica. A indignação que vivenciamos ao desenvolver esse trabalho, obrigou-nos buscar e decifrar os motivos que levam pais e mães a utilizarem castigos

físicos, às vezes com auxílio de instrumentos cortantes, cordas e correntes, para impor sua vontade aos filhos. Despertou-nos também para o desafio de desvendar esse fenômeno para enfrentá-lo com competência no dia-a-dia como assistente social, pois a criança e o adolescente encontram-se em todas as esferas de intervenção dessa profissão.

Reconhecendo o Conselho Tutelar como legítimo instrumento de pressão e prevenção para que de fato o Estatuto da Criança e do Adolescente seja vivenciado no Brasil e que como tal deve forçar a implementação de mecanismos necessários no atendimento adequado aos direitos de todas as crianças e adolescentes, surgiu o interesse em desenvolver um estudo científico sobre a Violência Doméstica contra Criança e o Adolescente e analisar os procedimentos que o Conselho Tutelar utiliza para o enfrentamento dessa problemática. Foi nessa perspectiva que pesquisamos esse fenômeno, com o objetivo de verificar a efetividade no cumprimento das medidas de proteção que o Conselho Tutelar aplica para a garantia e ressarcimento dos direitos preconizados no ECA.

Dadas as dificuldades que envolvem estudos desta natureza em função das características do fenômeno da violência doméstica, em geral, as pesquisas são sempre *ex post facto*, ou seja, a partir do momento em que o problema foi notificado às instâncias de proteção à criança e à família, optamos assim, por desenvolver uma pesquisa qualitativa, que privilegia a realidade que não pode ser

quantificada. *“O dado numérico em si nos instrumentaliza, mas não nos equipa para trabalhar com o real em movimento, na plenitude que buscamos”* (Martinelli, 1994, p.13), a qual supõe a relação dialética entre sujeito e o objeto no processo do conhecimento.

O objeto da pesquisa não é concebido como um único dado da realidade, independente, alheio e neutro, mas sim, um conjunto da realidade, pleno de significados e relações que os sujeitos criam em suas ações.

Podemos afirmar que através dessa metodologia de pesquisa, é possível conhecer o sujeito sem desconectá-lo de sua estrutura; conhecer o seu viver histórico e cotidiano e sua experiência social que expressa sua cultura.

Para Maria Lúcia Martinelli, a pesquisa qualitativa fundamenta-se numa opção política. *“Nesse sentido ela é plena de intencionalidades, busca objetivos explicitamente definidos”*. Afirma que quando escolhemos os sujeitos que participarão da pesquisa, estamos apoiados em projetos políticos mais amplos, os quais relacionam *“até mesmo com o projeto de sociedade pelo qual lutamos”* (Martinelli, 1994, p.16). Daí a sua importância.

Para a investigação que ora apresentamos, a pesquisa documental representou um instrumento fundamental para a coleta de dados; observamos, conforme afirma Gil (1994), que os documentos constituem fonte rica e estável de dados, de onde podem ser retiradas as

evidências que fundamentam as declarações e afirmações do pesquisador. As informações contidas nos documentos são as mais diversificadas e possibilitam investigar o processo histórico, referente a ação do Conselho Tutelar frente à violência doméstica, estabelecendo suas características, descrevendo e comparando os fatos sociais.

A pesquisa de campo, propriamente dita, efetuou-se em vários momentos, defrontamo-nos com alguns obstáculos, como a resistência por parte de alguns conselheiros em disponibilizar as pastas que contêm os registros dos casos. Isto nos surpreendeu pelo fato de termos sido membro do Conselho. Esse problema foi sanado no momento em que solicitamos oficialmente uma reunião com todos os membros, oportunidade em que apresentamos o projeto de pesquisa e sua importância científica para a elaboração de propostas de efetivação de uma política de atendimento à população infanto-juvenil.

Após a autorização dos conselheiros, iniciamos a pesquisa.

Salientamos que o Conselho, como outras instituições brasileiras, apresenta dificuldades no cuidado com a própria memória institucional. Os documentos são organizados pelos conselheiros em pastas e, como as que seriam utilizadas em nossa pesquisa já estavam arquivadas, levamos algum tempo para separá-las. Isso posto, cabe relatar que o primeiro passo dado foi a leitura aleatória de diversas pastas que continham os registros de denúncias efetuadas nos anos de 1997 e

1998, com diferentes tipos de documentos como relatórios, requisições de serviços, encaminhamentos, representações ao Ministério Público, entre outros.<sup>1</sup>

Observamos que as anotações e registros, são feitos de forma individualizada pelos Conselheiros através de relatórios individuais, como se aquelas denúncias não fizessem parte do todo, não havendo uniformidade no registro das mesmas. Portanto, as denúncias são registradas de diferentes formas: alguns conselheiros relacionam os nomes das crianças e adolescentes em livros, ou ainda guardam relatórios, ofícios e outros documentos referentes aos mesmos em pastas, distribuídas em armários e arquivos, dispostos nas salas dos próprios conselheiros, separando as informações e muitas vezes construindo arquivos individuais.

Alguns conselheiros classificam o tipo de violador, violação e procedimentos, conforme *folder* explicativo do Sistema de informação para a Infância e Adolescência-SIPIA<sup>2</sup> - programa que na época não estava instalado no Conselho porém, conforme relatório do órgão, os conselheiros já estavam sendo capacitados para operá-lo;

---

<sup>1</sup> Documentos utilizados pelo Conselho Tutelar para ressarcimento dos direitos violados de crianças e adolescentes, conforme o previsto no Art.136 do ECA.

<sup>2</sup> SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência, desenvolvido pelo Ministério da Justiça e que foi instalado no Conselho Tutelar de Campo Grande em 1999. Vale ressaltar que nos anos pesquisados, os conselheiros estavam recebendo capacitação para execução do SIPIA. Assim, alguns já classificavam os atendimentos baseando-se no Programa, com seus diversos códigos de identificação, violação e procedimentos, conforme exposto nos relatórios do Conselho, nos anos de 1997 e 1998.

outros não trabalhavam dessa forma, dificultando a identificação do nosso objeto de estudo: violência física doméstica.

A leitura dos documentos contidos nas pastas possibilitou anotações e transcrições dos dados, resguardando sua fidelidade à fonte original.

O trabalho subsequente foi a organização de inúmeros documentos que se encontravam dispersos, soltos nas pastas, sem respeitar uma ordem cronológica e que se revelaram importantes fontes de informações, possíveis de serem utilizados na nossa pesquisa.

Para interpretar os fatos e suas significações, buscando captar as suas relações, realizamos uma organização preliminar nesses documentos por meio de uma leitura fluente e, num segundo momento, uma leitura mais sistematizada possibilitou a sistematização/agrupamento dos dados recolhidos, de acordo com suas características e semelhanças, em categorias representativas. *“Por meio das categorias podemos fazer então uma viagem do singular ao universal mediatizadas pelo particular”*. (Martinelli, 1994, p.62).

As categorias eleitas foram: data do registro; identificação da criança e ou do adolescente; idade; sexo; escolaridade; denunciante; violação; violador; situação familiar; ação do Conselho; relato dos procedimentos; data e motivo do encerramento do caso.

Os dados foram sistematizados em um Quadro Matricial de Análise (anexo), dividido em colunas, identificando conforme Martinelli,

*“elementos constitutivos do corpus do trabalho, tendo por conseguinte, condição de apreender os aspectos relevantes ou não do material selecionado para a pesquisa”.* (1994, p.64). O quadro foi dividido em 12 (doze) colunas conforme as categorias já citadas.

Num primeiro momento, selecionamos aleatoriamente 40 (quarenta) pastas com registros sobre violência física doméstica, das muitas outras que tivemos oportunidade de ler, entre 16 958 atendimentos registrados nos anos de 1997 e 1998.

O grande número de casos denunciados com registros em pastas, levou-nos a escolher entre as 40 selecionadas, 08 (oito) pastas para representar a totalidade, por considerar seus registros ilustrativos das violências cometidas pela própria família e da ação do Conselho Tutelar no seu enfrentamento.

Os dados foram registrados entre aspas, por terem sido transcritos dos relatórios e registros (não paginados), facilitando assim sua análise e interpretação.

Depois de organizar os dados, num processo de inúmeras leituras e releituras, classificando-os conforme o conjunto inicial de categorias, optamos por construir novo quadro (anexo II), dividindo-o nas seguintes categorias de análise: criança e adolescente, família, violação e ação do Conselho Tutelar.

Para efeito de organização, todas as pastas analisadas, foram classificadas com um número e uma letra, especificamente a elas

atribuídos, medida que impede a identificação das crianças e adolescentes vítimas.

Os documentos contidos nas pastas são os seguintes: relatórios elaborados pelas escolas, pelo SOS Criança e pelo Serviço de Apoio Sócio-Familiar, representações para perda ou suspensão de pátrio poder, cópia de boletim de ocorrência e de exame de corpo delito expedido pelo IML, fichas de encaminhamento e requisições de serviço público expedidas pelo Conselho Tutelar e anotações dos próprios conselheiros.

Os relatórios anuais - 1997-98, elaborados pelo Conselho Tutelar, foram por nós utilizados com a finalidade de obtermos informações a respeito de suas ações na comunidade, como número de atendimentos, procedimentos realizados, e dificuldades encontradas para execução do seu trabalho.

Jornais e revistas se tornaram fontes para nossos estudos, possibilitando-nos perceber o que está sendo transmitido pela imprensa à sociedade em termos de Violência Física Doméstica.

Os registros e observações que extrapolaram o quadro matricial, ou seja, as categorias pré-estabelecidas, foram anotados separadamente para serem utilizados na fase de interpretação dos dados.

Neste momento, trabalhamos com os fatos surgidos durante a análise documental e seguimos os passos sugeridos por Maria Cecília Minayo: (1998).

- a) ordenação de dados;
- b) classificação dos dados: construção de categorias
- c) análise final: articulação entre os dados e os referenciais teóricos da pesquisa.

Acreditamos que as 8 histórias selecionadas, antes guardadas entre tantas nos armários do Conselho Tutelar, conhecidas apenas por “*alguns olhos*” e talvez fadadas ao esquecimento, tenham no fundo uma missão importante. Poderão trazer à tona uma série de reflexões sobre a violência que permeia as vidas de crianças e adolescentes e de nossas famílias.

*“Talvez, possam surgir novas idéias que busquem romper as cadeias que nos intimida, que nos castra diariamente. Sabemos que romper estas cadeias não é fácil, porque o modo violento de viver está entrando em nosso cotidiano. Entretanto, mesmo que a luta seja difícil, vale a pena enfrentá-la, assim como vale a pena seguir vivendo”.* (Guerra, 1998, p.129).

A construção deste trabalho se apresenta sob a forma de capítulos.

No *capítulo I*, abordamos acontecimentos que contribuíram para a “*descoberta*” do fenômeno no cenário internacional, e que a punição-corporal, entendida como método de disciplinar foi incorporada aos costumes brasileiros, tão logo iniciou-se a colonização do

país. Nesse capítulo, realizamos uma breve retrospectiva da legislação relativa à infância, a partir da aprovação do primeiro Código de Menores em 1927 que introduz o conceito de “*abandono*” e, posteriormente, é incluído o conceito de “*situação irregular*” pelo Código de Menores reformulado em 1979, até a promulgação da Constituição Federal em 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, consagrando a “*doutrina da proteção integral*” .

O *capítulo II* traz à tona o reconhecimento dos direitos de cidadania à criança e ao adolescente, como conquista assegurada pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Na discussão que segue, focalizamos o contexto em que o ECA é aprovado, destacando suas principais inovações para o segmento infanto-juvenil. O texto refere-se especialmente à implementação do Estatuto por meio da participação da sociedade civil, nos espaços mistos – Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, ressaltando a relação destes com os Conselhos Tutelares.

O Estatuto é apresentado como uma norma geral de proteção integral à criança e ao adolescente, destacando as atribuições do Conselho Tutelar na garantia de seus direitos quando ameaçados ou violados.

No *capítulo III*, buscamos caracterizar a violência como um fenômeno social, sobretudo em sua natureza doméstica, destacando

Violência Física, que está interligada àquela, de uma forma mais ampla, reinante na sociedade.

No decorrer de nossa exposição, tivemos o cuidado de trazer para esse capítulo os passos mais importantes que percorremos para construção das categorias analisadas.

Apresentamos os envolvidos na notificação da violência, denunciantes, agressores e vítimas, com *flashes* das histórias contidas nos registros do Conselho Tutelar, as quais possibilitaram a visualização da figura da criança pelos adultos como um ser fraco, dependente de sua família, explicitando a relação de força destacada por Viviane Guerra nos casos de violência: "*o adulto que tudo sabe contra a criança que nada sabe e para a qual só resta o caminho de obediência*". (1998, p.105).

Analisamos a ação do Conselho Tutelar frente ao fenômeno da violência física doméstica nos casos selecionados, tema central deste estudo, destacando a legitimidade do órgão para atender as denúncias que lhes são apresentadas e quais suas reais possibilidades para o enfrentamento da violência de pais contra filhos.

Esperamos que este trabalho possa despertar pais, governantes e sociedade civil para a responsabilidade de todos perante a infância e a juventude. Tem a pretensão de oferecer elementos para profissionais, principalmente do Serviço Social, para questionar, pensar e propor formas alternativas de ação que possam, efetivamente, ajudar a

criança agredida pelos pais e trazer o problema a uma discussão crítica pela sociedade e pelo Estado.

Os dados obtidos poderão constituir-se em subsídios ao próprio Conselho Tutelar para avaliar sua prática cotidiana com a comunidade, repensando seu papel como defensor da infância e da juventude.

## CAPÍTULO I

# A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: UM BREVE OLHAR SOBRE A HISTÓRIA

### 1.1 – A Descoberta da Violência Contra a Criança e o Adolescente

*“É impossível evitar certos erros nascidos do hábito, das idéias preconcebidas, das tradições consagradas pelo uso, como por exemplo, a maneira de tratar as crianças como seres inferiores, irresponsáveis, ingênuos e inexperientes”. (Korczak, 1983, p.188)*

Ao iniciarmos o debate sobre a atenção que é dispensada à violência doméstica faz-se oportuna, uma breve retrospectiva, destacando a “descoberta” do fenômeno em pauta no panorama internacional, assim como em nosso país.

Considerando que a violência de pais contra filhos sempre existiu, a sua “descoberta” trouxe à público a punição corporal usada

como método de disciplinar crianças, muitas vezes fundamentando-se em dizeres bíblicos, como acontecia no século XVIII:

*“Aquele que poupa a vara, quer mal ao seu filho, mas o que o ama, corrige-o continuamente”.* (Provérbios, 13, 24).

Viviane Guerra (1998) aponta que na Idade Média, conforme Aires, a socialização da criança não era assegurada nem controlada pela família. Situação que é alterada no século XVIII, quando a mesma é conduzida ao processo de escolarização, muitas vezes mantida enclausurada nos colégios e longe da família.

Tanto a família como a escola fazem com que a criança conheça a “vara”. Assim o conceito de infância, na época, apresentou-se acompanhado dos mais severos métodos de educação, sendo o castigo corporal concebido como o melhor meio para “quebrar” a vontade da criança.

Ao desenvolver um estudo sobre a tese de Philippe Ariès, Guerra observa:

*“A partir do momento em que uma condição especial – a infância – foi inventada, resultando num conceito tirânico de família que destruiu a sociabilidade e privou a criança da liberdade, infligiu a ela um ‘confinamento’ e os castigos severos”.* (Guerra, 1998, p.54).

A autora, ao discutir a violência física no relacionamento de pais e filhos, alerta que a verdadeira história da infância têm sérios obstáculos a transpor do ponto de vista da sua reconstrução:

*“(…) quanto mais se retorna ao princípio da história da humanidade, mais pais encontramos pouco envolvidos com o cuidado de seus filhos e que se hoje nos espantarmos com a quantidade de crianças vítimas de violência, imagine-se que um número mais amplo desta categoria poderia ser encontrado quanto mais se regredisse na história”. (Guerra, 1998, p.56).*

Quanto às idéias veiculadas sobre educação no século XVIII, observamos que o espancamento estava presente. Em seus estudos, Viviane Guerra (1998) destaca Locke, que aponta em seus textos que as crianças podiam ser moldadas de acordo com os desejos dos pais e estes deveriam cuidar para que os filhos não recebessem influência que nelas desenvolvessem maus-hábitos. Apesar de não defender o espancamento como elemento chave para o condicionamento moral, Locke sustentava que a criança deveria de entender que o adulto não é só mais poderoso como está certo.

Observamos que era comum nessa época tal entendimento: disciplinar as crianças no lar pelos adultos, mesmo que para isso fosse necessário o emprego de castigos físicos.

Em 1762, na França, surgem mais idéias a respeito da questão através de Jean-Jacques Rousseau. Ele questionava em sua obra um sistema pedagógico despótico, baseado no castigo físico, empregado sem discriminação ou discernimento. Porém, este questionamento pouco influenciou a educação naquele tempo. (Guerra, 1998).

A França, no final do século XIX, marca o local onde surgiu o primeiro estudo científico sobre o fenômeno da violência doméstica, realizado por um médico, em 1860, o Dr. Ambroise Tardieu, presidente da Academia de Medicina de Paris. Em seus estudos destacava o tratamento brutal e cruel do qual algumas crianças eram vítimas de castigos impostos por seus pais, seus professores, ou por aqueles que exerciam uma autoridade direta sobre elas. Identificou como características dos pais agressores, o desemprego e o isolamento social. (Azevedo & Guerra, 1989).

Entretanto, suas idéias não foram incorporadas devido ao extremo conservadorismo que veiculava na sociedade francesa, impedindo que viessem à tona argumentos acadêmicos que mostrassem a face cruel e opressora da família.

Era fundamental, naquela época, preservar o poder instaurado no seio familiar e ocultar suas mazelas.

Destacamos também na França, o surgimento em 1850, das primeiras “sociedades protetoras da infância”, confirmando a existência de crianças abandonadas e vítimas da autoridade familiar.

No entanto, confrontaram-se com a resistência do poder paterno, que impedia que fosse verificada a “situação” das crianças em seus lares.

A sociedade, nesse período, começa a pressionar o Estado para o enfrentamento dessa questão. A resposta dá-se através da

Lei de 1889, que determina poderes ao juiz para retirar a criança do poder da família em casos de embriaguez e maus-tratos, e confiar sua guarda à assistência pública ou a uma pessoa caridosa. Já a Lei de 1898 introduz sanções penais contra os pais responsáveis por violências dirigidas aos filhos.

Percebe-se, dessa forma, que o problema da violência na sociedade francesa, discutida no trabalho de Tardieu, existia e necessitava de uma intervenção, embora não há informações quanto ao resultado das medidas jurídicas para impedir ou coibir a ação violenta dos pais.

O renascimento das preocupações científicas com o fenômeno da violência deu-se no século XX, nos Estados Unidos, que vivenciavam um momento político agitado, com revisão da política belicista, dos direitos femininos, da população negra e dos direitos civis. *“Esses movimentos trouxeram à baila questões sobre a supremacia masculina no âmbito do lar, sobre a ‘santidade’ da privacidade familiar, etc, estabelecendo-se condições para que a violência doméstica pudesse de novo vir a tona”*. (Guerra, 1998, p.151).

Na área da medicina, a questão do abuso de ordem física se converteu na “Síndrome da Criança Espancada”, e os Drs. F. Silverman e H. Kempe, em um simpósio realizado em 1962, apresentam um trabalho com 749 casos de crianças vítimas, com seqüelas provadas pela violência dos pais. Ocorre a “redescoberta” científica do fenômeno.

Evidentemente que houve um reducionismo em termos da dimensão alcançada pela problemática em pauta, o estudo referia-se apenas a crianças com baixa idade, por considerar que estas não poderiam ter provado as lesões constatadas nos exames clínicos e radiológicos.

Entre a década de 60 e 70, outras áreas do conhecimento (Psicologia, Direito, Serviço Social) se envolvem com a problemática, surgindo novas modalidades para o atendimento das vítimas e agressores, incluindo constituição de grupos de auto-ajuda. (Azevedo & Guerra, 1997).

Percebemos mudanças em termos de respostas públicas e profissionais a este fenômeno. "*O trabalho de proteção das crianças foi considerado uma extensão do trabalho de uma nova profissão: o Serviço Social*". (Azevedo & Guerra, 1997, p.262).

No Brasil, atribuiu-se aos padres jesuítas a introdução dos castigos corporais às crianças indígenas, como forma de mantê-las na escola, quando estes aqui chegaram à época do Brasil-Colônia. Os índios que não se utilizavam de castigos físicos para disciplinar os filhos reagem com indignação, chegando a abandonar o local de estudo, devido ao uso da palmatória e do tronco pelos jesuítas.

Essa violência segue da Colônia, se reproduz ao longo do Império e República:

*“ O mundo escravocata revela os castigos brutais aplicados às crianças brancas, filhas dos senhores e àqueles dirigidos às crianças escravas, bem como o mundo republicano traz a tona discursos veiculados em congressos que referendam o disciplinamento corporal como prática importante que conduz à obediência dos filhos no lar (...) a violência física doméstica esteve presente entre nós desde a época em que fomos colonizados, ou seja, foi uma prática que se importou da Europa (...)”.* (Guerra, 1998, p.152).

Este tipo de disciplinamento foi “aceito” do ponto jurídico em nossa sociedade por um longo tempo. A violência contra crianças no âmbito familiar se ampliou para a esfera pública no final do século XIX e início do século XX, através da institucionalização da “disciplina” na educação, sendo este o conceito entendido como repressão, controle e punição das crianças. Dessa forma, a violência estava presente nas relações familiares e institucionais.

Nessa perspectiva, a política de educação, assistência, saúde pública (higienista) e segurança, tornaram-se instrumentos de controle, punição e disciplina, favorecendo o desenvolvimento de práticas violentas ou fortalecendo a violência já existente no âmbito familiar e/ou institucional.

A “cultura do silêncio” foi uma estratégia utilizada para manter o clima de violência intra e extra-familiar, a qual é fortalecida pelas práticas coercitivas, por pressões psicológicas, físicas, morais e religiosas.

A exemplo disso, citamos algumas legislações brasileiras que justificavam alguns castigos aplicados pelos pais aos filhos como lícitos, por considerá-los uma forma de disciplinamento: o Código de Menores de 1927, que introduz a punição aos ditos castigos imoderados, e o Código de Menores de 1979, que não dispensa tratamento diferenciado entre as vítimas de violência e os autores de infração, introduzindo o termo “situação irregular”, mesclando essas duas situações.

A discussão que faremos a seguir é justamente sobre essas legislações e suas repercussões na vida da população infanto-juvenil até chegar a Constituição Federal (1988), e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que afigura-se como fundamental na batalha pela garantia dos direitos da infância e da adolescência.

## 1.2 – A Infância no Brasil e a Legislação do Código de Menores ao Estatuto da Criança e do Adolescente

*“O que é uma criança quando observamos na sua estrutura espiritual, que é diferente da nossa? Quais são seus traços principais, suas necessidades, suas possibilidades escondidas? O que é essa metade da humanidade que, vivendo ao lado e com os adultos, está ao mesmo tempo tão separado deles? Nós fazemos com que carreguem o fardo de seus deveres de futuros homens sem lhes dar hoje direitos como seres humanos”.* (Korczak, 1983, p.96).

O confronto de duas leis que regulam os direitos da criança e do adolescente – o Código de Menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é, na verdade, o confronto de duas doutrinas, e sobretudo de duas visões jurídicas sobre a criança: a Doutrina da Situação Irregular<sup>3</sup> e a Doutrina da Proteção Integral<sup>4</sup>. O ECA traduz esta última em lei, que está em vigor desde 1990, dividindo até hoje opiniões e práticas quanto ao modo de cuidar as crianças e adolescentes.

---

<sup>3</sup> Doutrina da Situação Irregular é a doutrina que orientou o Código de Menores. Preconiza a atuação do Estado, através do Judiciário, quando o *menor* se encontra em alguma situação considerada irregular: os abandonados, vítimas de maus-tratos, miseráveis e infratores.

<sup>4</sup> Doutrina de Proteção Integral é a nova concepção jurídica segundo a qual o Governo, o Estado e a Sociedade são obrigados a propiciar a todas as crianças e adolescentes, o respeito a seus direitos fundamentais. Concebe a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Cada época, dependendo dos determinantes econômicos com suas implicações sócio-político-culturais, elaborou um tipo de discurso sobre a questão da criança em situação de privações e risco, sugerindo formas de encaminhamento para a sua pretensa solução.

Para falar no Estatuto (1990), é necessária uma comparação com a lei a que anteriormente existiu no país: o Código de Menores.

*“Ao longo da década de 1920, cresceu mais no Brasil a idéia de que o Estado deveria assumir a responsabilidade de prestar assistência às crianças e adolescentes privados dos mínimos sociais e sujeitos a condutas anti-sociais. A partir de então, várias iniciativas são implementadas com a inauguração de lactários, escolas maternais, jardim de infância, consultórios para lactantes, policlínicas infantis, além de campanhas em favor do aleitamento materno”. (Kemp, 2000, p.117).*

O discurso moralizador existente na época atribuía às famílias consideradas “desajustadas” a incapacidade de oferecer educação e afeto aos seus filhos, que viviam nas vias públicas, convivendo com o mundo dos vícios e com a “escola” do crime. Com tal entendimento, era necessário frear a ação dos infratores que ameaçam a ordem pública. Surgem as primeiras instituições para menores abandonados ou envolvidos com o crime. O debate que se propunha era de um lado a prevenção e de outro, a punição. (Passetti, 1999 & Kemp, 2000).

O lema era a preservação da ordem social e, caberia ao Estado, providenciar a assistência aos abandonados, para “reeducá-los” ou “recuperá-los”.

A criação do Juízo de Menores através do Decreto nº 16 272, de 20/12/1923, indicava que a pessoa do juiz deveria determinar o tipo de tratamento para cada situação apresentada pelos “menores abandonados ou infratores”.

O Juiz de Menores era uma figura atípica dentro da estrutura do Estado. Ele aplicava a lei e detinha poderes de vigilância, proteção e regulação da vida dos menores.

*“Em verdade, o Poder Público, ao fortalecer a figura do juiz de menores, queria ‘se livrar’, do chamado ‘problema do menor’, em especial os chamados ‘carentes e delinqüentes’. Entregando a vigilância, proteção, assistência e repressão a um órgão Judiciário, afastava de seus deveres o cuidado com as crianças, algo dispendioso, complexo e eleitoralmente irrelevante”. (Porto, 1999b, p.78).*

A responsabilidade do Estado consagrou-se no Direito através da edição do primeiro Código de Menores em 1927. Edson Passetti afirma

*“que foi com o Código de Menores (Decreto nº 1734/A, de 12 de outubro de 1927) que o Estado respondeu pela primeira vez com a internação, responsabilizando-se pela situação de abandono e propondo-se a aplicar os corretivos necessários para reprimir o comportamento delinqüência. Os abandonados estavam na mira do Estado”.* (Passetti, 1999a, p.355)

O mesmo autor relata que nos primeiros 30 anos da República, a criança pobre era considerada abandonada e potencialmente perigosa, e cabia ao Estado, incutir-lhe a obediência. A educação, sob controle do Estado, direcionava-se assim para disciplinar os cidadãos demonstrando uma política centralizadora e repressora.

A correção de comportamento em nome da educação elevou o número de prisões e internatos, onde os “desajustados” deveriam ser reeducados. *“Ao escolher políticas de internação para crianças abandonadas e infratores, o Estado escolhe educar pelo medo.”* (Passetti, 1999a, p.356).

O argumento para as internações fundamentava-se no princípio que era preciso combater o indivíduo perigoso. No entanto, o infrator que deveria ser reintegrado socialmente era totalmente alijado da sociedade e

*“é o único que sabe e expressa que a prisão e o internato em vez de corrigir, deforma; que a integração se dá pelo avesso na ilegalidade; que a austera vida de interno orientada pela rotina que mortifica individualidades os dispõe enfileirados para ações delinqüenciais”.* (Passetti, 1999a, p.356).

O Código de Menores (1927) regulamenta também o trabalho infantil até que com a Constituição de 1934, determinou-se a proibição ao trabalho dos menores de 12 anos em todo território brasileiro.

Esse Código introduziu timidamente a discussão sobre os castigos de pais contra filhos, referindo-se a punição apenas para castigos imoderados. Era aceita a disciplina corporal de crianças e adolescentes, com a finalidade de educar. (Guerra, 1998).

O Estado, através do Juiz de Menores, podia destituir o Pátrio Poder,<sup>5</sup> decretando a sentença da “situação irregular do menor”. Era determinado pelo Juiz ao “menor carente”, considerado criança em perigo, que a rede de atendimento abarcasse com todos os efeitos da pobreza, assumindo funções de abrigo, escola, hospital e, às vezes, prisão.

O Juiz, ao determinar que a criança fosse retirada das ruas, da sua família ou comunidade, acreditava, fundamentando-se no Código, que o atendimento seria, no mínimo, melhor que o oferecido anteriormente, o que efetivamente, na prática, não ocorria. Sempre houve denúncias sobre a situação dos internatos, os quais funcionavam como depósitos.

---

<sup>5</sup> Pátrio Poder é um poder-dever atribuído aos pais em benefício dos filhos. Os pais só podem usá-lo para a realização desse dever. (Cabral, 1999).

A lógica utilizada pelo Código era aparentemente simples: *“se a família não pode ou falha no cuidado e proteção do menor, o Estado toma para si esta função”*. (Faleiros, 1995b, p.54).

É importante ressaltar Simões que faz uma análise do movimento de constituição/desconstituição do Pátrio Poder naquela época na nossa sociedade:

*“No primeiro momento, os pais são destituídos do poder sobre o filho que, desde o nascimento, tem existência pública.*

*No segundo momento, o Estado devolve esse poder aos pais, delegando responsabilidade de uma função pública: a formação física e espiritual do cidadão. Para isso constitui-nos no Pátrio Poder. O menor fica, assim, em situação regular.*

*O terceiro momento, com a intervenção do Estado por meio do direito do menor, não é mais universal: em nome do interesse público, o Estado, na pessoa do Juiz de Menores, destitui determinados pais do Pátrio Poder.”* (Simões, 1983, p.85).

Devido a complexidade na disputa pela guarda dessas crianças, que não eram órfãos e sim carentes, entre o Juiz de Menores, a Família e as entidades de atendimento, muitas famílias acabavam abandonando os filhos nos internatos. Esse abandono era apontado pelos profissionais (psicólogos, assistentes sociais, e outros) dos internatos como imoralidade das famílias, desconsiderando a dificuldade destas para reaver o pátrio poder.

De acordo com Arantes,

*“embora a prática do internato de crianças não seja fato recente no Brasil, apenas com a criação da FUNABEM na década de 60 e a revisão do Código de Menores na década de 70, quando também, com a ditadura militar os menores foram considerados ‘questão de segurança nacional’, consolida-se a idéia de que lugar de criança pobre é no internato”.* (1995, p.213).

Em 1941, o atendimento que vinha sendo prestado pelas instituições, bem como o trabalho desenvolvido pelos Juízes de Menores são interrompidos. O Governo de Getúlio Vargas cria o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) através do Decreto – lei nº 3799 de 05/11/1941.

Kemp (2000) alerta para contradição verificada a partir desse decreto, que tinha por finalidade aprofundar os estudos sobre a infância e os problemas sociais e recolher os menores em estabelecimentos adequados, ministrando educação e instrução até seu desligamento; mesmo com esse objetivo, o SAM não conseguiu manter-se articulado com os Juízes de Menores. A educação e a instrução ali oferecidas se traduziam em maus-tratos e exploração dos internos por diretores e funcionários.

*“Com a instalação do regime militar no país, a partir de 1964, a problemática das crianças e adolescentes marginalizados passou a ser inserida na proposta mais ampla do Estado de ‘reestabelecer o bem-estar nacional’, através da condução de uma política de integração nacional, que traduziu na centralização do poder (...). A preocupação com ‘menores’ se dá à medida em que estes se constituíam, sempre mais, numa ameaça à ordem pública”. (Kemp, 2000, p.117).*

Por não satisfazer as necessidades do momento e apoiado nas críticas ao antigo Serviço de Assistência ao Menor, o regime militar substituiu o SAM pela Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) criada em 1º de dezembro de 1964, pela Lei nº 4513, vinculada ao Ministério da Justiça, reforçando seu caráter policial frente à problemática que deveria atender.

À FUNABEM caberia a tarefa de implementar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBM), que deveria por fim ao emprego de métodos repressivos e primitivos nas instituições para “menores” e, através da ação conjunta com a “comunidade”, desenvolver outras estratégias de atendimento que não priorizassem mais a internação ou a institucionalização da criança (Passetti, 1999).

O que o Estado pretendia era dividir com a comunidade a responsabilidade no atendimento à infância marginalizada. A atenção volta-se assim para a família. Acreditava-se que a marginalização era responsável pela *“disfunção familiar”*. A FUNABEM visava utilizar como estratégia romper com as práticas repressivas, neutralizando o caráter

desagregador do internato. Nesta perspectiva, “o fortalecimento econômico-social da família constitui ponto fundamental em toda política do bem-estar do menor”, (Vogel, 1995, p.305), privilegiando a manutenção e ou reintegração na família, recorrendo-se ao internato, apenas em casos extremos. Esse fato não aconteceu, pois as instituições filantrópicas não conseguiram prevenir a marginalidade, e muito menos, atenderam ao “menor infrator” e o fenômeno do “menino de rua”, que assume hoje proporções cada vez maiores.

Para assegurar o controle da situação, a FUNABEM, desencadeou, na década de 70, um processo de sensibilização dos governos estaduais, dando origem às Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor–FEBEMs.

No entanto, as unidades da FEBEM em cada estado se revelavam lugares de tortura e espancamentos, nos moldes dos esconderijos militares, onde subversivos eram torturados. Para Passetti, “a reforma não impediu a disseminação de violências praticadas em seu interior entre internos e pelas autoridades sobre os internos, (...) fez do seu espaço uma escola para o crime sempre atualizada”. (Passetti, 1999a, p.359).

De acordo com Vogel, as propostas da FUNABEM para “prevenção da marginalização do menor” – interiorizar a campanha preventiva; descentralizar as atividades e obter a participação da própria

*juventude, num esforço conjugado de prevenção – pareciam não ter rendido os frutos esperados”. (1995, p.314).*

Os prejuízos resultantes da marginalização eram alarmantes, chegando o Senado Federal a Comissão Parlamentar de Inquérito em 1976, constituindo a CPI do Menor.

De acordo com seu diagnóstico, constatou-se que havia no Brasil cerca de 25 milhões de menores carentes/abandonados, 1/3 da população infanto-juvenil encontrava-se em situação de marginalização e ampliaram-se os *“cinturões de pobreza. Com isso a vida urbana torna-se um risco insuportável”*. (Vogel, 1995, p.314).

A CPI concluiu seu trabalho, apresentando como recomendação a criação do Ministério Extraordinário, coordenador de todos os demais organismos envolvidos, financeiramente apoiado por um Fundo Nacional de Proteção ao Menor. Entretanto, não veio a concretizar-se.

Ao final da década de 70, era promulgado o novo Código de Menores, através da Lei 6697, de 10/10/79, que pretendia inaugurar uma nova postura jurídica frente a questão dos “menores”. Com a promulgação do Código de Menores em 1979, passamos a ter um único diploma a regular a matéria que dita normas de proteção e assistência aos brasileiros menores de 18 anos.

*“O Código de Menores de 1979 não dispensava tratamento diferenciado às vítimas de violência doméstica, e sobre a*

*rubrica de “situação irregular”, mesclava tanto aquele “menor vítima” de maus-tratos ou de castigos imoderados impostos por pais ou responsável, quanto aquele vítima de negligência ou autor de infração penal”. (Guerra, 1998, p.80).*

Para exemplificar, citamos o Art., 2º:

*“Para efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: I privado de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta de omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II – vítimas de maus-tratos ou castigos imoderados impostos por pais ou responsável; (...) VI- autor de infração penal”.*

O Código autoriza os juízes a internarem crianças que se encontram em “*situação irregular*” e define a carência como uma das hipóteses dessa situação. “*E como se carente fosse apenas uma pequena parcela das crianças brasileiras e não a maioria*”. (Faleiros, 1995a, p.212).

Os Artigos 5º e 8º do Código de Menores<sup>6</sup> dão poderes ao Juiz de Menores para decisões considerando o melhor interesse da criança.

---

<sup>6</sup> Art. 5º - “Na aplicação desta Lei, a proteção aos interesses do menor sobrelevará qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado”.

Art.8º - “A autoridade judiciária, além das medidas especiais previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, determinar outras de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio, se demonstrem necessárias, à assistência, proteção e vigilância ao menor, respondendo por abuso ou desvio de poder”.

Nessa situação, a criança que foi vítima da violência doméstica perde a proteção da família por lhe ter maltratado, não tem atenção do Estado, e cabe ao Juiz de Menores, “*jugador solitário, eqüidistante da realidade desta criança, sem ouvi-la, decidir, de acordo com sua escala de valores enquanto juiz, o seu destino*”. (Azevedo & Guerra, 1989, p.172). As crianças são retiradas de um ambiente agressivo para um lar substituto, ou para uma instituição ou para uma adoção, mesmo não sendo elas, o problema.

Para enfrentar essa situação, alguns programas começaram a ser implantados, na década de 80, para organizar um sistema para combater a violência doméstica contra a criança, seja física ou sexual, como exemplo citamos a Rede Criança, programa da Secretaria de Estado do Menor do Governo de São Paulo. (Azevedo & Guerra, 1989).

Destacamos também os procedimentos utilizados em casos de infração penal, contidos no Código de 79, que caberia ao Juiz determinar a internação, se assim julgasse necessário, que seria cumprida sem prazo determinado, obrigando-se, entretanto, uma avaliação, por período não superior a 2 anos. O juiz só determinaria a desinternação se convencido da “*reabilitação do menor*”. (Porto, 1999b).

O Código imaginava o juiz infalível, e se houvesse erro, ficaria impossibilitada a correção, mantendo-se a injustiça e a rotulação.

Sobre esses, e outros absurdos contidos no Código de Menores, citamos Porto, que resume a situação imposta às crianças e adolescentes:

*“Não é necessário dizer, aqui, os reflexos da aplicação do Código de Menores na vida das crianças e adolescentes. A situação em que muitas se encontravam, sobretudo as privadas de liberdade; as constantes violações de direitos por parte de órgãos do próprio Estado, como a polícia; a visão estreita, preconceituosa, discriminadora, que a sociedade possuía dos menores foi fruto, em grande parte, dos erros cometidos na elaboração do Código”. (Porto, 1999b, p.82).*

Em 1984, o país estava às vésperas da abertura democrática, o ambiente estava propício para o re-exame das proposições e métodos da FUNABEM. Reiteradas denúncias sobre a violência institucional impune nos internatos, evidenciavam o fracasso do trabalho federal nos estados, destacando Rio de Janeiro e Minas Gerais, que reproduziam na escala estadual as ações de internamento.

Na reforma de 1984, a FUNABEM passa a subordinar-se ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Os anos 80 surgem, no campo das políticas de atendimento à população infanto-juvenil, como ciclo de grandes transformações.

Para Antônio Carlos Gomes da Costa, a década de 80 pode dividir-se em períodos, reproduzindo os passos principais de uma mudança tão profunda, que poderia ser considerado “*uma mutação social*”. (1990).

No primeiro momento-1980-82, constata-se o fracasso do atendimento correcional-repressivo e assistencialista, e a falência da FUNABEM, ao mesmo tempo surge a figura dos meninos de rua; para lidar com esse fenômeno, começou-se a buscar uma abordagem inovadora, considerando as práticas alternativas desenvolvidas por segmentos da comunidade.

No período de 1982-84, é desencadeado o processo de “aprender com quem está fazendo”, resultando em encontros, cartilhas, seminários, possibilitando troca de experiências e de concepções. Culminando em 1984 com o “I Seminário Latino Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua”, realizado em Brasília.

Nos anos 1984-86, constituem-se oposições ao Código de Menores-1979 e às suas mazelas, articulando setores da sociedade civil, profissionais, impulsionados pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e com a adesão do Fundo das Nações Unidas para a Infância-UNICEF, transformando em preceito constitucional as concepções fundamentais da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, antecipando-se à sua aprovação em 1989.

Na tentativa de adequar-se aos novos tempos, superar as pressões políticas e sociais, foi necessário reformular a política da FUNABEM, “*promovendo a defesa dos direitos básicos das crianças e jovens em situação de extremo risco pessoal e social*”. (Vogel, 1995, p.323). As crianças surgem como vítimas, mudando as concepções de “*problema do menor*”.

Passou-se a se preocupar com temas relativos à criança em situação de prostituição, usuários de drogas, vítimas de maus-tratos e explorados em trabalho infantil.

O governo da chamada Nova República (1985/1989) implantou diferentes ações para combater a crise, frente às questões da criança e do adolescente, de caráter paliativo e assistencialista, reforçando a estratégia de encaminhamento da criança ao trabalho e do clientelismo. Ao mesmo tempo observou-se a expansão de projetos alternativos, principalmente com o apoio do UNICEF e sua articulação com grande número de entidades não governamentais através de uma campanha de financiamento estimulada pela Rede Globo de televisão, denominada “*Criança Esperança*”.

A partir das lutas e pressões sociais, e dentro das correlações de forças possíveis, em 1986, o Congresso Nacional funciona também como Assembléia Constituinte. O debate constituinte mobiliza tanto os *lobbies* de conservadores e de grandes empresas como as organizações populares. Os direitos da criança são colocados em

evidência por inúmeras organizações, destacando-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (Barbeta, 1993), a Pastoral do Menor, entidades de direitos humanos, ONG's, os quais apresentam emendas para defesa dos mesmos. As organizações sociais se opunham à desumana, bárbara e violenta situação a que se encontrava submetida a infância pobre no Brasil; e também à omissão e ineficácia das políticas sociais e das leis existentes em fornecer respostas satisfatórias face à complexidade e gravidade da chamada questão do “*menor*”.

À medida em que se pôde efetivamente questionar o modelo de assistência vigente, tornou-se possível a emergência de novas proposições, como o art. 227 da Constituição Federal de 1988.

Os direitos da criança perpassaram as diferentes áreas, mas ficam bem estabelecidos nos artigo 227, da Constituição de 1988. Garante-se à criança e ao adolescente,

*“como dever do Estado e da sociedade os direitos à vida, à saúde, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.* (Art. 227 da Constituição Federal/88).

A inimizabilidade penal fica definida até os 18 anos, e o trabalho proibido até a idade de 14 anos, salvo na condição de aprendiz (art. 7º, item XXXIII),<sup>7</sup> atendendo à pressões de organismos internacionais, (OIT, UNICEF) que exigiam do Governo brasileiro o fim da exploração da mão-de-obra infantil, denunciada por entidades brasileiras como a Pastoral da Terra, Central Única dos Trabalhadores, Centros de Defesa de Direitos Humanos, entre outras.

No período de 1988-90, destacamos as eleições de 1989 para Presidente que são vencidas por Fernando Collor de Mello que se apresenta, apoiado por um tremendo marketing, como “caçador de marajás, vencedor da inflação e salvador dos descamisados”. Em 1992 Collor é denunciado por corrupção. Uma grande mobilização popular exige sua saída e o Congresso vota o seu “*impeachment*”. O Vice-Presidente Itamar Franco assume o governo.

Por mais paradoxal que possa parecer, é na gestão de Fernando Collor de Mello, no ano de 1990, que crianças e adolescentes são formalmente identificados como prioridade absoluta de governo. Razões não faltaram para evidenciar a necessidade de se elegerem crianças e adolescentes como preocupação maior da nação, levando mesmo a que se vislumbrasse a constituição de mais um ministério, qual seja o Ministério da Criança. Na verdade, a visibilidade crescente da violência praticada contra a criança e o adolescente, dentro e fora do lar,

---

<sup>7</sup> A idade de 14 anos, foi alterada para 16 anos, no ano de 1996.

dados alarmantes sobre a precariedade do ensino básico e seus rebatimentos negativos sobre o desempenho escolar, a ampliação e a agudização da miséria e suas seqüelas num quadro de reestruturação social e econômica, a extensão do trabalho precoce dos jovens foram, ao longo da década de 80, argumentos mais do que suficientes para mobilizar a sociedade brasileira na sua trajetória de afirmação de novos direitos civis e sociais, em prol da população infanto-juvenil.

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 13 de julho de 1993), com inúmeros títulos, capítulos e artigos que garantem à imagem da nossa última Constituição, direitos fundamentais – respeito à vida e à saúde, à liberdade e à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, cultura, esporte e lazer, à profissionalização e proteção no trabalho, à prevenção - , vem não só ratificar a Declaração Universal da Criança, mas reconhecer e consagrar a criança e o adolescente como indivíduos e, portanto, cidadãos.

Após a promulgação do ECA, ocorreu a revogação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, a FUNABEM foi extinta e criado o Centro Brasileiro para Infância e Juventude-CBIA, cuja missão consistiu em apoiar, no país inteiro, a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Viviane Guerra destaca que :

*“é somente com a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) que a situação se modifica principalmente no sentido de se propugnar a notificação obrigatória deste tipo de violência, (doméstica), de se propor medidas de intervenção em termos da família agressora, protegendo a vítima, bem como se estabelecendo a necessidade de precaução do fenômeno. Por meio de toda esta legislação o que se pode perceber é que o chamado castigo moderado, por exemplo, o famoso tapinha no bumbum, consiste numa prática defendida e legitimada, sob alegação de que é feita em termos do próprio bem da criança. (Guerra, 1998, p.80).*

Importante lembrar que a aprovação de uma lei não é suficiente para mudar uma concepção tão arraigada na nossa sociedade, mas é capaz de oferecer instrumentos para a mudança.

Para demarcar essa questão é válido citar Rizzini (1995, p.167) *“Ao aprovar uma lei que rompe com os paradigmas secularizados pela tradição, deslocando da esfera estritamente jurídica, questões que se atrelam ao campo de luta política e social por direitos, o país revisita posturas e práticas antes tidas como inabaláveis”.*

Com a aprovação da Lei Federal nº 8069 de 13 de Julho de 1990, temos a consagração de um direito que, além de explicitar os direitos gerais e específicos de crianças e adolescentes, propõe uma nova gestão desses direitos, discussão a ser aprofundada no próximo capítulo.

## CAPÍTULO II

### A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

*“Não só o futuro das políticas públicas para a infância que depende da construção plena da democracia, é a própria construção plena de democracia que depende de nossa vontade e capacidade de dar vida às políticas públicas para a infância”. (Emílio Garcia Mendez)*

A aprovação da nova Carta Constitucional de 1988 – fruto de intensa mobilização social e do esgotamento das condições políticas para a continuidade do período autoritário – inaugurou para a sociedade brasileira um novo paradigma legal. Esta nova realidade possibilitou o desencadeamento de inúmeras ações, articulações e movimentos direcionados para a garantia dos avanços democráticos conquistados no período constituinte.

Nessa dinâmica, a regulamentação dos seus artigos constituiu novo avanço na busca do reconhecimento efetivo dos novos direitos consagrados constitucionalmente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente—Lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990, concretiza um notável avanço democrático, ao regulamentar as conquistas relativas aos direitos de criança e adolescente consubstanciadas no Artigo 227 da Constituição Federal de 1988.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é o reflexo, no direito brasileiro, dos avanços obtidos na ordem internacional, em favor da infância e da juventude. Ele representa uma parte importante do esforço de uma Nação, recém saída de uma ditadura de duas décadas, para acertar o passo com a comunidade internacional em termos de direitos humanos. (Costa, 2000)

O ECA é a regulamentação num sentido amplo do art. 227 da Constituição, reconhecendo e garantindo os direitos das crianças e dos adolescentes, consagrando a **Doutrina da Proteção Integral**.<sup>8</sup>

**Art.227.** *“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los à salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.* (Constituição Federal, 1988).

---

<sup>8</sup> A Doutrina de Proteção Integral é a nova concepção jurídica segundo a qual Governo, Estado e Sociedade são obrigados a propiciar, a todas as crianças e adolescentes, o respeito a seus direitos fundamentais. Pode resumir-se em dois pontos principais: 1) as crianças e adolescentes possuem todos os direitos consagrados dos adultos, além de uma série de direitos próprios, por se encontrarem num estágio especial de desenvolvimento físico e mental; 2) Família, Estado e Sociedade são solidariamente obrigados na garantia de tais direitos.

Como destaca José Ricardo Cunha, absoluta prioridade *“não é simplesmente uma expressão, mas um princípio que gera direitos e obrigações jurídicas”* (Cunha, 2000, p.17).

Para o mesmo autor, o

*“ECA é uma filosofia e uma normatividade (...) voltada para a renovação/transformação de comportamentos, crenças e instituições da sociedade brasileira, no que diz respeito à defesa de direitos fundamentais de crianças e adolescentes que passam a ser tomadas como direitos fundamentais de toda a sociedade”.* (Cunha, 2000, p.100).

O ECA resgata o valor da criança e do adolescente como ser humano – sujeito de direitos – que deve receber o máximo de dedicação, em virtude de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A criança e o jovem passam a ser percebidos como seres em desenvolvimento, tanto do ponto de vista físico quanto psicológico e social, com necessidades que precisam ser supridas nestas três esferas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente exige um tratamento especial, prioritário, e, para garanti-lo, obriga o conjunto da política, da economia e da organização social a operar um reordenamento; a revisar prioridades políticas e de investimentos; a colocar em questão o modelo de desenvolvimento e respectivo projeto da

sociedade, excludente e perverso, que desconhece, na prática, estes seres sujeitos de direitos: a criança e o adolescente.

Este reordenamento tem uma configuração legal, formal, que deve expressar-se ao longo de um processo em todos os campos da vida social: das organizações governamentais e não governamentais, das políticas sociais básicas e da organização familiar.

Margarita Garcia (1999c, p.95) afirma que “estamos, assim, frente a um **novo paradigma**, fruto de uma **nova realidade**, que traz no seu bojo um **novo desafio**” expresso nas palavras do Senador Ronan Tito, ao justificar a apresentação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Senado, em 30 de junho de 1990:

*“O texto que ora temos a honra de apresentar assenta a raiz do seu sentido e o suporte de sua significação em três vertentes que raras vezes se entrelaçam com tanta felicidade em nossa história legislativa. Ele emerge do encontro sinérgico de pessoas e de instituições governamentais e não governamentais representativas da prática social mais compromissada com a nossa infância e juventude, do mais sólido conhecimento técnico-científico na área e finalmente, da melhor e mais consistente doutrina jurídica”. (Garcia, 1999c, p.95).*

Para o cumprimento do chamado Sistema de Garantia de Direitos<sup>9</sup>, introduzido pelo Estatuto, o art. 86 desta Lei, propõe uma nova gestão desses direitos, *“através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*.

A primeira e importante novidade desse artigo é, justamente, a expressão ***política de atendimento***. Isso porque, como vimos, o atendimento à criança e ao adolescente foi, ao longo da história, predominantemente isolado e fragmentado. Tanto que sempre se falou em “atendimento”, mas apenas com o ECA ganhou força a expressão “política de atendimento”, visando designar ações articuladas e integradas.

O Sistema de Garantia de Direitos apresenta três eixos fundamentais: promoção, defesa e controle social. Estes eixos devem funcionar de maneira articulada – órgãos governamentais e não governamentais.

O eixo da “promoção” corresponde à deliberação e formulação da política de atendimento dos direitos, articulada com as demais políticas públicas. Destacam-se como exemplo de atores desse eixo os Conselhos de Direitos.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Sistema de Garantia de Direitos é composto por três grandes eixos, em torno dos quais se alinham órgãos do Poder Público e da sociedade civil. Os três eixos são denominados: promoção, controle social e defesa.

<sup>10</sup> Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, são órgãos cuja função é formular as políticas públicas (básicas, assistenciais e de garantia), nas esferas federal, estadual e municipal,

No eixo da “defesa”, temos os Conselhos Tutelares<sup>11</sup>, Centros de Defesa<sup>12</sup>, Ministério Público<sup>13</sup>, entre outros atores. Esse eixo assegura a exigibilidade dos direitos, cada vez que estes são violados.

Por fim, o eixo do “controle social”, que diz respeito à vigilância do cumprimento dos preceitos legais. Deve haver uma articulação da sociedade civil para agir, controlar e fazer funcionar esse sistema.

É este o espaço da sociedade civil articulada em “fóruns”<sup>14</sup>: Fóruns de Defesa das Crianças e Adolescentes; o Fórum de Combate ao Trabalho Infantil, entre outros. Os mesmos fazem o papel também de controle e vigilância social sobre a ação governamental e representam a retaguarda dos conselhos deliberativos.

Ainda no eixo do controle social, também se produz conhecimento, pois nele residem todos os esforços das instituições de estudos e pesquisas que fazem propostas para os Conselhos e que têm papel fundamental na formação social para a cidadania, para o exercício

---

compostos de maneira paritária, por representantes do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil.

<sup>11</sup> Conselhos Tutelares são órgãos de fiscalização, aos quais compete averiguar o descumprimento dos direitos fundamentais às crianças. Existem nos municípios e são compostos por cidadãos eleitos na comunidade.

<sup>12</sup> Centros de Defesa – organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, criadas para garantir, defender e promover os direitos da pessoa humana, no caso específico, da criança e do adolescente.

<sup>13</sup> Ministério Público de acordo com a Constituição Federal de 1988, é “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”(Art.127).

<sup>14</sup> Os fóruns são espaço de mobilização e organização, em geral. É instrumento legítimo de promoção, convocação (política) e fortalecimento das assembléias amplas para escolha dos representantes da Sociedade Civil Organizada para constituição dos Conselhos. São, em especial, espaços de articulação do poder e do saber da sociedade, espaço de debate, de divulgação de

dos direitos, para a participação na relação com o Estado e no subsídio para as políticas públicas.

A sociedade civil possui importante papel político para garantir a continuidade das políticas públicas. O Ministério Público só se pronuncia quando provocado, embora tenha o papel de vigiar o cumprimento da lei.

Assim, cabe à sociedade civil fazer uma articulação nos três eixos para garantir que as políticas públicas sejam universais, suficientes e mais adequadas às normas do Estatuto.

## **2.1 – As Inovações do ECA para a Infância e Adolescência**

A Lei 8069/90, mais do que regulamentar as conquistas em favor da população infanto-juvenil na Constituição Federal, aprovou importantes inovações que extrapolam o campo jurídico, desdobrando-se e envolvendo outras áreas da realidade política e social no Brasil.

A primeira e talvez a mais importante dessas inovações, desta fluindo as demais – foi a **concepção de infância e adolescência**. Ao conceber a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, pessoa em condição peculiar de desenvolvimento e em condições de receber cuidados com prioridade absoluta, o novo direito, rompeu, definitivamente,

---

idéias, de estímulo a propostas de políticas e estratégias que façam avançar as conquistas

com o enfoque da doutrina da situação irregular, levando à sua superação, tanto no campo dos procedimentos jurídicos, como da estrutura e funcionamento das políticas públicas.

A **inovação de conteúdo** trazida pelo ECA significa mudança naquilo que era feito pelo Código de Menores e pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor. Correspondeu à introdução, no direito brasileiro, do que havia de melhor em termos de conquistas em favor da população infanto-juvenil. Fundamentando-se principalmente na Convenção Internacional dos Direitos da Criança(1989), nas Regras de Beijin (China, 1985), e nas Diretrizes de Riad (1988), desta forma o Estatuto trata do direito de todas as crianças e adolescentes sem exceção alguma.

Como nos lembra Antônio Carlos Gomes da Costa,

*“o Estatuto divide-se em duas partes. Do artigo primeiro até o artigo 85 é uma lei programática, faz a proclamação dos direitos da criança. A parte dois, chamada parte especial, que começa com o artigo 86, trata da política de atendimento. Esta junto aos procedimentos do Judiciário, forma a parte procedimental. Os procedimentos têm uma dupla natureza: são procedimentos das políticas sociais para garantir os direitos da criança e do adolescente e são procedimentos do Judiciário, quando a criança está envolvida em conflito de natureza jurídica”. (Costa, 1999, p.114).*

A política de atendimento tem como linha de ação as políticas sociais básicas: “Ao elaborarmos o Estatuto”, diz Antônio Carlos, *“entendemos como políticas sociais básicas a definição das Nações Unidas. Uma política social é básica quando dela se pode dizer: isso é direito de todos e dever do Estado”*. (Costa, 1999, p.114).

Temos, finalmente, a chamada política de garantias de direitos. Garantias de direitos são aqueles mecanismos que garantem exigibilidade. Relembrando: o artigo 227 do ECA estabelece que tudo o que é direito da criança é dever da família, da sociedade e do Estado.

A terceira inovação proposta pelo Estatuto – a de **método** – diz respeito à substituição de necessidades por direitos. Essa inovação se configurou por duas conquistas básicas, citadas por Antônio Carlos Gomes no Caderno 10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, editado pelo UNICEF neste ano, em avaliação aos 10 anos do ECA. A primeira conquista diz respeito à introdução das garantias processuais no relacionamento do adolescente com sistema de administração da justiça juvenil. A segunda foi a superação do assistencialismo, ou seja, as crianças e os adolescentes não estão mais a mercê da boa vontade da família, da sociedade e do Estado. Seus direitos, fundamentados em lei, podem levar aos tribunais responsáveis pelo seu não cumprimento, atendimento irregular ou negligência.

A **inovação de gestão** reside no fato de o Estatuto ter introduzido uma nova divisão das responsabilidades, não só entre três níveis de governo, a União, o Estado e o Município (descentralização). Essa mudança de gestão não é apenas entre os três níveis de governo, mas também entre o Estado e a sociedade civil organizada, porque prevê a criação de Conselhos deliberativos e paritários para formular as políticas e controlar as ações em todos os níveis.

Os Conselhos de Direitos nos níveis municipal, estadual e nacional e os Conselhos Tutelares nos municípios são parte fundamental do esforço de concretizar a democracia brasileira, fazendo com que ela deixe de ser apenas representativa e se torne uma democracia beneficiada pela participação da cidadania, organizada na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis. Assim, consideramos importante aprofundar a questão da descentralização e participação popular, como meios de garantir a democracia.

## 2.2 – Descentralização e Participação

Falar em política da criança e do adolescente é também falar sobre a descentralização e participação popular, paradigmas políticos institucionais contidos na Constituição Federal e pretendidos pelo ECA, como pilares na efetivação da política de proteção integral.

Esses paradigmas obrigam não só o Poder Público a sofrer um reordenamento para descentralizar o poder, como também obriga a sociedade a adotar novas posturas e práticas, e desenvolver novas competências para fazer face a essa tarefa de participar na gestão pública.

A participação da sociedade na definição e fiscalização das ações governamentais tem seu pressuposto básico na tentativa de descentralizar a máquina estatal como forma de melhor atender às demandas da sociedade. A participação social está na extremidade do processo descentralizado.

*“Na América Latina, as discussões em torno da descentralização começam a aparecer com mais força na década de oitenta, impulsionada pelo desaparecimento das ditaduras militares na região. A descentralização, nesse caso, passou a ser vista como uma alternativa ao centralismo dos Estados burocrático-autoritários. Com a volta à democracia, recomeça-se a pensar em temas como a política municipal e a participação da sociedade nas decisões tomadas pelo Estado”.*  
(Nepomuceno, 1999, p.271).

No Brasil, o debate teórico sobre um Estado descentralizado começa a se evidenciar a partir do final dos anos setenta e início dos anos oitenta. Nesse período, o modelo de desenvolvimento implantado pelos governos militares dá sinais evidentes de esgotamento e a descentralização é vista como uma forma de superar a crise advinda do modelo de planejamento centralizado, implantado pela ditadura militar.

*“Nesse rumo, emergem os movimentos sociais que, se num primeiro momento se constituíram para atender reivindicações específicas e localizadoras, a partir dos anos 80 conseguiram efetuar a passagem do particular para o geral, percebendo a necessidade de ampliar as reivindicações, definindo novos objetivos, tornando públicas muitas questões que, embora localizadas nem por isso se referiam a problemática isoladas”.* (Battini, 1999, p.96).

Com os movimentos sociais, a sociedade brasileira conseguiu inscrever, na Constituição Federal de 1988, os direitos sociais e inaugurar um novo patamar para as políticas sociais.

É nesse contexto que deve surgir a democracia participativa. Democracia entendida como ideal de vida política, que busca eliminar as desigualdades de oportunidade. Pode ser considerada também como proposta de controle do Estado, concebido como controle popular. (Battini, 1999). Mecanismos como processo eleitoral, plebiscito, conselhos, conferências, entre outros propiciam a participação popular.

A participação popular, para Battini (1999), decorre de um princípio inscrito na Constituição referente à construção de uma democracia participativa.

A Constituição idealiza uma nova ética baseada em novos princípios e diretrizes. Aponta como princípio a redemocratização do país, e como diretrizes a descentralização, a municipalização, a participação popular, e o comando único das políticas públicas.

Princípios estes estabelecidos no Art. 204, que desenha nova forma de articulação entre Estado e a sociedade civil organizada, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), e a Lei Orgânica da Assistência Social (1993) regulamentam esses princípios.

As disposições normativas da Constituição Federal reconhecem os municípios como esferas de governo autônomas, e dessa forma, apontam para a reforma do Estado, indispensável à construção de uma sociedade mais participativa e eficiente democraticamente para a necessidade de adoção, pelo setor público, de uma prática gerencial voltada ao fortalecimento da administração pública.

Na efetivação desse processo, a descentralização é peça fundamental, podendo ser entendida sob dois enfoques:

- intragovernamental: descolamento de poder do governo federal para as esferas subnacionais - estadualização ou municipalização ou de uma esfera subnacional - estado para outro município.

- Democratização do país – deslocamento do poder do estado para a sociedade, com a participação dos cidadãos. (Jovchelovitch, 1998).

Nesse sentido, a descentralização consiste em partilha de poder entre Estado e a sociedade civil e implica a auto-gestão local; envolvendo redefinição da estrutura governamental, o que levou a um remanejamento de competências, decisões e como os recursos financeiros serão aplicados. Para demarcar esta questão, Yazbek afirma:

*“o termo descentralização tem sido utilizado para nomear processos de realocação de funções, recursos e poder em modalidades e graus diversos da esfera federal para a estadual e municipal, e da área governamental para o setor privado. O conceito de descentralização difere de desconcentração, que é a transferência de encargos sem a partilha do poder e implica o deslocamento de decisão e implementação de políticas. Não implica a redução da importância da instância nacional e pode resultar na criação de novos âmbitos de ação, na definição de novas atribuições normativas, reguladoras e redistributivas, com a expansão das responsabilidades de estados e municípios. A descentralização envolve, portanto, o redesenho das funções do governo federal, de estados e municípios”.* (Yazbek,1998, p.56).

Assim, a descentralização significará aproximação do Estado com a população e o respeito ao princípio da autonomia, sendo, portanto, estadualização e municipalização.

Municipalização é a passagem de encargos e serviços que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. Deve ser entendida como o processo de levar as decisões dos serviços à população e não apenas o repasse dos encargos para as prefeituras.

A municipalização garante organizar o trabalho do estado, permitindo maior racionalidade, agilidade e eficiência.

No entanto, a política de municipalização precisa ser fortemente delineadora e reivindicada com a provisão de recursos pelo governo federal e estadual, contrapondo o denominado por Sposati de *“municipalização liberal”*.<sup>15</sup>

Para Jovchelovitch, *“a descentralização, e a municipalização, como estratégia de consolidação democrática, estão sempre ligadas à participação e mostram que a força da cidadania está no município”*. (1998, p.40).

O município, de fato, oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública.

Não existe fiscalização mais direta do que a exercida pelos cidadãos sobre o poder local. Na maioria das cidades brasileiras, os prefeitos, vereadores são amplamente conhecidos, possibilitando o acompanhamento das suas ações pela população, e conseqüentemente, a fiscalização.

---

<sup>15</sup> Municipalização liberal, citada por Aldaíza Sposati “estratégia de diluição do compromisso nacional com a cidadania e estímulo à focalização dos investimentos nos mais frágeis”. (1999, p.95-96).

Assim, o executivo municipal, por ser a esfera de governo mais imediata aos cidadãos, está sujeito a maior controle popular que outros níveis.

Não podemos esquecer que o Brasil é um país com 5508 municípios, distribuídos em 26 Estados e 1 Distrito Federal. Fica evidente, portanto, que muitas são as disparidades regionais e diversidades locais, dificultando a gestão centralizada.

Frente a essa realidade, a essência do poder local reside em ser ele a autoridade mais próxima das necessidades e reivindicações da população.

Afirma Aldaíza Sposati que

*“descentralização e controle social da sociedade são reivindicados como espaço político necessário para a democratização do Estado e a inclusão das necessidades dos segmentos sociais tradicionalmente excluídos da gestão estatal”. (Sposati, 1999, p.99).*

*“A descentralização torna-se possível a partir da participação. Quanto mais se descentraliza o poder e se repartem os recursos, mais se animam os cidadãos a engajar-se no processo de tomada de decisões e mais perto se chega do ideal da municipalização”. (Jovchelovitch, 1998, p.43).*

No mesmo sentido, Battini ao discutir o tema afirma que

*“a descentralização proposta leva a partilha de decisões, responsabilidades, recursos para o exercício dos direitos dos cidadãos à autonomia da gestão municipal, leva também à participação cotidiana do povo na gestão pública e à potencialização de instrumentos adequados para uso e distribuição mais eficiente de recursos públicos”.* (Battini,1999, p.41).

Assim, no governo democrático, deve-se buscar estabelecer novas regras de convivência entre as esferas do poder formal e a população.

A participação popular, direito assegurado na Constituição Federal, ainda é vista por alguns com depreciação e minimização do poder executivo, enquanto há quem a veja como elemento que fortalece a administração pública. Nessa última perspectiva, a participação permite o melhor direcionamento da atuação do poder público, pois percebe-se a real situação do município, suas necessidades e possibilidades.

Responsabilidades e desafios são compartilhados, possibilitando à população conhecer os limites institucionais, compreender e valorizar o que foi alcançado .

A conquista da cidadania, passa necessariamente pelo reconhecimento e garantia de direitos e deveres e pela emancipação popular, no exercício constante da democracia.

Valéria Nepomuceno, alerta que

*“a possibilidade da participação da sociedade na elaboração e fiscalização das políticas públicas só é possível para quem percebe o Estado não como uma fortaleza a ser tomada, mas como uma condensação de lutas entre classes e frações de classe. Partindo desse pressuposto, é possível a participação nos espaços institucionais, onde as propostas são colocadas e negociadas entre os representantes da sociedade civil e do Estado”.* (Nepomuceno, 1999, p.270).

Os espaços institucionais são órgãos colegiados criados pelo Estado para viabilizar a participação da sociedade na definição e controle de suas ações. Eles *“podem ter funções deliberativas, opinativas, normativas e fiscalizadoras. Idealmente possuem composição paritária – igual número de membros do poder público e de representantes legítimos dos vários segmentos interessados da população”* (Neves, 1994, p.39). São geralmente denominados de conselhos, plenárias, comissões ou conferências. Nesses espaços, representantes do governo e da sociedade se encontram para tratar da elaboração e implementação das políticas públicas.

A implantação dos inúmeros conselhos, em diferentes setores como Saúde, Assistência Social, Habitação, Criança e Adolescente, revela que está em funcionamento um certo “modelo” de participação da sociedade civil na gestão pública, redefinindo o espaço institucional e as práticas da sociedade civil. Essas práticas possibilitam

definição de estratégias, articulação de propostas e ações dos vários conselhos em termos de reconstruir a perspectiva de totalidade da política social.

A descentralização e municipalização são sem dúvida uma revolução cultural, inovação administrativa, reconhecimento das organizações e entidades da sociedade civil e significa o estabelecimento de novas formas de investimento econômico-social.

É preciso reconhecer o poder local e partilhar o poder do governo com a sociedade. Sposati, no entanto, alerta para que nesse processo de co-gestão, *“a população não seja ela autoprovedora como querem os neoliberais, mas sim, parceira na construção de dar respostas às suas necessidades”*. (Sposati, 1999, p.105).

Sabemos que o grande desafio a ser enfrentado nesse processo é a representação nos conselhos setoriais, nos três níveis da administração pública. A garantia da paridade e qualificação na representação são peças fundamentais para transformar os conselhos em instrumentos efetivos de controle social da administração pública.

Apesar das dificuldades enfrentadas, a participação em espaços institucionalizados representa a possibilidade de alterações no interior do próprio aparelho estatal uma vez que enseja a diminuição da autonomia do corpo burocrático. Também permite a apropriação de informações acerca do funcionamento da máquina administrativa, seus reais limites e possibilidades.

Uma das áreas em que mais se tem ampliado a participação social é a que diz respeito aos direitos das crianças e adolescentes. A Constituição de 1988, como já foi dito, consagrou muitos de seus artigos à questão das crianças e adolescentes e previu a participação da sociedade nas políticas públicas endereçadas ao atendimento deste grupo. (Costa,1999). No seu inciso II, do artigo 203, está previsto que um dos objetivos da assistência social é o amparo às crianças e adolescentes carentes. Já o artigo 204 refere-se à descentralização e participação da sociedade na área da assistência social:

*“Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:*

*I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação a normas gerais à esfera e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;*

*II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.*

Frente a essa concepção de descentralização e participação popular, o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe a necessidade da formação dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares.

Ações devem ser reordenadas nas instituições sociais, redesenhando as práticas de atendimentos à população infanto-juvenil, com aquisição de um padrão de dignidade que ocorre não só nos serviços, mas no ideário de cidadania de todos.

## **2.3 – Os Conselhos de Direito e os Conselhos Tutelares – espaços institucionais de participação**

### **2.3.1 - Conselhos de Direitos**

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos instituídos por representação paritária de entidades governamentais e não governamentais<sup>16</sup>, são responsáveis por elaborar e fiscalizar as políticas destinadas à sua área de competência, infância e adolescência, estando presente nos níveis municipal, estadual e nacional; denominando-se respectivamente Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Considerados novos atores no cenário da política nacional, os Conselhos dos Direitos constituem-se na primeira iniciativa legal de implantação de conselhos paritários com poder deliberativo; assim também como espaços privilegiados de participação popular e como meios para comprometer, democraticamente, Estado e Sociedade

---

<sup>16</sup> Lembramos que o Ministério Público, Poder Judiciário e Poder Legislativo, apesar de órgãos do Estado, não são propriamente “governo”, muito menos sociedade civil, logo não podem participar dos conselhos.

com a política de atendimento à criança e ao adolescente. (Art. 86: ECA)<sup>17</sup>, e controlar as ações públicas dela decorrentes. (Art. 88, ECA)<sup>18</sup>.

Discutir conselhos deliberativos significa apresentá-los como espaço formal da sociedade onde são discutidas as políticas sociais. Portanto, é parte de um todo, que se relaciona com outras, influencia e sofre influência de toda a dinâmica social, podendo provocar alterações substanciais na vida da sociedade.

*“É um processo que assume, assim, o caráter de estratégia política de sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político. Entendida desta forma, a construção da esfera pública transcende a forma estatal ou privada. Remete a novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, formas em que interesses coletivos possam ser confrontados e negociados”.* (Raichelis, 1998, p.27)

Sendo órgãos deliberativos, não lhes cabe a primazia na formulação de políticas. Elas podem e devem ser formuladas pelo Conselho, mas outros órgãos do governo também podem ter suas políticas. Ocorre que, para que essas políticas sejam executadas, o Conselho terá que apreciá-las e aprová-las. A política relacionada às

---

<sup>17</sup> Art. 86: “ A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios”.

<sup>18</sup> Art. 88: “São diretrizes da política de atendimento:

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 (...)”.

crianças e aos adolescentes, que não foi aprovada pelo Conselho de Direitos, é ilegal, pois fere o Estatuto e a Constituição.

Pensando na atribuição deliberativa e controladora do Conselho de Direitos, conclui-se que uma determinada política se concretiza através de ações organizadas em programas e projetos.

Ocorre porém, que toda organização que desenvolve atividades com crianças e adolescentes deve, juridicamente, ser uma instituição com a característica de política de atendimento, e seus programas devem estar inscritos no CMDCA, conforme o ECA preconiza no Art. 90, Parágrafo Único:

*“As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária”.*

Estes últimos são os responsáveis pela aplicação das medidas de proteção e sócio-educativas, previstas no ECA.

Outro aspecto a ser evidenciado, refere-se ao Art. 91<sup>19</sup> do Estatuto que permite o funcionamento das entidades não-governamentais

---

<sup>19</sup> Art.91: “ As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e a autoridade judiciária da respectiva localidade”.

somente após seu registro no CMDCA, pois é a partir dele que tais entidades passarão a integrar de fato a rede de atendimento de que o município disporá para atender a criança e o adolescente.

Para que os programas e projetos efetivamente se realizem é necessário, evidentemente, que tenham recursos financeiros. Uma das mais importantes atribuições dos conselhos municipais é o gerenciamento do respectivo fundo, porquanto o desenvolvimento de ações na área sempre depende da existência e disponibilidade de recursos financeiros. A fonte privilegiada dos mesmos é o orçamento público, na medida em que é constituído, basicamente, de tributos pagos pela população. Portanto, a deliberação do Conselho de Direitos, tem força normativa sobre esse orçamento. Porém, o orçamento é aprovado na forma de lei, com vigência de um ano, o que pode trazer certos impasses, dado o rigor próprio da lei. É por isso que existe o Fundo da Infância e da Adolescência – FIA, como uma espécie de reserva de recursos voltados, exclusivamente, para a área infanto-juvenil e subordinado ao poder político do Conselho de Direitos. Essa é uma maneira de assegurar que a política de atendimento garanta a proteção integral aludida, já que sem recursos nada acontece. Para que os recursos do FIA sejam utilizados, deve haver uma previsão anterior incorporada ao Orçamento Público na forma de um Plano de Aplicação, mesmo que genérico, que determine as mínimas linhas de alocação dos mesmos. Em princípio, não há restrição legal quanto à utilização dos

recursos para divulgação do ECA, por exemplo. Contudo, recomenda-se, enfaticamente, que os recursos do FIA sejam destinados ao financiamento de Projetos de Proteção Especial, pois estes estão mais diretamente ligados à área de intervenção do CMDCA, especialmente aqueles elencados no artigo 90<sup>20</sup> do ECA. Vale lembrar que o Fundo angaria recursos provenientes não apenas do orçamento público (embora este deva ser sua principal fonte), mas de doações e multas, dentre outras formas.

Pensamos com Margarita Bosch Garcia que o Conselho

*“pode ser um espaço de criação de instrumentos a serem imaginados e utilizados de acordo com as necessidades da sociedade civil, por exemplo, na vigilância, acompanhamentos e monitoramento de desempenho dos organismos governamentais responsáveis pela prestação dos serviços de proteção especial”.* (Garcia,1999c, p.99).

Rodrigo de Souza Filho, em sua dissertação de Mestrado:

“Rumo à democracia participativa?” (1996), estabeleceu como objeto de

---

<sup>20</sup> Art.90: “As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a criança e adolescente, em regime de:

I-orientação e apoio sócio-familiar;

II-apoio sócio-educativo em meio aberto;

III-colocação familiar;

IV-abrigo;

V-liberdade assistida;

VI-semiliberdade;

VII-internação.

parágrafo único – As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária”.

estudo o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro. O autor afirma que o modelo dos conselhos deliberativos (criança, saúde, assistência social) é diferente dos tradicionais mecanismos de legitimidade (democracia representativa ou direta)<sup>21</sup>, inaugurando uma nova concepção de espaço público, ou mesmo, de democracia.<sup>22</sup> (Souza Filho, 1996).

Nesse sentido, a grande complexidade, na visão do autor, diz respeito à formulação da “*vontade coletiva majoritária*”, que se refere, primordialmente, à necessidade de se ter espaços públicos onde a pluralidade de interesses e sujeitos, possam negociar a construção dessa vontade através de processos democráticos de tomada de decisões. (Souza Filho, 1996).

Isto posto, entendemos que adequar os procedimentos de tomada de decisão à lógica democrática de participação, igualdade, liberdade e pluralidade é o desafio para a realização de uma organização social, que se pretende democrática e que não se limita ao arcabouço institucional.

Portanto, Estado e sociedade civil necessitam de uma profunda democratização para tornar possível a participação e

---

<sup>21</sup> “Democracia representativa cuja essência é a escolha pelo povo, através de procedimentos eleitorais, de representantes. Estes representantes compõem o parlamento e o poder executivo, onde dirão qual a vontade da população, traduzindo os seus anseios, identificando as suas demandas e as transformando em legislação e administração”. (Battini, 1999, p.95).

<sup>22</sup> Para o autor, democracia não pode ser entendida apenas como método de governar, mas sim como movimento; uma permanente construção que perpassa simultânea e dialeticamente os aspectos formal e substantivo que a envolvem. É um projeto sempre por fazer, na medida em que se busca a utopia da realização máxima de seus princípios: liberdade, pluralidade, igualdade e participação (Souza Filho, 1996).

intervenção de diversos sujeitos políticos na construção da democracia representativa e de novas formas de democracia participativa.<sup>23</sup>

Na discussão proposta por Souza Filho (1996), os Conselhos podem ser entendidos como institutos neocorporativos<sup>24</sup> de democracia participativa, que facilitam a organização e expressão dos diversos interesses em pauta.

Os conselhos deliberativos, como organismos da sociedade política, configuram-se como aparelhos coercitivos, na medida em que estabelecem normas e planos políticos para serem cumpridos e possuem poder de fiscalização para acompanhar suas deliberações.

É óbvio que, para os detentores do poder, estes conselhos representam uma ameaça, pois dividem poder e provocam prestação de contas continuada. Isto explica a resistência de políticos tradicionais para inviabilizar a sua implantação.

Um choque de competências parece se dar entre o poder deliberativo conferido pela nova legislação aos Conselhos de Direitos e o poder dos Executivos Municipais e Estaduais, esses respaldados nos seus programas de governo e referendados pelo voto popular.

---

<sup>23</sup> Para Odária Battini (1999), democracia participativa significa a população, dentro de determinados campos da administração pública e mediante mecanismos pré-estabelecidos, participando diretamente das decisões.

<sup>24</sup> Neocorporativismo, para o autor, constitui um tipo de arranjo político-institucional de intermediação de interesses, com forte base de setores da sociedade civil. Preserva-se a autonomia

Por não fazer parte da tradicional cultura política disseminada no país, este novo tipo de relação, na qual o Estado não auferia nenhum dividendo – a não ser o de aprimorar os seus serviços pela crítica, cobrança e intervenção dos setores da sociedade civil organizada – está longe de ser absorvida por ele.

*“Entretanto, um processo que implica perda de poder de uma instância para outra, quando não se dá em situações revolucionárias mas de normalidade democrática, tende a ser difícil e demorada. Desta forma, assistimos a um reconhecimento formal de cessão de poder do Estado para a sociedade civil, onde este resiste e procrastina ao máximo esta perda”.* (Camurça, 1999, p.112).

No Estado de Mato Grosso do Sul, dentre os seus 77 (setenta e sete) municípios, até o ano de 1999 estavam implantados 75 (setenta e cinco) Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. Entre os conselhos constituídos, 5 (cinco) não estão em funcionamento, apesar de apresentarem Lei Municipal de criação e 2 (dois) ainda deverão ser implantados.<sup>25</sup> Na implantação do CMDCA em MS, destacamos Campo Grande, sede do governo do

---

da sociedade civil, permitindo interagir entre si e com o Estado de acordo com suas estratégias e objetivos. (Souza Filho, 1996).

<sup>25</sup> Informações contidas no Documento “Quadro Situacional dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares em Mato Grosso do Sul” – levantamento realizado pelo Departamento de Proteção Especial e Garantia de Direitos – Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul – PROMOSUL, Campo Grande, 1999.

Estado, que em 1992 constituiu o Conselho, através da Lei nº 2.892, de 09 de junho de 1992<sup>26</sup>.

No tocante a implantação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos, concordamos com Marcelo Camurça, que nos alerta para

*“a pouca importância a eles conferida pelo Executivo Municipal que a despeito da lei, continua a exercer o poder político de fato, fingindo, que os Conselhos não existem, depois, passam a considerá-los, mas sem cogitar de confiar-lhes a formulação e controle das políticas públicas”.* (Camurça, 1999, p.113).

É válido indagar, em decorrência desse alerta, por quê muitas vezes, os executivos municipais e estaduais concebem uma política que atinge a infância e juventude ignorando os Conselhos de Direitos? Qual teria sido sua motivação para instalá-los?

Inferimos que talvez possa ter havido uma conjunção de motivações ou ainda a obrigatoriedade constitucional para obtenção de recursos federais ou mesmo internacionais para a área da criança e do adolescente.

Ailta B.S. Ramos Coêlho ao discutir o processo de constituição e funcionamento do CMDCA na cidade de João Pessoa (PB), em seu artigo publicado na Revista Serviço Social e Sociedade, nº 60 em Julho de 1999, sob o título “Política de Proteção à Infância e Adolescência

---

<sup>26</sup> A Lei Municipal nº2892/92 foi aprovada e publicizada na Gestão do Prefeito Lúdio Coelho – 1990-1994 e traz na íntegra as atribuições do CMDCA, no art.5º.

e Descentralização”, entre outros fatores para a constituição dos CMDCA, afirma:

*“o caráter autoritário do Estado brasileiro, que determina, por intermédio do então presidente da República, Sr. Fernando Collor de Mello, a criação dos referidos Conselhos de Direitos, sob pena de que, uma vez que os municípios não apresentarem os respectivos conselhos formados, deixariam de contar com a destinação de recursos federais, àquela época (1991-1992) repassados por meio de convênio como o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA) e com a Legião Brasileira de Assistência (LBA). (Coelho, 1999, p.94).*

Houve uma espécie de descentralização comandada pelo Estado. Técnicos do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência-CBIA e Legião Brasileira de Assistência-LBA se deslocavam até os municípios e “convidavam” o poder político local (prefeitos e vereadores) e a sociedade civil para reuniões, onde se formariam os primeiros embriões dos CMDCA. (Coelho,1999).

Cumpriu-se dessa forma, uma formalidade imposta pela nova ordem jurídica, simplesmente para não ficar em desacordo com ela, evitando, desse modo, eventuais sanções por parte das instâncias políticas superiores, que demonstravam o uso de mecanismos autoritários e antidemocráticos. Não se constata nenhuma consonância com as preocupações efetivas do Estatuto, ou com seus princípios norteadores, prevalece apenas, a consideração prática, citada por Vogel:, *“Se para ter*

*recursos federais é preciso ter conselhos, que se façam os Conselhos.”*  
(Vogel, 1995, p.327).

Autores como Rodrigo de Souza Filho (1996) e Marcelo Camurça (1999), estudiosos da questão dos Conselhos dos Direitos, afirmam que a essa situação de artificialidade no entendimento e na condução do processo de constituição desses Conselhos por uma parte considerável dos poderes executivos municipais e estaduais, levou a distorções e irregularidades na legislação de criação e regulamentação desses conselhos, como: a determinação em lei municipal estabelecendo que instituições não governamentais devem compor o Conselho, ferindo o princípio constitucional no qual a sociedade civil é livre em sua organização; ou ainda pior, em algumas leis, verifica-se uma flagrante ilegalidade ao converter Conselho dos Direitos, órgão deliberativo e controlador a um órgão meramente consultivo da Prefeitura.

Referindo-se a essa questão, Wanderlino Nogueira Neto afirma que :

*“nenhum ato administrativo, mesmo que do Chefe do Poder Executivo, tem o poder de legitimar e legalizar o funcionamento de um Conselho de Direitos, sem a paridade exigida,<sup>27</sup> sendo nulos de pleno direito os atos praticados por possíveis arremedos de Conselhos não paritários. Por esse mesmo motivo, inadmissível será também o chamado “voto de*

---

<sup>27</sup> A paridade também não foi cumprida no Art.6º da Lei Municipal nº 2892/92 que cria o CMDCA em Campo Grande, sendo alterada a redação do mesmo, através da Lei Municipal nº 2919/92; cumprindo a exigência constitucional, ficando o Conselho composto por 7 (sete) membros não-governamentais e 7(sete) governamentais e respectivos suplentes.

*Minerva” ou de desempate, atribuído a presidentes de Conselhos de Direitos: quebraria a paridade”. (Nogueira Neto, 1999, p.46).*

Nessa discussão sobre a implantação dos Conselhos, é importante ter-se presente que por definição legal, os Conselhos são vinculados ao Poder Executivo, como órgãos integrantes da administração pública, são criados dentro da estrutura desse Poder. Assim, apesar de serem dotados de ampla autonomia na concretização de suas atribuições legais, estão vinculados ao órgão responsável pela execução da política municipal de atendimento à criança e ao adolescente, que se encarregará de lhe fornecer todo o suporte material e pessoal para seu funcionamento. O mesmo acontece com os conselhos de direitos, existentes nas esferas estaduais e federal.

Coêlho, fundamentando-se em dados obtidos na sua pesquisa, afirma

*“em muitos casos, a instalação é feita de forma absolutamente precária, precariedade esta que abrange não apenas o aspecto físico como também os recursos humanos e o apoio logístico, o que leva os conselheiros a se ocupar de tarefas burocrática-administrativas, desviando-os de suas funções deliberativas e propositivas em relação à política municipal de proteção à infância e adolescência”. (Coêlho,1999, p.96).*

Torna-se assim evidente que o processo de constituição e funcionamento do CMDCA é dificultado, ou até mesmo, é impedido por fatores já elencados como: irregularidades nas Leis que criam os Conselhos, a falta de paridade, ausência da participação popular e também falta de condições de funcionamento. Fatores que explicam em parte o imobilismo dos conselhos no sentido da não operacionalização do ECA, com superposições de ações, pulverização de recursos e sem capacidade de gerenciamento.

Destacamos que na condução da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, a missão dos conselhos é **garantir com prioridade absoluta** o direito de todas as crianças e adolescentes. Nessa perspectiva, o objetivo dos Conselhos é a melhoria integral das condições de vida da população infanto-juvenil.

Garantia de prioridade compreende a primazia, a precedência, a preferência e a destinação privilegiada de recursos públicos. Então, se a política da criança não tiver essa característica, não há cumprimento do Estatuto e da Constituição Federal.

O controle social, a defesa e a promoção de direitos são eixos fundamentais para garantir com efetividade uma política própria de atenção integral aos direitos da criança e do adolescente. Esses três eixos requerem conhecimentos técnicos, políticos e sociais.

A insuficiência de referências bibliográficas e produções científicas sobre o tema, para dar subsídio aos conselheiros, pode contribuir para decisões de pouca consistência ou pertinência. *“Vale dizer que os próprios conselheiros de direito devem buscar um processo contínuo de formação de tal maneira que propicie resoluções normativas mais adequadas às novas constantes exigências de uma realidade complexa e em mutação”*. (Cunha, 2000, p.11).

Nesse contexto, o Fórum de Entidades Não Governamentais exerce função fundamental, como espaço público não institucional de articulação técnico-política e de controle social. Oferece retaguarda aos conselheiros, garantindo sua representatividade, colaborando na capacitação e formação dos seus representantes em prol dos interesses da infância e da juventude.

É importante frisar que o conselheiro deve superar-se em seu papel, pois **representa os interesses das crianças e dos adolescentes**.

A função de conselheiro é considerada de interesse público relevante<sup>28</sup>. Isto denota seriedade e responsabilidade. Entendemos que quem delega o direito de representação aos conselheiros é a própria criança e o adolescente, por não poderem auto-representar-se. Os conselheiros precisam entender que estão a serviço

---

<sup>28</sup> Art. 89; “A função de membro do Conselho Nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

da criança e do adolescente e que o processo, se for inverso, é incoerente e ilegítimo.

O fato de não existir remuneração ao conselheiro de direito, estabelece um efeito pedagógico, pois reduz a possibilidade de pessoas que priorizam o benefício próprio estarem no Conselho, garantindo a presença daqueles que primam pelos direitos da criança e do adolescente. No entanto, principalmente o Fórum de Entidades-Não-Governamentais deve estar atento para que as cadeiras dos conselheiros não sejam ocupadas por pessoas que queiram tirar proveito próprio. Caso não ocorra esta preocupação, a

*“ausência da sociedade civil implica uma atribuição de poderes a seus representantes cujo exercício estará a mercê de suas ideologias e convicções políticas, podendo traduzir-se ou não nos legítimos interesses dos seus representados”.*  
(Coelho, 1999, p.100).

Ser membro do Conselho significa compromisso com a priorização absoluta da luta em favor dos direitos da criança e do adolescente, assim, é salutar que a escolha desses representantes também seja séria e respaldada pelas entidades e no caso governamental, pelo poder Executivo, conferindo-lhes maior legitimidade nas decisões tomadas. *“A constituição de esferas públicas efetivamente democráticas pressupõe a qualificação e a legitimação dos atores sociais pelas suas instâncias representativas.”*(Raichelis, 1998, p.213).

Evidente que em cada Estado e em cada município, a política voltada para a infância e juventude vai tomando feições diferentes de acordo com a conjuntura em que ela se opera. Mas, não se deve desistir do processo de implementação desses mecanismos de participação democrática, apesar do que tem sido possível observar pouco avanço no sentido de transformar em poder de fato o poder legal que esses conselhos possuem. (Souza Filho, 1996 & Raichelis, 1998).

Na perspectiva do poder legal, é também responsabilidade dos Conselhos de Direitos, em cada município, atento às suas próprias peculiaridades, deflagrar o processo de escolha do Conselho Tutelar. Este procedimento está previsto no ECA, Art. 139 <sup>29</sup>, cabendo à comunidade local escolher seus componentes. A lei municipal poderá criar tantos Conselhos Tutelares quantos forem necessários, assim como determinar seu funcionamento.

O grau de amadurecimento sócio-político de cada município dará o tom e o ritmo à criação e implantação dos Conselhos Tutelares.

São muitos os desafios no processo de criação e funcionamento dos conselhos. Mas é preciso ter presente a noção de tempo histórico para que as mudanças aconteçam. Por ser inovadora, esta nova configuração de democracia vai requerer, sem dúvida, um tempo de maturação.

---

<sup>29</sup> Art.139: “O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do

*“Será na correlação de forças e no jogo da pressão/negociação que os conselheiros deliberativos adquirirão sua legitimidade enquanto força política na co-gestão da coisa pública”.* (Camurça, 1999, p.119).

Não serão observadas mudanças imediatas com a criação dos conselhos. *“Os seus resultados só serão perspectíveis ao longo do tempo, a partir do seu concreto desempenho na sociedade onde serão verificadas as modificações ocorridas, as suas vitórias e as suas derrotas”*(Fowler, 1999, p.101).

### **2.3.2 - Conselho Tutelar**

O Estatuto da Criança e do Adolescente institui como um dos principais mecanismos de execução das políticas para crianças e adolescentes a instalação dos Conselhos Tutelares.

O Art. 131 do Estatuto conceitua e define a finalidade do Conselho Tutelar: *“ O Conselho Tutelar é órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”* . (ECA, 1990).

O Conselho Tutelar é um órgão permanente, isto representa que uma vez instalado, deve funcionar ininterruptamente, cumprindo seu papel na comunidade. Ser autônomo significa ter liberdade e independência na atuação funcional, não podendo suas decisões ficarem submetidas a escalas hierárquicas, no âmbito da administração. A revisão judicial (prevista no Art.137) não fere essa autonomia, porque é de caráter jurisdicional e não administrativo.

Ser não jurisdicional significa não pertencer ao Poder Judiciário (Art.92 da CF). Não cabe ao Conselho Tutelar estabelecer qualquer sanção para forçar o cumprimento de suas decisões. Se necessário, terá que representar ao Poder Judiciário.

O Conselho Tutelar é o mais legítimo instrumento de pressão e prevenção para que de fato o Estatuto seja vivenciado no Brasil, pois força a implantação de mecanismos necessários ao atendimento digno dos direitos de todas as crianças e dos adolescentes brasileiros, independentes das situações em que estejam envolvidos.

*“Com ele o judiciário perde suas atribuições sócio-assistenciais, o Legislativo perde o monopólio de representação da comunidade, o Executivo perde o seu papel de único formulador e fiscalizador das políticas públicas, e os organismos filantrópicos perdem a autonomia de suas iniciativas assistenciais voltadas para a infância e adolescência”.* (Vogel, 1995, p.30).

É função do Conselho Tutelar receber denúncias, comunicações e reclamações envolvendo violação dos direitos da criança e do adolescente, devendo aplicar as medidas de proteção às vítimas, quando os direitos, reconhecidos no ECA, *“forem ameaçados ou violados por ação de omissão ou abuso dos pais ou responsável e em razão da própria conduta”*. (Art.98 do ECA).

Ao comentar o Art. 98 do Estatuto, devemos ressaltar a premissa de que é dever da sociedade em geral e do Poder Público em especial, além da família, assegurar os direitos básicos às crianças e aos adolescentes. Cabe ao Conselho Tutelar, quando acionado, propiciar maior agilidade no atendimento às denúncias, utilizando os serviços existentes na própria comunidade para ressarcir os direitos violados, aplicando medidas de proteção estabelecidas no ECA, no artigo 136:

*“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 na área 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, § 3, inciso II da Constituição Federal;*
- XI- representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder”.*

Cumprido destacar que a Lei 8069/90-ECA, coerente com a diretriz da municipalização, adotada pela Constituição Federal, torna obrigatória a existência de pelo menos um Conselho Tutelar para cada município, fixando o número de seus membros e a forma de sua escolha. O Art. 132 do ECA prevê: *“Em cada município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto por cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução”.*

O Conselho é uma expressão da sociedade organizada, através de seus escolhidos. O fato de conselheiros serem escolhidos pela comunidade local, e não indicados política ou administrativamente, torna-os mais legítimos no desempenho de suas funções, evitando inibições para acionar o Ministério Público, contra as instituições e poderes constituídos, quando estes violarem os direitos contidos no Estatuto.

*“O Conselho Tutelar é um dos órgãos que materializa o princípio da democracia participativa. Assim sendo, os conselheiros tutelares não representam os cidadãos que efetuam a indicação popular, mas encarnam a própria comunidade na tarefa de zelar pelos direitos da criança e do adolescente”.* (Miranda, 2000, p.130)

Entretanto, a constituição dos Conselhos Tutelares no Brasil está longe de ser um processo tranqüilo. A exemplo dos Conselhos de Direitos, apresenta-se como fiscalizador das ações direcionadas à população infanto-juvenil, e ainda mais, é promotor de suas decisões. Funciona como assessor do poder executivo na elaboração do orçamento para políticas voltadas às crianças e adolescentes e detém capacidade avaliativa do que se faz nesse campo específico.

A demora no processo de implementação dos Conselhos Tutelares dificulta a efetivação das suas atribuições definidas no ECA. A respeito, Evaldo Vieira questiona: *“Quantos municípios não estruturaram o Conselho Tutelar por falta de conhecimento do Estatuto, por falta de*

*iniciativa ou de interesse dos municípes, por falta de meios, por descuido dos prefeitos e dos vereadores, por exemplo?”. (Vieira, 1998:18). Consideramos que esses podem ser alguns dos motivos, porém aliado a eles existe a grande dificuldade de colocar o projeto em prática. Constatase na prática que entre a aprovação da Lei Municipal que constitui o Conselho Tutelar e sua instalação de fato existe uma distância muito grande, ocorrem “verdadeiras peregrinações por parte de seus membros, visando conseguir a garantia de espaço”. (Coêlho, 1999, p.96).*

Em Campo Grande, a Lei de criação do Conselho Tutelar foi aprovada em 15/09/94 e o mesmo só iniciou suas atividades em janeiro de 1995, conforme seu relatório de atividades.

Essa situação, dentre outras, foi confirmada através de uma pesquisa desenvolvida no ano de 1996 pela Associação Nacional de Centros de Defesa-ANCED, em parceria com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua-MNMMR e o Ministério da Justiça.

Essas instituições entenderam a necessidade de levantar informações que permitissem uma melhor compreensão e conhecimento da realidade da atuação dos Conselhos Tutelares no Brasil e o perfil dos conselheiros. Os resultados foram apresentados na II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente realizada em 1996<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> A II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente ocorreu em Brasília-DF, no período de 17 a 20 de agosto de 1997, com o tema “Criança e Adolescente-Prioridade Absoluta”, teve como objetivo avaliar os 7 (sete) anos de implementação do ECA, sob o prisma do Sistema de Garantia de Direitos.

Nesta Conferência, José Ricardo Cunha, representante da Associação Brasileira de Entidades Não-Governamentais-ABONG, apresentou o painel Conselho Tutelar, reconhecendo a sua importância para a implementação do Estatuto:

*“Há alguns anos, o CONANDA adotou como eixos temáticos, a questão da Exploração Sexual da Criança e do Adolescente, a questão do Ato Infracional e das Medidas Sócio-Educativas e a questão da Exploração do Trabalho Infantil e a Proteção do Trabalho do Adolescente. Recentemente, nessa gestão que se iniciou nesse ano, o CONANDA resolve então, reconhecendo a importância e a legitimidade do tema, resolve inserir na ordem dos eixos temáticos, Orçamento e Fundos da Infância e da*

*Adolescência e Conselho Tutelar. O que significa o absoluto reconhecimento da estratégia desses conselhos na implementação do ECA no Brasil todo”. (Anais - II Conferência Nacional, 1997, p.89).*

Retomando a questão da aprovação da lei de criação do Conselho Tutelar e sua instalação, confirmou-se no estudo apresentado naquela Conferência que em muitas situações por falta de condições básicas, os Conselhos Tutelares não funcionam conforme previsto no ECA. Um dos principais problemas refere-se a ausência de condições físicas para sua instalação, as quais deveriam ser garantidas pelo poder executivo municipal.

A exemplo dessa responsabilidade, a Lei Municipal nº 3.089 de 15 de setembro de 1994, que dispõe sobre a instituição, composição, instalação, funcionamento e processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar em Campo Grande, conforme o Art. 19:

*“A administração municipal, através da Secretaria da Criança e do Adolescente, se responsabilizará pelas instalações físicas e funcionais necessárias ao funcionamento do Conselho Tutelar. Parágrafo único – A Administração municipal colocará à disposição do Conselho Tutelar, para seu regular funcionamento:*

*I- 1 (hum) técnico de nível superior;*

*II- 1(hum) assistente administrativo;*

*III- 1(hum) motorista”.*

Apesar de estar contido em Lei, observamos nos relatórios de atendimento do órgão, entre os anos de 1997 e 1998, que o referido artigo não foi cumprido na íntegra, o que prejudicou a ação dos conselheiros <sup>31</sup>.

O processo de instalação dos Conselhos Tutelares no país ocorre paulatinamente.

---

<sup>31</sup> O Conselho Tutelar de Campo Grande, objeto de nosso estudo, assim como seus procedimentos, serão analisados no capítulo III.

*“O processo de construção dos Conselhos é extremamente variável e tem relação direta com nível de organização e organicidade da sociedade civil em cada um dos municípios brasileiros. (...) Há uma grande distância entre os Conselhos estabelecidos em lei e os Conselhos verdadeiramente existentes”.* (Nogueira,1997, p.25).

A pesquisa desenvolvida pela ANCED, em agosto de 1996 revelou a existência de 1290 Conselhos Tutelares constituídos no Brasil, com mais de seis meses de funcionamento. Esse número causou surpresa aos pesquisadores, pois imaginava-se, baseado nos dados do CBIA, que havia no Brasil, em julho de 1996, mais ou menos 600 Conselhos Tutelares.

O processo de instalação dos Conselhos Tutelares em Mato Grosso do Sul iniciou-se em 1990, e dentre os 77 municípios do Estado, 02 ainda não constituíram o Conselho<sup>32</sup>, conforme demonstram o quadro e o gráfico que seguem.

Quadro I e Gráfico I – Instalação dos Conselhos Tutelares em MS

<b>ANO</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Nº CT</b>	07	14	12	23	11	-	03	03	-	02	-
Total de Conselho Tutelar/MS											75
Total de Municípios/MS											77

<sup>32</sup> Dados obtidos no Documento “Quadro Situacional dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares em Mato Grosso do Sul” – Fundação de Promoção Social de MS – PROMOSUL, Campo Grande, 1999.

Posto isso, reconhecemos a participação popular como fundamental na constituição desses novos atores no exercício político do município.

Cabe-nos refletir, também, sobre o longo espaço de tempo ocorrido entre a criação do Conselho de Direitos e Conselho Tutelar em Campo Grande.

Mesmo o CMDCA estando em funcionamento desde 1992, apenas em 1994 foi criado o Conselho Tutelar, os quais deveriam caminhar juntos na efetivação do sistema de garantia de direitos. Esta situação exemplifica que não há, de fato, responsabilidade por parte de alguns governos municipais no sentido de tratar da questão da infância e adolescência.

Podemos questionar o motivo que levou muitos executivos municipais a conceberem a constituição dos conselhos. Será um simples atendimento formal às exigências da nova legislação do ECA? Uma forma de marketing político para consolidar sua imagem como defensor da criança, como prioridade política? Sem uma resposta conclusiva, existe ainda a indiferença de alguns executivos, que lhes conferem pouca importância, refletindo na instalação precária e ausência de infra-estrutura para o seu funcionamento. Dificuldades também apontadas pelos Conselheiros Tutelares na ocasião da pesquisa realizada pela ANCED, citada anteriormente.

Conforme previsto no Art.134 do ECA, é necessário que uma lei municipal regulamente o funcionamento do Conselho Tutelar, a remuneração eventual dos seus membros, processo eleitoral para sua escolha e os recursos orçamentários para desempenhar suas funções. Ficando a critério da lei municipal estabelecer detalhes que deverão ser ajustados à necessidade específica de cada município. Essa flexibilidade da lei, sobretudo quanto a remuneração, permite que cada município defina de acordo com seus interesses e conveniência, que nem sempre reconhecem a importância da função, se os conselheiros serão remunerados ou não.

Na discussão de constituição do Conselho Tutelar em Campo Grande, faz-se necessário ressaltar que em 1998 foi criado o 2º Conselho Tutelar, através da Lei Municipal nº 3400/97. Destacamos o seu Art.2º : *“Os cinco candidatos mais votados serão considerados membros do 1º Conselho Tutelar, conforme Lei nº 3089; os cinco seguintes, por ordem de classificação, serão considerados membros do 2º Conselho”*.

Quanto à remuneração também houve alteração. Na 1ª gestão (1995-1997), os conselheiros recebiam um valor equivalente a 08 salários mínimos<sup>33</sup>, com a alteração da Lei, e a criação do 2º Conselho

---

<sup>33</sup> Lei n.º 3089/94 – Art.20. Os membros titulares do Conselho Tutelar serão remunerados em valor correspondente à remuneração dos cargos comissionados, símbolo CC-5, da Prefeitura, o valor desse cargo comissionado era de R\$ 1.200.00.

Tutelar em setembro de 1997, o valor foi reduzido para 3,33 salários mínimos<sup>34</sup>. Valor que vigora até a presente data<sup>35</sup>.

Acreditamos que a remuneração dos conselheiros deve ser compatível com as complexas funções mencionadas, e a redução salarial deixou de corresponder às atividades por eles desenvolvidas.

Essas mudanças ocorreram na gestão do então Prefeito André Puccineli, sob a justificativa de não onerar aos cofres públicos. Porém, questiona-se sua legitimidade quanto a redução salarial.<sup>36</sup> Agora, os salários de 5 pessoas poderia pagar 10, condição apresentada pelo Poder Executivo para atender a necessidade apresentada pelo 1º Conselho da criação de outros, visando garantir um atendimento digno, ágil e competente. A reivindicação do 1º Conselho legalmente constituído, fundamentou-se na Lei 8069/94, Art.5º - “A *instituição de outros Conselhos Tutelares dependerá:*

*a) de manifestação favorável e unânime do Conselho Tutelar já instituído, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Ministério Público e da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente (...);*

---

<sup>34</sup> Lei nº 3400/97 – Art.3º. O artigo 20 “caput” da Lei nº 3089 de 15 de setembro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20 – Os membros titulares do Conselho Tutelar serão remunerados em valor correspondente à remuneração dos cargos comissionados, símbolo CC-06 da Prefeitura, com direito a férias, 13º salário e previdência social facultativa”.

<sup>35</sup> É sempre bom lembrar que a lei municipal deve obrigatoriamente criar formalmente os cargos de conselheiros tutelares, enquadrando-os no serviço público municipal, com definição de sua natureza-agente público.

<sup>36</sup> Os conselheiros eleitos em novembro de 1996, tomaram posse através de mandado judicial e apesar da ilegalidade da redução salarial, a Justiça deu ao Executivo ganho na questão.

O Relatório de Atividades do Conselho Tutelar no ano de 1996, ou seja, após 2 anos de atuação, apresenta a seguinte consideração:

*“Finalmente lembramos da urgência da criação de outros Conselhos Tutelares na capital. O processo vivenciado por este Conselho, nos dois anos de funcionamento, deixa claro que as políticas sociais precisam ser implementadas. Os fóruns de discussões, como conferências e encontros, afirmam essa necessidade, assim, somando esforços, conseguiremos não só a criação de outros Conselhos, mas a superação das diferenças, garantindo transparência nas ações e pluralidade nas articulações, alterando os equívocos ocorridos anteriormente, possibilitando que crianças e adolescentes vivenciem em seu dia a dia o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente”.*

Na pesquisa realizada pela ANCED, observou-se que os Conselhos Tutelares atendem uma população entre 50.000 e 200.000 habitantes. Em Campo Grande, estima-se uma população de 634 031 habitantes.<sup>37</sup> Esse número elevado da população e conseqüente número de atendimentos realizados foi um dos motivos que levou o Conselho Tutelar a lutar pela implantação de outro Conselho.

---

<sup>37</sup> Estimativa divulgada pela SEPLANCT – Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e de Tecnologia de Mato Grosso do Sul no documento *Informações Básicas de Mato Grosso do Sul-1999*.

Quando se criou o outro Conselho, a cidade foi dividida imaginariamente entre Região Norte e Região Sul. As denúncias que envolviam crianças e adolescentes residentes na Região Sul são atendidas pelo 1º Conselho, aquele cuja criação deu-se em 1994. E os moradores da Região Norte são atendidos pelo 2º Conselho, criado em 1998. Apesar dessa divisão, o 1º Conselho, no ano de 1998, registrou 9443 denúncias de violação de direitos, confirmando a necessidade da existência de outro Conselho.

É interessante ressaltar que o Prefeito André Puccinelli, representante do PMDB, eleito em 1996, manifestou postura autoritária, evidenciada pelas suas atitudes ao alterar a Lei Municipal, com redução de salário para os conselheiros e criação de um conselho sem eleição própria, ocupando os candidatos do primeiro conselho que se classificaram como suplentes na eleição para o 2º mandato do Conselho existente.

O Poder Executivo efetuou alterações extremamente prejudiciais ao funcionamento do Conselho e sua legitimidade. É correto o Poder Executivo constituir um órgão, mobilizar recursos humanos e materiais, para depois desconsiderá-lo? A sua atitude demonstra a prática histórico-cultural de alguns políticos que querem desarticular as instâncias de participação popular, impedindo a ampliação das mesmas no que se refere a representação da sociedade civil.

Há que se ressaltar, infelizmente, que diante da eleição e posse de governantes em cargos públicos de decisão, ocorre, quase sem exceção, um corte radical em toda a condução política que vinha sendo impressa, a exemplo das alterações na legislação do Conselho Tutelar de Campo Grande.

Essa postura reflete a intenção de muitos governantes municipais e estaduais, que constituem conselhos para não funcionar. “A seleção dos membros, ou parte deles, visa a inércia dos conselhos com a finalidade de demonstrar posteriormente até sua inutilidade”. (Vieira, 1998, p.21).

Outro fator importante a ser destacado é o funcionamento do Conselho Tutelar. Nas cidades de grande, médio ou pequeno porte, os Conselhos Tutelares não podem abrir mão de certos requisitos indispensáveis ao seu funcionamento. Precisam ter uma sede que lhes sirva de base de operações, pois suas atividades são exercidas de modo contínuo, por ser um órgão de caráter permanente. O funcionamento do conselho deverá ser determinado em Lei Municipal.

Em Campo Grande, a Lei Municipal nº 8069/97 determina quanto ao funcionamento do Conselho Tutelar, no Art.6º - “O atendimento oferecido pelo Conselho Tutelar será informal e personalizado, mantendo-se registro das providências adotadas em cada caso”.

“Art.7º - No atendimento prestado pelo Conselho Tutelar, são indispensáveis:

*I - ação conjunta de, no mínimo, 02 conselheiros;*

*II - diariedade do atendimento;*

*III – plantão em feriado, sábados, domingos e noturno com definição em regimento.*

*Art.8º - O local, dia e horário de atendimento do Conselho Tutelar serão definidos em Decreto do Prefeito Municipal.”*

Quanto a forma de escolha dos Conselheiros Tutelares, a Lei Municipal deve fundamentar-se no ECA, 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.”*

A Lei Municipal nº 8069/94 cita os mesmos requisitos na redação do Art.12. Entretanto, o processo de escolha ficou assim determinado pela mesma Lei:

*“Art.9º - A escolha dos membros que integram o Conselho Tutelar far-se-á por voto facultativo, direto e secreto, de representantes das entidades governamentais e não-governamentais, com atuação direta na área de atendimento e de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no município de Campo Grande.”*

A Lei determina ao CMDCA que regulamente o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.

Ao Edital nº 001/94, que regulamentou a escolha do Conselho Tutelar, acrescentou-se mais um critério: prova escrita de conhecimentos sobre o ECA. Os aprovados seriam os candidatos à eleição.

Esse requisito parece-nos fundamental, pois aliada à experiência prévia no trabalho com crianças e adolescentes, o conselheiro precisa escrever procedimentos, precisa usar instrumentos, muitas vezes burocráticos, para fazer com que a criança seja atendida naquele direito.

Existem alguns municípios que acrescentam como critérios para candidatura ser profissional de nível superior. *“Maringá (PR) e São José dos Campos (SP), por exemplo, optaram pela constituição de Conselhos Tutelares com profissionais, contornando, assim, as dificuldades para redigir ofícios, elaborar relatórios, emitir pareceres e laudos, bem como manter contato com autoridades, por meio de práticas escriturárias”* (Vogel, 1995, p.340).

Na eleição do 1º Conselho Tutelar, observou-se que todos os conselheiros eleitos como titulares eram profissionais de nível superior<sup>38</sup> : 2 assistentes sociais, 2 advogados e 1 psicóloga. Composição que não impediu a existência de dificuldade para o exercício da função ou resistências da comunidade. Na avaliação de atuação do colegiado no Relatório do Conselho Tutelar (1997, p.35), consta a seguinte observação:

---

<sup>38</sup> Informação colhida no Relatório Anual do Conselho Tutelar – 1997.

*“Percebe-se a comunidade se reformulando para se adaptar aos dispositivos contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente e ao próprio Conselho Tutelar. No início, com algumas resistências, naturalmente, mas com o decorrer do tempo e das atividades, contando com o respeito e colaboração dos cidadãos, que buscam no Conselho o cumprimento da garantia dos direitos das crianças e adolescentes, em casos de violação, os profissionais das escolas, dos Centros de Saúde têm denunciado ao Conselho os casos de violação de direitos que tenham conhecimentos, para providências”.*

Com a determinação de todos esses preceitos para atendimento, percebe-se a preocupação do legislador com os registros e acompanhamentos dos casos, o que permite aos outros conselheiros continuarem o atendimento ou procederem a novos encaminhamentos, se necessário.

A ação conjunta de dois conselheiros, confirma que o Conselho Tutelar, deve deliberar em colegiado, isto porque deliberações em direito administrativo são atos administrativos normativos ou decisórios emanados de órgão colegiado. (Zagaglia, 1998).

Essa ressalva deve ser feita para evitar a leitura errônea do ECA: basta apenas um conselheiro, por exemplo, em plantão, para deliberar. As decisões não são isoladas e dada a importância das deliberações, o número estabelecido não pode ser reduzido, sob a pena de se cometer arbitrariedades e acarretar prejuízos às partes

interessadas. Conclui-se que um conselheiro sozinho não pode imputar seu ato ao Conselho, sendo imprescindível a vontade dos outros membros. A única exceção refere-se à medida de proteção cautelar aplicada pelo Conselho em situações emergenciais, mas que deverá, posteriormente, ser ratificado pelo grupo. A atuação deve ocorrer em equipe. As responsabilidades de um Conselho, como determina a lei, exige o envolvimento de todos os conselheiros.

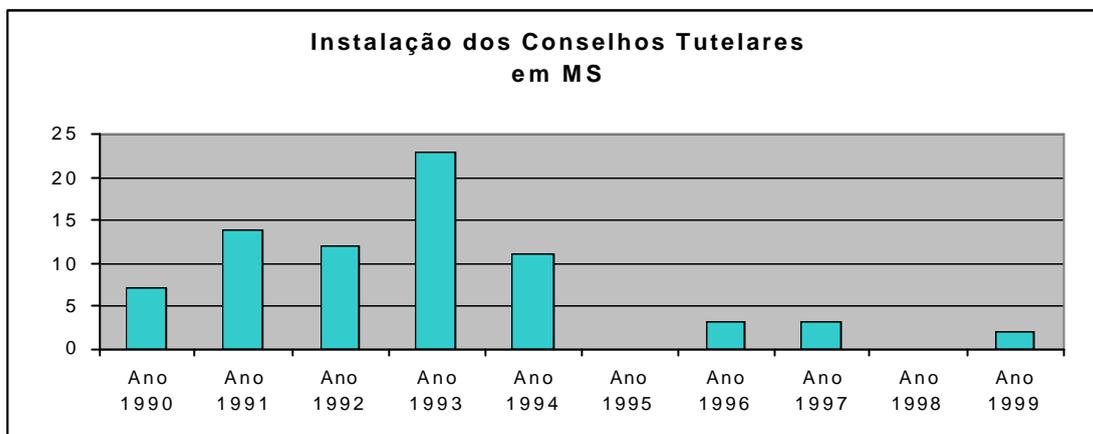
O atendimento ao público, realizado na sede do Conselho, é diário; e, à noite, finais de semana e feriados, através de plantão, com a característica de trabalho ininterrupto, permanente, como já foi citado.

O conselheiro deve estar sempre em alerta e em disponibilidade para prestar serviço e atender no momento em que se apresentar a necessidade. Daí a dificuldade do conselheiro em exercer outra função laborativa, entretanto, a disponibilidade não é exigência do ECA, nem da Lei Municipal.

Em Campo Grande-MS, o funcionamento do Conselho Tutelar foi estabelecido em Decreto do Executivo Municipal<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Decreto Municipal nº 7054 de 07/12/94.



Campo Grande, sede do governo estadual, apresenta um expressivo processo de organização da sociedade civil, através da existência do Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum DCA<sup>40</sup>, que aglutina instituições das áreas :de defesa, promoção de direitos e de atendimento à criança e ao adolescente.

O processo de criação do Conselho Tutelar em Campo Grande deve-se principalmente a atuação do Fórum. Para Marlova Jovchelovitch, é no município que se pode mudar situações por meio da indignação cidadã. *“Na medida em que a sociedade civil reclama e luta pelo resgate da cidadania e elabora estratégias de contraposição ao controle exercido pelo estado, novos espaços de atuação são constituídos”*. (Jovchelovitch, 1998, p.35).

<sup>40</sup> Em Campo Grande, são membros do Fórum DCA entidades como: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Conselho Regional de Serviço Social, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Pastoral da Criança, entre outras.

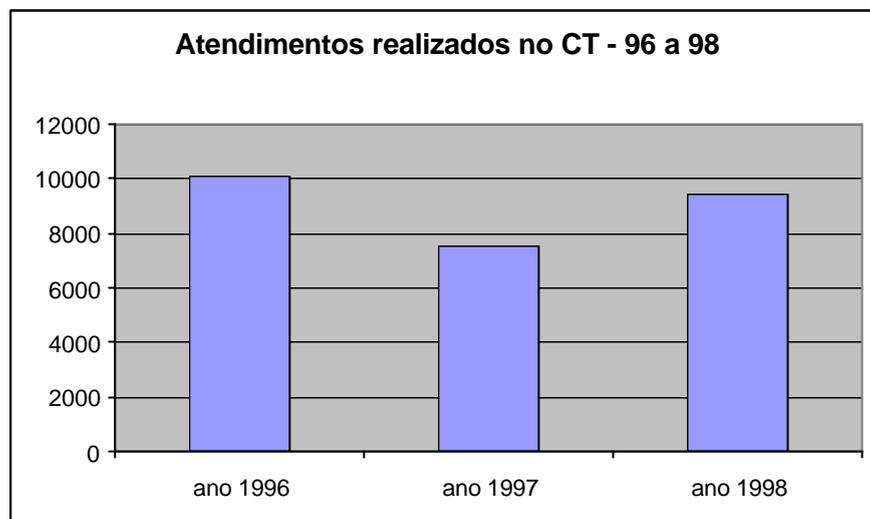
O Conselho Tutelar é autônomo nas suas decisões e é parte integrante da estrutura governamental, possuindo vínculo administrativo. Ao definir o Conselho Tutelar, o Estatuto utiliza a terminologia “órgão”, mas não acrescenta a palavra “público”. Entretanto, na leitura do Art.131 do Estatuto, compreende-se o Conselho Tutelar como um dos órgãos que compõem a administração pública municipal. O ECA estabelece que os recursos que são destinados ao Conselho Tutelar devem ser dotados na Lei Orçamentária Municipal.

O principal fator determinante para dinâmica de funcionamento do Conselho Tutelar é a demanda. O que não se admite é que alguma criança ou adolescente deixe de ser atendido por falta de organização ou planejamento.

Os relatórios do Conselho Tutelar nos anos de 96 a 98 trazem a seguinte informação sobre o número de atendimento realizado:

Quadro II e Gráfico II – Atendimentos realizados no CT

<b>ANO</b>	<b>NÚMERO DE ATENDIMENTOS</b>
1996	10 113
1997	7 515
1998	9 443



Observa-se que o número de atendimentos diminuiu no ano de 1997 e mesmo com o 2º Conselho funcionando, em 1998, houve um acréscimo nesse total de atendimentos.

Não há, nos documentos analisados, nenhuma discussão mais aprofundada quanto ao motivo para esse aumento ou diminuição de casos atendidos. Existe apenas a seguinte consideração no Relatório de 1998: *“Consultando os relatórios da gestão anterior, observamos que as necessidades verificadas em nosso município não são diferentes daquelas já constatadas desde 1996. O que difere nestes relatórios são os índices que vêm aumentando assustadoramente, principalmente no que se refere ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de prostituição, à família agressora e crianças vitimizadas, às crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas”* (Conselho Tutelar, 1998, p.39).

Convém lembrar que a ação do Conselho Tutelar nos atendimentos dos casos sempre se dá através de um conjunto de ações desenvolvidas no município, por meio de programas desenvolvidos pelas entidades governamentais e não governamentais, que são a retaguarda com a qual o Conselho Tutelar conta para requisitar serviços.

Por retaguarda entende-se o conjunto dos organismos, governamentais ou não, que, no âmbito do município permitam dar aos casos encaminhados ao Conselho o mais pronto e adequado atendimento. Em municípios com grande número de instituições, dificilmente o Conselho deixa de dar uma solução rápida aos problemas que chegam até ele.

Em Campo Grande, estão registradas no CMDCA 88 entidades<sup>41</sup>, porém em alguns setores da rede de atendimento, há lacunas claramente perceptíveis nos relatórios do Conselho.

*“(...) Lembramos a urgência de criação de programas que atendam às crianças e aos adolescentes explorados sexualmente, aos usuários de substâncias psicoativas e às vítimas de violência; construção/ampliação de creches no município e criação de Delegacia especializada no atendimento às crianças e aos adolescentes vitimizados”. (Conselho Tutelar, 1998, p.35).*

---

<sup>41</sup> Relatório de Registro de Entidades – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Campo Grande-MS – 2000.

No Conselho Tutelar de Campo Grande, no período entre 1997 e 1998<sup>42</sup>, as ações mais freqüentes registradas são: atendimento direto a denúncias de maus tratos; ação de diagnóstico da realidade (falta de serviços públicos); violação de direitos e campanha de divulgação do ECA.

Convém destacar que concomitante ao atendimento direto realizado na sede do Conselho, os conselheiros desenvolveram em 1997 reuniões com órgãos públicos, palestras em escolas, audiências públicas, objetivando divulgar o ECA e também as atribuições do Conselho.

Nesse mesmo ano, os conselheiros participaram de cursos visando a capacitação para a ação mais eficaz em favor dos direitos da criança e do adolescente e também em Fóruns e Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalho do Adolescente.

Em 1998, essas atividades continuaram, merecendo destaque a campanha de Divulgação do ECA nas escolas da rede pública, e nas entidades governamentais e não-governamentais que atendem crianças e adolescentes. Revela o Relatório do Conselho: *“A campanha culminou com o lançamento do concurso para a escolha da logomarca do Conselho Tutelar de Campo Grande, o qual mobilizou crianças de diversas entidades e escolas a participarem, tornando esse evento um sucesso para nós”* (Conselho Tutelar, 1998, p.02).

---

<sup>42</sup> Dados obtidos nos Relatórios do Conselho Tutelar nos anos de 1997 e 1998 – Campo Grande-MS.

As atividades elencadas no biênio 97-98 confirmam a importância do Conselho Tutelar em firmar parcerias com as entidades, publicizar o seu trabalho, principalmente, divulgar o ECA.

Os relatórios produzidos pelo Conselho Tutelar se constituíram meio utilizado pelos conselheiros para publicizar suas ações, os resultados obtidos e as dificuldades enfrentadas na execução das mesmas. Nesse sentido, prestaram “contas” à sociedade, cultivando as relações de parceria com as escolas, entidades, Poder Judiciário e Executivo, na convicção de ser o Conselho o legítimo representante da comunidade no atendimento de suas crianças e adolescentes.

Vandevaldo Nogueira, representante da ABONG, no Conselho Nacional de Assistência Social, alerta: *“Conselho que se isola ou se sente auto-suficiente está condenado a um mero papel burocrático, perde vida e razão de ser: a busca de parcerias é absolutamente recomendável e necessária”*. (Nogueira, 1997, p.26).

Assim, podemos afirmar que nenhum Conselho poderá desempenhar o seu papel sem o apoio e reconhecimento dos demais organismos que atuam seja na esfera do poder público, seja no âmbito da sociedade civil, voltados para a problemática dos direitos da infância e adolescência.

Rodrigo de Souza Filho, ao discutir Conselho de Direito faz considerações que valem também para o Conselho Tutelar:

*“(...) no atual cenário, quando politiza-se sem base de trabalho, publiciza-se uma questão que não está mais inclinada a se sensibilizar apenas através de discursos. Porém, à medida em que vai desenvolvendo e divulgando o trabalho do Conselho, amplia-se adeptos, mesmo que pragmáticos, para respaldar esta ação e, por conseqüente, respalda-se, também, a lógica de seu funcionamento (...)”.* (Souza Filho, 1996, p.103).

É preciso reconhecer as dificuldades que enfrentam os conselheiros no cotidiano da função. E o fazer no Conselho depende da busca de novos métodos e capacitação para a efetividade de suas intervenções. Para Arno Vogel *“permanece a convicção de que, para lidar, no cotidiano com o atendimento de crianças e adolescentes, é preciso mais do que alguma experiência e muito boa vontade”* (Vogel, 1995, p.342).

No dia-a-dia do Conselho, vários atores sociais estão presentes, principalmente no sistema de denúncias e no atendimento.

Consideramos de extrema importância a interferência do cidadão, denunciando a violência contra a criança, e a vigilância da comunidade que tem um papel fundamental na identificação e prevenção do processo de vitimização contra essa parcela da população, conforme está previsto no artigo 13 do ECA<sup>43</sup>. Ele considera obrigatória a comunicação ao Conselho Tutelar dos casos de maus-tratos suspeitos ou

---

<sup>43</sup> Art.13 – Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências locais.

confirmados. A escola, os serviços de saúde e de assistência social, entre outros, são responsáveis pela comunicação de qualquer suspeita de violação de direito.

A denúncia pode ser anônima, o que permite ao profissional, vizinhos ou familiares, efetuar-la sem o risco do violador identificá-lo. Esse fato incentiva a comunidade a denunciar.

Profissionais envolvidos na defesa de direitos, demonstram competência e compromisso no agir profissional, quando denunciam garantindo, as crianças e adolescentes, a chance de realmente serem cidadãos em desenvolvimento com todos os direitos garantidos.

O Conselho Tutelar agirá, à princípio, fundamentado na denúncia e, num segundo momento, através de informações sobre o fato, aplicando as medidas protetivas contidas no Art.136 do ECA, elencadas anteriormente. Tanto a denúncia (escrita ou via telefone), como as providências tomadas para cada situação são registradas em relatórios, arquivados em pastas individuais.

No período aqui estudado, não estava implantado no Conselho Tutelar de Campo Grande o Programa SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência, que hoje é uma garantia para a informatização e sistematização de dados, para mapeamento nacional, estadual e municipal do enfrentamento das questões de violação dos direitos das crianças e adolescentes, providências cabíveis e retaguarda existente para o atendimento. A intervenção em rede permite a

convergência de ações integradas e inter-setorialidade das políticas no enfrentamento da violência contra a criança e adolescente.

Na época, sem a instalação do SIPIA, os conselheiros desenvolviam um trabalho muito burocrático no atendimento direto ao público. Registravam as denúncias, procedimentos e acompanhamentos em fichas/documentos arquivados em pastas individualizadas<sup>44</sup>.

É fundamental esclarecer mais uma vez que na construção desta pesquisa foi observada a falta de uniformidade nos registros efetuados, e falhas na informação sobre questões relativas à resolução dos casos.

Talvez esta situação, hoje, esteja sanada. A Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul-PROMOSUL, responsável pela instalação do Programa SIPIA nos municípios do nosso Estado e pela capacitação dos conselheiros, realiza ainda o monitoramento, acompanhando a execução do Programa que está implantado em 43 municípios de MS<sup>45</sup>.

O sistema de denúncias e o sistema de banco de dados instalado são fundamentais para o desenvolvimento de pesquisas sobre a violação de direitos da população infanto-juvenil e principalmente para a formulação de políticas de prevenção, eixo central para o sucesso da política de atendimento.

---

<sup>44</sup> Fichas/Relatórios de atendimento, documentos utilizados na pesquisa ora apresentada.

<sup>45</sup> Dados obtidos, no Documento “Quadro Situacional dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares em Mato Grosso do Sul” - Fundação de Promoção Social de MS – PROMOSUL, Campo Grande, 1999.

Outro problema a ser enfrentado, paralelo ao funcionamento do Conselho Tutelar, refere-se a um erro muito comum na interpretação do ECA de achar que o Conselho de Direitos delibera sobre a política e o Conselho Tutelar a executa. Não é isso.

Devemos admitir que temos problemas ligados à questão infanto-juvenil que são estruturais e outros conjunturais. Isso exige uma intervenção conjunta, para evitar uma atuação somente nas conseqüências dos problemas.

É a harmonia filosófica e operacional, proposta por José Ricardo Cunha ao discutir o assunto, “... *está contemplada na nova política de atendimento, através sobretudo das ações do Conselho de Direito e Conselhos Tutelares*”.(Cunha, 2000, p.23).

Assim, enquanto o Conselho de Direitos intervém estruturalmente na macro-política, ou seja, delibera e controla as políticas de atendimento, o Conselho Tutelar atua conjunturalmente na micro política, em outras palavras, atende crianças e adolescentes que tenham seus direitos ameaçados ou violados (Cunha, 2000).

Vale dizer que a relação do Conselho de Direito e do Conselho Tutelar pode ser de reciprocidade.

*“Ao ser demandado, o Conselho de Direitos encaminha ao Conselho Tutelar. Este por sua vez, fica atento às propostas de Políticas Públicas emanadas do Conselho de Direitos, acompanha e observa a garantia de universalidade no atendimento. Terá no atendimento dos casos que lhe chegam*

*um termômetro da situação das crianças quanto ao atendimento das políticas, frente às quais o Estado tem obrigação de atuar. Por sua vez, terá nos assemelhados da linha de defesa apoio para sua atuação e bom desempenho".* (Garcia, 1999, p.19).

Porém, nem todos os municípios do Brasil vivenciam essa parceria, na pesquisa desenvolvida pela ANCED, existe ainda confusão de papéis e dificuldades do Conselho de Direitos se articular com o Conselho Tutelar, para definir políticas de atendimento, para que se possa prever que tipo de serviço é necessário para o município.

Em relação ao Conselho Tutelar de Campo Grande, não há registro, nos relatórios dos anos de 1997 e 1998, de ações sistematizadas para a implementação de serviços para o atendimento da população infanto-juvenil. Observa-se na relação de atividades do Conselho Tutelar que no ano de 1997, entretanto, foram realizadas apenas duas reuniões entre os Conselhos para discussão de proposta de mudança de lei de criação do Conselho Tutelar. Ações que podem ser consideradas como implementação da Política de Atendimento.

Este ponto, esclarece as dúvidas quanto quem executa o atendimento.

É pertinente lembrar que cabe às entidades governamentais e não-governamentais, o atendimento de crianças e adolescentes em programas e projetos.

Para melhor visualizar os atores da Política de Atendimento e suas respectivas competências, segue o quadro III.

Quadro III - Órgãos da política de atendimento à criança e ao adolescente

<b>ÓRGÃO</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>OUTRAS ATRIBUIÇÕES</b>
CONSELHO DE DIREITOS	Deliberar e controlar as ações da Política de Atendimento.	Elaborar o Plano de Ação da Política de Atendimento; Gerir politicamente o Fundo da Infância e Adolescência; Promover o registro das entidades não governamentais e a inscrição dos programas governamentais e não governamentais de atendimento à criança e ao adolescente; E promover e coordenar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.
FUNDO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA	Captar recursos e financiar projetos na área da Proteção Especial.	
CONSELHO TUTELAR	Zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, atendendo, através da aplicação de medidas protetivas, àqueles que tiveram seus direitos ameaçados ou violados.	Atender e aconselhar pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no Art.129, I a VII; Providenciar a medida protetiva estabelecida pela Autoridade Judiciária, dentre as previstas no Art.101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; E fiscalizar entidades de atendimento governamentais e não governamentais que desenvolvam programas nos regimes do Art.90.
ENTIDADES DE ATENDIMENTO	Executar programas de proteção sócio – educativos, destinados a crianças e adolescentes.	Responsabilizar-se pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio – educativos; Responsabilizar-se pela manutenção das próprias unidades; Inscrever seus Programas no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, especificando o(s) regime(s) de atendimento; e Apresentar Plano de Trabalho compatível com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.
JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE	Fazer cumprir determinado Direito afeto à criança e ao adolescente e aplicar sanções a quem o infrinja.	Proteger judicialmente interesses e direitos afetos à criança e ao adolescente; Julgar ações de ato infracional; Julgar ações de adoção e seus incidentes; Fiscalizar entidades de atendimento governamentais que desenvolvam programas nos regimes do Art.90, bem como apurar as irregularidades e aplicar as medidas cabíveis; Julgar ações por infrações penais e administrativas; Disciplinar, através de portaria, as atividades de diversão e lazer; e No caso de crianças e adolescentes em situação de risco: <ul style="list-style-type: none"> <li>- julgar ações de guarda, tutela e alimentos;</li> <li>- conceder emancipação civil e suprir a capacidade ou o consentimento para o casamento; e</li> <li>- determinar o cancelamento, a retificação e o suprimento dos registros de nascimento e óbito.</li> </ul>

Fonte: Quadro elaborado pela autora, fundamentando-se no ECA.

É importante salientar que a atuação do Conselho Tutelar é direcionada no sentido de fazer funcionar o Sistema de Garantia de Direitos, de modo que toda e qualquer instituição pública ou particular cumpra o seu papel. Não é função do Conselho Tutelar suprir a ausência de políticas públicas. Ele as detecta e informa ao Conselho de Direitos, responsável pela deliberação e controle das políticas de atendimento para crianças e adolescentes.

Resta-nos questionar: são realmente os Conselhos Tutelares os viabilizadores da defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente?

Como braço social e institucional, tem atuado, a despeito das dificuldades, na garantia de direitos?

É essa análise que se procederá no próximo capítulo.

## CAPÍTULO III

# VIOLÊNCIA FÍSICA DOMÉSTICA E O CONSELHO TUTELAR

### 3.1 - Violência – um fenômeno social

*“Quanto mais grave a crise, mais a sociedade reforça a violência nas relações entre pessoas, até o amor vai desaparecendo”. (Vieira, 1998, p.17).*

A violência no mundo parece tão presente em nosso cotidiano que pensar e agir em função dela passou a ser o modo de ver e viver do homem.

*“(…) Quando falamos em violência, (...) a sua face mais imediata e sensível é a que se exprime pela agressão. Agressão física que atinge diretamente o homem tanto naquilo que possui, seu corpo, seus bens, quanto naquilo que mais ama, seus amigos, sua família”. (Odália, 1983, p.09).*

Nilo Odália (1983) utiliza a expressão “*democracia da violência*” para elucidar que a violência se estende do centro à periferia da cidade. Suas conseqüências são percebidas até na paisagem urbana.

Nos bairros mais sofisticados a arquitetura busca adaptar-se às novas condições da vida familiar. Hoje, a preocupação é com a segurança e a defesa. A arquitetura da conquista do belo cede lugar a uma arquitetura da defesa e proteção. No outro extremo, nos bairros periféricos e favelas, a violência não pode ser evitada com cercas e muros. No seu enfrentamento diário, sobreviver é a ordem.

Esses fatos ilustram o quanto a violência está arraigada nos gestos do homem contemporâneo, o que não se pode deixar de indagar se ela é um fenômeno típico de nossa época.

No entanto, o viver em sociedade sempre foi um viver violento. Quando recuamos no tempo, na história, percebemos que ela sempre esteve presente. Devido a capacidade de produzir violência numa escala desconhecida pelos animais, o homem pré-histórico conseguiu dominar o mundo hostil e primitivo.

Atualmente, essa violência ganha contornos diferenciados. O fenômeno da violência apresenta profundos enraizamentos nas estruturas sociais, econômicas e políticas, bem como nas consciências individuais, numa *“relação dialética entre as vítimas e agressores, entre os aspectos coletivos, objetivos e subjetivos”* (Minayo, 1999, p.69).

Um dos problemas principais da violência é sua etiologia e sua pluricausalidade. É um fenômeno eminentemente social e nasceu com a sociedade.

É quase impossível, ao estudá-la, não se fazer referência às histórias da Bíblia que, como a exemplo de Caim e Abel, narram a trajetória humana, a convivência com o uso de força, da experiência da dominação, das tentativas da exclusão do outro. Já a história, relata lutas que se revelam como elemento constitutivo das organizações sociais, que como exemplo, podemos citar a Revolução Francesa de 1789, a chamada Revolução Burguesa, e a Revolução Soviética de 1917, a Revolução Socialista. Esses dois movimentos sociais aparecem como modelos clássicos de transformações profundas nas estruturas da sociedade, impondo novas formas de relações entre os homens.

Apesar de ser um problema vivenciado no nosso cotidiano, a violência é de difícil interpretação e alguns autores entendem que suas formas acompanham as mudanças e são termômetros da dinâmica social. *“Perceber um ato de violência demanda do homem um esforço para superar sua aparência de ato rotineiro, natural e como inscrito na ordem das coisas. O ato violento não traz em si uma etiqueta de identificação.”*(Odália, 1983, p.23).

O crescimento da violência no Brasil mostra um processo de exacerbação das relações sociais que afeta mais a população pobre e indica o aumento de desigualdades, do desemprego, da falta de perspectiva e da precarização do mercado para “a classe-que-vive-do-trabalho.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Ricardo Antunes discute a crise da sociedade do trabalho no livro intitulado *“Adeus ao Trabalho”?*.Ensaio sobre as Metamorfozes e a Centralidade do Mundo do Trabalho, Cortez, 1998.

A não violência do povo brasileiro talvez não passe de um mito. Marilena Chauí (1980) discute a construção da imagem de que o povo brasileiro não é um povo violento, lembrando o fato da violência ser diversas vezes encarada como acidente ou excepcionalidade, havendo o mascaramento de determinadas formas de violência sob imagens aparentemente não violentas. Sempre a história é apresentada sob o ponto de vista do vencedor, o dono do poder.

Maria Carmelita Yazbek observa que na

*“sociedade capitalista, os segmentos subalternizados e excluídos são privados não apenas do consumo de mercadorias e de riqueza social, mas também muitas vezes do conhecimento necessário para compreender a sociedade em que vivem e as circunstâncias em que se encontram”.* (Yazbek, 1993, p.155).

As estruturas econômicas e políticas brasileiras geram profundas desigualdades entre os diferentes segmentos da população.

Esse entendimento nos alerta para a consideração da exploração/exclusão, como forma de violência. O poder exerce além da manutenção e reprodução das relações econômicas, uma relação de força. (Foucault, 1999).

Talvez o traço mais marcante da civilização moderna tenha sido a idéia de que o homem entende sua humanidade na razão direta de sua capacidade de dominar e manipular o mundo e os outros homens.

No presente, esse desejo de dominar o mundo e os homens assume intensidade, e a violência relaciona-se a uma concepção do conhecimento e técnica de manipulação e controle.

No cotidiano, vivenciamos várias formas de controle social. O poder é exercido sobre cada um de nós que pertencemos a diferentes grupos sociais.

Eliane Athayde (2000), no texto *“A Violência Vitimizadora do Adolescente na Perspectiva do Estatuto da Criança e do Adolescente”*, nos diz que a violência é geralmente encarada sob o enfoque da ruptura de uma ordem social previamente estabelecida. *“Analisá-la pressupõe o exame das conexões entre a estrutura social e os sistemas simbólicos que a exprimem e balizam suas fronteiras (...)”*. (Athayde, 2000, p.35).

A autora cita três classificações para melhor compreensão do fenômeno:

*“a) violência estrutural, que se apóia sócio-econômica e politicamente nas desigualdades, apropriações e expropriações das classes e grupos sociais.*

*b) violência cultural, que se expressa a partir da violência estrutural, mas transcende e se manifesta nas relações de dominação raciais, éticas, dos grupos etários e familiares.*

c) *violência da delinqüência, que se manifesta no que a sociedade considera CRIME e que tem que ser articulada, para ser entendida, à violência da resistência, que marca a reação das pessoas e dos grupos, de alguma forma submetidos e subjogados por outros*". (Atayde, 2000, p. 36-37).

Há ainda a vinculação perversa entre pobreza e criminalidade. Sobre essa vinculação Saffioti nos diz: *"Obviamente, uma alta taxa de desemprego tende a favorecer o aumento do número de furtos e roubos, o que é diferente de afirmar que a miséria constitui causa de crime"*. (Saffioti, 1996, p.144).

Nenhuma pesquisa científica, conforme afirmação de Saffioti (1996), provou até hoje que a violência é proporcionalmente mais praticada por pobres que por ricos. Por outro lado, sabemos que há uma naturalização das infrações das classes abastadas, que vivem à sombra de uma cidadania forjada na arbitrariedade e nos privilégios, num lugar social considerado por elas acima de qualquer suspeita, fora do controle que se impõe sobre a sociedade.

No Brasil, o estabelecimento da ligação entre miséria e violência acaba justificando as ações violentas de alguns membros da Polícia Militar e de grupos de extermínio. Existe a crença de que a eliminação física de criminosos (leia-se pobres) reduzirá drasticamente a criminalidade no país.

Sendo vítimas e atores preferenciais, os jovens pobres acabam por se exterminarem entre si, são alvos de grupos de extermínio das forças repressoras do Estado, mesmo quando não apresentam provas de sua infração.

A Chacina da Candelária-RJ, ocorrida em 23/07/93, está ainda muito viva na memória de todos que acompanharam o noticiário nacional. O assassinato de 8 crianças e adolescentes, entre os 11 e 19 anos, considerados uma “ameaça” sobretudo a comerciantes daquela região, demonstra a realidade nacional, a covardia de homens que matam crianças dormindo na calçada. Até o momento, as investigações continuam, indicam policiais e grupos de extermínios como autores do crime, contratados por comerciantes daquela área do Rio de Janeiro.

Segundo o Jornal Correio do Estado de Mato Grosso do Sul, dados revelados pela Organização das Nações Unidas para a Educação-UNESCO, Ministério da Justiça e Instituto Ayrton Senna, os quais fazem parte de levantamentos da Pesquisa Mapa da Violência II, Campo Grande é a nona capital mais violenta do país. Em dez anos – entre 1989 e 1998 – o número de homicídios de jovens entre 15 e 24 anos cresceu de 63,6%, passando de 39,9 mortes para 65,3 em cada grupo de 100 mil habitantes.

O documento aponta que no mesmo período, no estado de Mato Grosso do Sul, o número de mortes entre jovens da mesma faixa

etária teve aumento significativo. Aumentou 70,6% entre a população total, no mesmo período pesquisado.

O Mapa revela ainda que os Estados que lideram a taxa de homicídios no Brasil, entre jovens, são Pernambuco, Rio de Janeiro e Espírito Santo. (Correio do Estado, 17, agos. 2000).

A violência, pelo número de vítimas e magnitude de seqüelas emocionais que produz, adquire um caráter endêmico e se converteu num problema de saúde pública em vários países. É para o setor de saúde que vão as vítimas que necessitam de serviços de emergências, de atenção especializada, de reabilitação física, psicológica e de assistência social.

*“Os números dos anos 90 estão apontando para uma perda de vida de mais de um milhão de pessoas na década, por violências e acidentes, mostrando a gravidade da situação social”*. (Minayo, 1999, p.71).

A violência tornou-se, dessa forma, um indicador negativo da qualidade de vida.

Não é possível classificar pessoas violentas, como querem alguns, como psicopatas, embora haja entre elas pessoas com tal enfermidade. *“Nossa violência não se constitui nem como doença nem como uma força exterior a nós. Ela nasce e se nutre dos problemas sociais e se realiza nas consciências, nas representações coletivas e nos atos individuais e grupais com que se consuma.”* (Minayo, 1999, p.70).

A discussão sobre a violência perpetrada contra a população infanto-juvenil torna-se premente, sobretudo em sua natureza doméstica. A dominação também encontra-se na família, exteriorizada nas relações de poder do homem sobre a mulher e dos pais em relação aos filhos, culminando muitas vezes na violência doméstica.

### **3.1.1 - Violência Doméstica contra crianças e adolescentes**

*“A criança tem o direito de reclamar, de exigir. Tem o direito de progredir e de frutificar quando atingir à maturidade. Mas, a educação a reduz : não fazer barulho, não arrastar os sapatos, escutar e executar ordens, não criticar e acreditar que todos desejam apenas o seu bem”. (Kokczak, 1983, p.168).*

Numa conjuntura caracterizada por uma profunda crise sócio-econômica e por uma escalada de violência em múltiplas manifestações, observamos que as crianças e os adolescentes, no Brasil, representam a parcela da sociedade mais exposta às violações de direitos pela família, pelo Estado e pela sociedade. Os maus-tratos, o abuso e a exploração sexual; as adoções irregulares, o tráfico internacional e os desaparecimentos; a fome, o extermínio e as prisões arbitrárias, infelizmente, compõem o cenário onde desfilam nossas crianças e adolescentes.

Por tudo isso, José de Souza Martins (1993), introduz a concepção de “*criança sem infância*”, que tem seus direitos cotidianamente violados e negados. “*Todas carecem de infância, pois nelas já foi produzido à força o adulto precoce, a vítima precoce, o réu precoce*”. (Martins, 1993, p.13).

Tomamos por referência que, ao lado da violência estrutural, que conduz a nossa infância e adolescência a uma vida indigna de exploração da sua mão-de-obra, de falta de alimentação e moradia e ainda, tortura e maus-tratos dentro de instituições, que deveriam propiciar sua proteção, coexiste, permeando todas as classes sociais, a “*violência inerente às relações interpessoais adulto-criança, ou seja, a violência doméstica*.” (Guerra, 1998, p.149).

Discutir violência doméstica, considerando-a como tema de atualidade que se insere no cotidiano de muitos, é abordar um assunto considerado difícil, pois é desvelar tanto um aspecto da instituição familiar que se opõe à sua imagem primordialmente protetora, quanto evidenciar a existência concreta de um fenômeno em nossa sociedade, mais freqüente do que se possa supor.

*“A violência doméstica contra crianças e adolescentes representa todo ato ou omissão praticado por pais, parentes ou responsáveis, contra crianças e/ou adolescentes que – sendo capaz de causar dano físico, sexual e/ou psicológico à vítima implica, de um lado, uma transgressão do poder/dever de proteção do adulto, e de outro, uma coisificação da infância, isto é, uma negação do direito que crianças e adolescentes têm de ser tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”.* (Guerra, 1998, p.32).

As causas da prática da violência doméstica contra a criança e o adolescente estão nas bases das relações sociais no Brasil, marcadas por tradições patriarcais<sup>47</sup> na maneira de lidar com conflitos e o uso de força física como mediadora. Assim, mulheres e crianças são as vítimas preferenciais da violência doméstica.

A violência doméstica traz em si noções cultural e socialmente construídas tais como a noção de proteção à infância, de castigo como instrumento pedagógico de hierarquia familiar e de dominação do mais forte. Estas noções variam de acordo com a posição de classe, cultura, local e época. A tensão trazida para dentro das casas decorrentes do desemprego, baixos salários, excesso de filhos, falta de condições de sobrevivência, dificuldades na obtenção de vagas nas

---

<sup>47</sup> Relações patriarcais entendidas no texto como relações fundadas no poder do adulto pai/parente, *“ressaltado o caráter opressivo, explorador e discriminatório que as relações de gênero têm instituído na organização sexuada da sociedade, cujo comando, direção e organização configuram-se tendo como centro e referência natural o homem e o masculino, concebidos como essencialmente superiores à mulher e ao feminino. O que configura historicamente, nessa forma de organização da sociedade, a invisibilidade, silenciamento, exclusão e inferiorização das mulheres e tudo o que as representa e simboliza”* (Duque – Arrazola, 1996, p.353).

escolas e creches, difusão de uma insegurança generalizada nas cidades, as precárias condições de saúde e acesso a bens culturais, uso de drogas e alcoolismo, problemas psicológicos/psiquiátricos, história de abuso dos pais quando crianças, fanatismo religioso, têm sido identificados como fatores desencadeantes da violência doméstica. Além desses fatores, há certas características que conferem maiores probabilidades às crianças de serem vitimizadas: crianças indesejadas, doentes crônicas e crianças deficientes, consideradas um problema para seus pais, crianças adotadas para atender às necessidades dos adultos, crianças vivendo em ambientes miseráveis. (Deslandes, 1997).

A violência doméstica pode ser vivenciada em todas as culturas e classes sociais.

*“Entretanto, é nas classes populares que ela ganha maior visibilidade, uma vez que são essas classes que mais procuram os serviços públicos. Ainda por serem mais numerosas, as classes populares contribuem, em termo absolutos, com a maioria dos casos registrados.*

*As classes mais favorecidas quando se utilizam dos serviços privados de atendimento médico, psicológico e de educação ‘pagam’ também pela discrição e sigilo.” (Deslandes, 1997, p.10).*

Sobre essa relação, erroneamente existente entre violência doméstica e pobreza, Viviane Guerra afirma: *“É um fenômeno que aparece nas diferentes classes sociais, embora as classes mais populares sejam as mais denunciadas ao poder do Estado, quando perpetram violências desse tipo, parecendo à primeira vista que este fenômeno seja ‘privativo’ delas.”* (1998, p.46).

Culturalmente é reforçada a concepção de que os filhos são uma espécie de propriedade dos pais e tudo o que esses fizerem será em legítimo benefício da prole. Nas relações entre adultos e crianças são os primeiros que ditam as regras. Criança que não obedece ao adulto, não apenas pode, mas deve apanhar. Como diz o ditado popular: *“É de pequeno que se torce o pepino.”*

A relação de poder não é congelada em pólos opostos, porquanto *“o poder não se dá, não se troca nem se retoma, mas se exerce, só existe em ação (...) o poder não é principalmente manutenção e reprodução das relações econômicas, mas acima de tudo uma relação de força”*. (Foucault, 1999, p.175).

Azevedo e Guerra discutem que, nas relações interpessoais e familiares, o poder está presente, representado pela *“dominação num pólo (adulto) e pela coisificação do outro (criança)”*. (1989, p.46).

A relação que se estabelece é *adultocêntrica*, firmada no pressuposto do poder adulto sobre a criança – enquanto violência

interpessoal – e constitui-se uma exacerbação desse padrão. Pressupõe necessariamente o abuso, enquanto ação (ou omissão) de um adulto capaz de causar dano físico, ou psicológico à criança. Encontra-se presente uma relação de força: *“o adulto que tudo sabe contra a criança que nada sabe e para a qual só resta o caminho da obediência”*. (Guerra, 1998, p.105).

A *síndrome do pequeno poder* conceitua situações em que *“o adulto não se contendo com sua pequena fatia de poder e, sentindo necessidade de se treinar para o exercício do grande poder, que continua a almejar, exorbita de sua autoridade”*. (Azevedo & Guerra, 1989, p.17).

Existem alguns tipos de violência doméstica aqui citados: *violência sexual, violência psicológica, negligência, Síndrome de Münchhausen e violência física*.

a) **Violência sexual** - configura-se como *“todo ato ou jogo sexual, relação hetero ou homossexual, cujo agressor esteja em estágio de desenvolvimento psicosssexual<sup>48</sup> mais adiantado que a criança ou adolescente. Tem por finalidade estimulá-la sexualmente ou utilizá-la para obter estimulação sexual sobre sua pessoa ou de outra pessoa.”* (Marques et al., 1994, p.13).

---

<sup>48</sup> Estágio de desenvolvimento psicosssexual, termo que engloba não apenas diferenças etárias, como também diferença nos estágios de desenvolvimento mental. (Marques et al., 1994, p.13).

É utilizada a força física e ameaças para a obtenção dessas práticas eróticas e sexuais impostas às crianças e aos adolescentes. Essas práticas podem variar desde atos em que não existam contato sexual (voyeurismo, exibicionismo, etc) até os diferentes tipos de atos com contato sexual sem penetração (sexo oral) ou com penetração (digital, com objetos, coito). Engloba ainda o incesto, definido por Azevedo e Guerra como *“toda atividade de caráter sexual, implicando uma criança de 0 a 18 anos e um adulto que tenha para com ela, seja uma relação de consangüinidade, seja de afinidade ou de mera responsabilidade” (...)* *“cujas relações sexuais seriam interditas por lei ou costume”*. (1998, p.42).

A violência sexual também abrange a exploração sexual, visando lucro, que implica na participação de crianças e adolescentes menores de 18 anos em atividade de prostituição e de pornografia.

Dentre diversos casos de violação de direitos denunciados ao Conselho Tutelar de Campo Grande, no ano de 1997, foram registrados 40 casos de violência sexual doméstica, 16 de violência sexual praticada fora do lar e 18 referindo-se à prostituição, e ainda 07 registros de utilização na prostituição por pais/responsáveis. No ano seguinte, 1998, registraram-se 31 casos de violência sexual intra-familiar, (incesto) e 34 referentes a utilização na prostituição por

pais/responsáveis. Entre as denúncias de violências ocorrida fora do lar, registraram-se 23 como abuso sexual e 13 estupros.<sup>49</sup>

A criança e o adolescente, vítimas dessa violência, sentem-se culpados e envergonhados e sofrem constantes ameaças por parte do agressor para não revelar o “segredo”. Temem pela desunião do lar. Fugas de casa, gravidez precoce, tentativas de suicídio são algumas das conseqüências.

A revista Claudia, em matéria intitulada “*Incesto: quebrando o silêncio*”, publicada em janeiro de 1999, traz entrevista com Fabiana Pereira de Andrade, autora do livro “*Labirintos do Incesto*” da Escrituras Editora. Foi lançado no final de 1998 pelo Laboratório de Estudos da Criança do Instituto de Psicologia da USP, em São Paulo. O livro revela a história de violência sexual praticada dentro da família. A vítima e autora conta sua própria história: dos 8 aos 17 anos, foi abusada pelo pai e engravidou duas vezes. Sua história é dramática e revoltante, é, infelizmente, mais comum do que se pensa.

Algumas pesquisas nos dão dimensão dessa violência: (...) “*Uma entre quatro crianças que procuram o Programa de Atenção às Vítimas de Abusos Sexuais (PAVA) da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, sofreu incesto. (...) No Brasil, o incesto também é uma dura realidade, mas que só agora começa a sair da sombra*”. (Revista Claudia, Jan. 99, p.35-38).

---

<sup>49</sup> Dados obtidos nos relatórios 1997 e 1998 do Conselho Tutelar de Campo Grande-MS.

b) **Violência psicológica** - também “designada como *tortura psicológica, ocorre quando um adulto constantemente deprecia a criança, bloqueia seus esforços de auto-aceitação, causando-lhe sofrimento mental. Ameaças de abandono também podem tornar uma criança medrosa e ansiosa, representando formas de sofrimentos psicológicos*”. (Guerra, 1998, p.33).

Deslandes define a violência psicológica como “*interferência negativa do adulto (ou pessoa mais velha) sobre a competência social da criança, produzindo um padrão destrutivo*”. (1997, p.15). São seis as formas mais praticadas:

- 1) **Rejeição** – quando o adulto não reconhece o valor da criança, nem a legitimidade de suas necessidades;
- 2) **Isolamento** – o adulto afasta a criança de experiências comuns a sua idade e meio social, impedindo-a de ter amigos, fazendo-a crer que está só no mundo;
- 3) **Aterrorizamento** – agressões verbais à criança, onde o agressor instaura um clima de medo, atemorizando-a e fazendo-a crer que o mundo é hostil;
- 4) **Abandono** – ausência de responsável, não há estímulo ao crescimento emocional e intelectual. O abandono parcial caracteriza-se pela ausência temporária

dos pais, expondo-a a situações de risco. O abandono total é o afastamento do grupo familiar;

5) **Cobrança** – expectativas irreais ou extremadas exigências sobre o rendimento escolar, esportivo, intelectual, têm sido relacionadas com crianças e jovens de classe média ou alta;

6) **Corrupção** – quando o adulto corrompe a criança à prostituição, ao crime, ao uso de drogas. (Marques et al., 1994).

Identificar e categorizar a violência psicológica é extremamente difícil, devido a sua subjetividade. Geralmente acompanha outro tipo de violência (física, sexual). É o tipo de violência da qual menos se tem conhecimento e que raramente é registrada nas instituições que atendem às crianças e aos adolescentes. O Conselho Tutelar de Campo Grande classificou, em seus relatórios, apenas 95 casos em 1997 e 56 em 1998, confirmando a dificuldade na sua identificação. Acreditamos que pelo fato de estar correlacionada a outros tipos de violação, não foi classificada separada das demais, as quais muitas vezes representam a gravidade do fato denunciado.

c) **negligência** - representa uma *“omissão em termos de prover as necessidades físicas e emocionais de uma criança ou adolescente. Configura-se quando os pais falham em termos de alimentar, de vestir adequadamente seus filhos etc, e quando tal falha não é o resultado das condições de vida além do seu controle”*. (Guerra, 1998, p.33).

Deve-se considerar que esta ação ou omissão pode ser voluntária ou não. Evidencia-se um descaso quanto à segurança e bem-estar da criança e do adolescente.

Como ocorre com a violência psicológica, a negligência, também é de difícil identificação, pois é complicado distinguir entre condições sócio-econômicas e atuação voluntária dos responsáveis. Contudo, é preciso que se considere a ação ou omissão do violador, independente das condições sócio-econômicas existentes. Foram registrados como negligência 118 casos em 1997, e, em 1998, não há indicativos desse tipo de violência nos relatórios do Conselho Tutelar. Esse fato indica que para compreender o problema da violência que acomete crianças e adolescentes, temos que *“buscar conhecer a rede de violências que está por detrás de cada caso” (...)* *“as formas de violência estão intrinsecamente interligadas”*. (Marques et al., 1994, p.16). Uma criança educada através da *“pedagogia do tapa”*<sup>50</sup> dificilmente deixará de

---

sofrer conjuntamente a violência psicológica. Isso nos leva a acreditar que inúmeros atendimentos deixaram de ser classificados como negligência, durante o período analisado.

d) **Síndrome de Münchhausen by proxy** (por procuração) – esta nova modalidade de violência doméstica contra crianças e adolescentes começou a ser discutida internacionalmente entre os estudiosos dessa área, na década de 70. *“Mostra-nos a sua face cruel na medida em que oferece risco de vida ou de aparecimento de seqüelas graves para as crianças que dela são vítimas”*. (Santoro Jr. & Guerra, 1995, p.3).

Foi justamente pensando nas histórias extraordinárias do Barão<sup>51</sup> que o Dr. Richard Asher atribuiu, em 1951, o nome de síndrome de Münchhausen aos casos de adultos que produziam falsas histórias com relação à sua saúde, fabricando sinais físicos e induzindo achados laboratoriais que culminavam em tratamentos ou até mesmo em cirurgias desnecessárias.

Em 1977, o Dr. Roy Meadow atribuiu o nome de *Síndrome de Münchhausen by proxy* (por procuração) aos casos em que havia a fabricação de uma história clínica ou de sintomas de uma criança, pelos pais, com objetivo de conseguirem avaliações médicas

---

<sup>50</sup> Pedagogia do tapa – forma de educação considerada como *“punição mais leve”*, utilizada pelos pais, sob alegação de correção do “comportamento” dos filhos. *“Esta punição é uma porta aberta para os quadros de violência mais graves”*. (Guerra, 1998, p.38).

desnecessárias, bem como procedimentos clínicos e hospitalizações. (Santoro Jr. & Guerra, 1995).

É em sua maioria quase absoluta perpetrada pela mãe da criança. Pode ser produzida por dois mecanismos diferentes: a simulação de sinais, como no caso de falsificação de amostras (por exemplo, adicionar sangue menstrual ou açúcar na urina da criança) e a produção de sinais, como no caso de administrar medicamentos ou substâncias que causam sonolência ou convulsões.

Suely F. Deslandes, *no Guia de Atuação Frente aos Maus-Tratos na Infância e na Adolescência*, lançado pela Sociedade Brasileira de Pediatria em 2000, alerta para as seguintes situações, diante das quais deve-se suspeitar desta síndrome:

- *“Doença com características que indicam persistência ou recidivas;*
- *Relatos de sintomas não usuais, quase sempre descritos de forma dramática;*
- *Dificuldades em classificar as queixas dentro de uma linha de raciocínio diagnóstico coerente;*
- *Sinais que surgem sempre quando a criança está com uma mesma pessoa;*
- *Os demais parentes e os profissionais só constataam o quadro já consumado;*

---

<sup>51</sup> Histórias contadas no livro de Rudolf Erich Raspe, intitulado *“As Aventuras do Barão de Münchhausen”*, New York – 1944.

- *Resistência e insatisfação com o tratamento preconizado e insistência para a realização de diversos procedimentos*”. (Deslandes, 2000, p.22)

e) **Violência Física Doméstica** – a essa modalidade daremos ênfase exclusiva por se tratar do tema deste trabalho. É caracterizada por qualquer ação, única ou repetida, não acidental (ou intencional), cometida por um agente e agressor adulto (ou mais velho do que a criança ou adolescente vitimizado), que provoque dano físico à criança ou adolescente. O dano provocado pelo ato abusivo pode variar de lesão leve a conseqüências extremas como a morte (Guerra, 1998).

O conceito de violência física doméstica, ao longo do tempo, passou por algumas transformações, principalmente nos últimos 30 anos.

Viviane Guerra, ao debruçar-se sobre o estudo desse fenômeno, faz no livro intitulado *“Violência de pais contra filhos: a tragédia revisitada”* (1998), uma análise sobre a evolução do conceito de violência doméstica, no seu aspecto físico, que citaremos a seguir:

Em 1962, o Dr. H. Kempe e Dr. F. Silverman, nos Estados Unidos, apresentam um trabalho publicado com 749 casos (com 78 mortes) de crianças vítimas de um fenômeno por eles batizado com o nome de *“Síndrome da Criança Espancada”*. Esta síndrome se refere a

crianças usualmente de baixa idade, que sofreram ferimentos inusitados, fraturas ósseas, queimaduras etc, em diferentes estágios, havendo discordância entre as informações ministradas pelos pais e achados clínicos. Apenas elementos clínicos e radiológicos dos respectivos ferimentos conduzem ao diagnóstico dessa síndrome.

A medicina referiu-se ao fenômeno, inicialmente, como síndrome e tal forma deveria ser tratada, havendo expansão do papel do médico, aumento de recursos para pesquisas e atendimento médico para a problemática apresentada.

No entanto, preocupou-se apenas com crianças de baixa idade esquecendo-se que adolescentes também sofrem violência no lar. Havia também a noção de dano, ou seja, de que deveriam existir ferimentos para identificar tal síndrome.

Fontana, em 1971, propôs uma definição mais ampliada, definindo violência física contra crianças e adolescentes, como *síndrome no mal trato*, que envolve desde sinais óbvios de privação emocional, nutricional, negligência e abuso, até a última fase, que é o espancamento. Talvez pelo fato de ser médico, manteve o nome de síndrome.

No ano de 1969, David Gil inicia nos Estados Unidos estudos para analisar o conhecimento do público, suas opiniões e atitudes sobre o abuso físico, assim como sua incidência, características da vítima, agressores e familiares, bem como o atendimento às notificações.

A notificação sobre violência física é a que mais chega aos serviços de proteção e de saúde, pois é facilmente detectada. Os hematomas causados pelo uso de corda, cinto, vara e outros objetos, inclusive a própria mão, permanecem no corpo da criança. Entretanto, uma criança que chega ao hospital com lesões muito severas (queimaduras, fraturas, traumatismos ou envenenamento) provavelmente já sofreu maus-tratos anteriores menos graves que não foram identificados ou notificados.

No ano de 1978, Gil define a violência física: “*abuso físico de crianças é o uso intencional, não acidental de força física por parte de um parente ou outra pessoa incumbida dos cuidados das crianças, tendo como objetivo danificar, ferir ou destruir aquela criança*”. (Gil apud Azevedo, 1998, p. 35).

Gelles, em 1979, usa o termo violência física e considera a intencionalidade da ação para causar o dano físico. Este pode ir desde uma *imposição leve de dor*, como um tapa, até o assassinato.

Os sociólogos David Gil e Gelles trazem inovações ao conceito de violência, um usa o nome de “*abuso físico*” e o outro, o nome de “*violência física*”.

Consideramos que Gelles inova também por destacar a *imposição de medidas leves* que atinjam o corpo da vítima, ou seja, em que haja uma dor leve, como violência.

Em anos mais recentes, o psicólogo Ochotorena (1988) define violência física como qualquer ação praticada por parte dos pais ou responsável de forma não acidental, que provoque dano físico ou enfermidades à criança. Ele também utiliza o termo dano físico, com seqüelas, não fazendo referência ao dano físico leve.

A literatura mais moderna enfatiza com veemência que *“toda ação que causa dor física numa criança, desde um simples tapa, até o espancamento fatal representa um só continuum de violência”*. (Guerra, 1998, p.37).

Percebe-se que ocorreu, desde o final dos anos 60 até os anos 90, uma evolução também na forma de tratar o fenômeno. Passa a ser encarado de forma multidisciplinar, com interesse e envolvimento de profissionais não ligados apenas à área médica.

Em alguns países, a violência doméstica vem reduzindo seu fluxo, decorrente da Legislação Sueca de 1979, implantada através de um aparato jurídico, tendo em seu bojo a proibição do disciplinamento corporal, e como essa experiência tem obtido bons resultados, outros países têm elaborado legislações peculiares como a Finlândia (1983), a Dinamarca (1985), a Noruega (1987) e a Áustria (1989). (Azevedo & Guerra, 1997).

### **3.2 - A Violência Física Doméstica Contra Crianças e Adolescentes e o Conselho Tutelar de Campo Grande – MS.**

*“Cresce violência contra crianças”*. Esse é o título da matéria do Jornal Correio do Estado, datado de 29/10/00, que fala sobre a violência doméstica em Campo Grande.

*“Passam de 700 as ocorrências de violência contra crianças e adolescentes, registradas entre janeiro e setembro deste ano, de acordo com a Polícia Civil. Em 80% dos casos, as agressões acontecem dentro do universo familiar.*

*Mais da metade dos casos registrados corresponde a agressões físicas (maus-tratos e lesão corporal) seguidas por abuso sexual. A maioria das vítimas têm de 2 a 9 anos de idade”*. (Correio do Estado, 29 jan. 2000).

Este é o primeiro ano de funcionamento da Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente, e a média de atendimento é de 80 casos por mês. Estima-se que, mantendo esse ritmo, até o fim do ano, poderão chegar a 1000 os casos de violência. Essa matéria ilustra a questão da violência doméstica contra crianças e adolescentes em Campo Grande.

Essas informações retratam a situação de violência, pela qual passam nossas crianças e adolescentes, cotidianamente, em seus lares. Alertamos, entretanto, para o fato de que nem todos os casos de violência são denunciados à Delegacia, ou mesmo ao Conselho Tutelar, havendo uma cifra considerável deles que não chegam ao conhecimento desses órgãos. Trabalha-se apenas com os casos notificados sem considerar que há inúmeros outros que não o são e que podem elevar as estatísticas existentes. O silêncio das vítimas, do agressor e de outros parentes sobre o fenômeno, ou mesmo de profissionais que não conseguem perceber a violência ou se negam a vê-la, também funcionam como elementos que contribuem para a existência da referida cifra.

Apesar das restrições existentes na mensuração de números sobre a violência doméstica que está sendo notificada, são dados que servem para reorientar, muitas vezes, as ações de atendimento e estudos propostos para o seu enfrentamento.

Após essas observações quanto às notificações incidentes de violência, é chegada a hora de apresentar algumas denúncias que ilustram a violência física imposta às crianças e aos adolescentes por seus pais ou responsáveis, registradas no Conselho Tutelar de Campo Grande – MS. Também é o momento de observar os procedimentos utilizados pelos conselheiros no enfrentamento desse fenômeno.

Ao iniciarmos a análise dos dados, é mister esclarecer, mais uma vez, que os casos notificados ao Conselho Tutelar foram, na sua totalidade, registrados nos relatórios anuais do órgão, e que utilizamos dessas informações, privilegiando os anos de 1997 e 1998.

Os números a seguir representam o atendimento do Conselho, nesses dois anos, considerando todo e qualquer tipo de violação dos direitos da criança e do adolescente que ali foram notificados no município de Campo Grande.

Assim, os números apresentados a seguir referem-se a violações como: ausência de certidão de nascimento, ausência de convívio familiar, impedimento de acesso a pais/irmãos, fugas de casa, violência física, sexual e psicológica, utilização de crianças na mendicância, e convivência com dependentes de drogas, entre outros. Também estão classificados como violação de direitos nos documentos analisados: falta de atendimento médico, falta de vaga em creche e escolas, exploração do trabalho infantil – violações estas que ocorrem fora do lar.

O mesmo procedimento foi utilizado pelos Conselheiros Tutelares para o registro da idade da vítima, sexo e pessoa agressora. A esta última não foi correlacionada a ação que cometeu, ou seja, não é possível identificar nos relatórios anuais daquele órgão, por exemplo, quantos pais ou mães vitimizaram seus filhos no lar, apenas é possível

saber quantos pais e mães violaram os direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Apresentada essa dificuldade, desejamos lembrar o fato de cada conselheiro relatar e registrar as notificações/denúncias, de forma diferenciada, como já nos referimos. Acreditamos que esse motivo colaborou para que fossem todos os dados classificados de forma generalizada, possibilitando o conhecimento e a divulgação em números gerais de quantas crianças e adolescentes foram vitimizados, o sexo deste grupo, a faixa etária, quem foram os violadores e os procedimentos realizados pelo Conselho.

Feitas essas considerações, enfatizamos a importância em utilizarmos esses dados no estudo que realizamos, possibilitando a visualização dos direitos violados e que complementam a análise apresentada.

Entretanto, faremos um breve relato sobre os procedimentos por nós utilizados para a coleta de dados:

- 1) Leitura dos documentos contidos nas pastas (prontuários de cada criança/adolescente), com os registros de violência doméstica notificados ao Conselho Tutelar nos anos de 1997 e 1998.
- 2) Seleção de 40 casos aleatoriamente que continham informações sobre violência física doméstica.

3) Escolha de 08 casos, para representar a totalidade, com o cuidado de selecionar 4 (quatro) registrados em 1997 e 4 (quatro), em 1998.

4) Esses casos foram novamente analisados e classificados através de letra e número, evitando a sua identificação.

5) Após a classificação dos mesmos, foi possível identificarmos o agressor, seu grau de parentesco com a criança e o adolescente, o sexo e a idade das vítimas, o instrumento utilizado pelo agressor, e ainda, os procedimentos do Conselho Tutelar após a notificação do caso.

No período por nós analisado, foram registrados nos relatórios do Conselho Tutelar 16 958 atendimentos. Esse número é a somatória de todas as violações de direitos notificadas ao órgão, no período citado, e ainda aquelas notificadas em anos anteriores. Em 1997, foram atendidos 7515 crianças e adolescentes, dentre os quais 2334 já estavam sendo atendidas em 1996, e 5181 casos foram notificados no ano de 1997. Já em 1998, registrou-se 9443 casos, com 5488 denúncias efetuadas nesse ano e 3955 registradas nos anos de 1996 e 1997, que continuavam recebendo acompanhamento do Conselho Tutelar.

Quadro IV – Atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar nos anos de 1997-98.

<b>ANO</b>	<b>Nº GERAL DE ATENDIMENTOS</b>	<b>Nº DE NOTIFICAÇÕES/NOVAS DENÚNCIAS</b>	<b>Nº DE REGISTROS NOS ANOS ANTERIORES</b>
1997	7515	5181	2334
1998	9443	5488	3955
<b>Total</b>	<b>16958</b>	<b>10669</b>	<b>6289</b>

Fonte: Relatórios anuais – Conselho Tutelar – 1997/1998.

No quadro V, demonstramos os números existentes nos relatórios anuais daquele órgão, destacando os números encontrados nos documentos, referentes a Inadequação do Convívio Familiar e Comunitário, envolvendo violações como: seqüestro por um dos cônjuges, utilização na mendicância, não pagamento de pensão alimentícia e outros, evidenciando, entre elas, a violência doméstica.

Quadro V - Inadequação do convívio familiar e comunitário e a violência física doméstica

<b>ANO</b>	<b>Nº DE NOTIFICAÇÕES</b>	<b>INADEQUAÇÃO DO CONVÍVIO FAMILIAR</b>	<b>VIOLENCIA DOMÉSTICA</b>	<b>OUTROS TIPOS DE VIOLAÇÕES DENUNCIADAS</b>
1997	5181	1890	441	3291
1998	5488	2739	739	2749
<b>Total</b>	<b>10669</b>	<b>4629</b>	<b>1180</b>	<b>6040</b>

Fonte: Relatórios anuais – Conselho Tutelar – 1997/1998.

No quadro VI, relacionamos a violência doméstica e suas modalidades:

Quadro VI - Violência doméstica e suas modalidades

<b>ANO</b>	<b>VIOLÊNCIA DOMÉSTICA</b>	<b>VIOLÊNCIA FÍSICA DOMÉSTICA</b>	<b>VIOLÊNCIA SEXUAL DOMÉSTICA</b>	<b>VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA DOMÉSTICA</b>	<b>NEGLIGÊNCIA</b>
1997	441	188	40	95	118
1998	739	652	31	56	-
<b>Total</b>	<b>1180</b>	<b>840</b>	<b>71</b>	<b>151</b>	<b>118</b>

Os quadros que seguem possibilitarão a identificação da faixa etária e o sexo das vítimas, relacionando-os ao número das novas denúncias registradas em 1997 e 1998.

Quadro VII - Sexo das vítimas

<b>ANO</b>	<b>FEMININO</b>	<b>MASCULINO</b>	<b>TOTAL/ANO</b>
1997	2652	2836	<b>5488</b>
1998	2695	2486	<b>5181</b>
<b>Total</b>	<b>5347</b>	<b>5322</b>	<b>10669</b>

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir dos dados coletados nos relatórios anuais – 1997 e 1998 – Conselho Tutelar.

Entre as vítimas, observamos que as meninas são as que mais sofrem violações. Foram denunciadas, no período que analisamos, 5347 casos, em que crianças e adolescentes do sexo feminino foram as vítimas preferenciais, enquanto 5322 referem-se ao sexo masculino. Identificamos, nos prontuários analisados e por nós eleitos para este estudo, 5 vítimas do sexo masculino e 3 do sexo feminino, o que não contraria os números registrados, pois o universo citado nos relatórios do Conselho refere-se ao número total de crianças e adolescentes vítimas, não havendo correlação do sexo destas com a violência sofrida.

Quanto à faixa etária, demonstrada no quadro a seguir, crianças<sup>52</sup> recém-nascidas e até os 10 anos de idade são as vítimas mais comuns, sendo seguidas pelos adolescentes entre 12 e 18 anos, conforme os dados do Conselho Tutelar.

---

<sup>52</sup> O Estatuto da Criança e do Adolescente conceitua criança e adolescente, como etapas distintas da vida humana, apesar de gozarem dos mesmos direitos – Art. 2º “*Considera-se criança, para efeitos desta Lei, a pessoa até 12 anos incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade*”.

Quadro VIII - Idade das vítimas

<b>FAIXA ETÁRIA</b>	<b>NÚMERO DE VÍTIMAS</b>		
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>Total</b>
<b>Idade</b>			
0 – 5	1126	2431	3557
6 – 9	1472	1099	2571
10 – 13	1232	955	2187
14 – 18	1351	1003	2354
<b>Total</b>	<b>5181</b>	<b>5488</b>	<b>10669</b>

Fonte: Quadro elaborado pela autora, com base nos dados coletados nos Relatórios anuais de 1997 e 1998 do Conselho Tutelar.

Encontramos, nos casos por nós selecionados, a faixa etária dividida entre: 05 vítimas de 01 a 10 anos, e 03 de 11 a 15 anos, coincidindo com os dados do Conselho.

Evidentemente que a discussão proposta não se esgota na apresentação de seus envolvidos, é necessário trazer à tona, nesta análise, os diversos motivos da violência e seus desencadeamentos, após a notificação da violação ao Conselho Tutelar.

### 3.2.1 - Apresentação dos envolvidos:

Quadro IX – Apresentação dos envolvidos

IDENTIFICAÇÃO	VÍTIMA		AGRESSOR	TIPO DE AGRESSÃO / MARCAS/ INSTRUMENTOS UTILIZADOS	DENUNCIANTE
	IDADE	SEXO			
1 A	15	F	Pai	Tapas no rosto, boca com hematoma	Anônimo
2 A	10	F	Mãe	Marcas recentes e antigas nas costas, nádegas, braços e pernas. Uso de faca, fio elétrico, caneta e espátula de unha e cinto.	Diretora da Escola
3 A	01	F	Padrasto	Jogou a criança contra a parede. Rosto e olho com hematomas. Costas com marcas de cinto.	Vizinha
4 A	10	M	Pai	Agressão com vara. Hematomas nas nádegas e rosto. Marca antiga na testa provocada por um espeto.	Funcionária da creche
1 B	11	M	Pai	Sem marcas de agressão.	Anônimo
2 B	08	F	Mãe	Apanha de cinto, mas não apresenta marcas.	Anônimo
3 B	05	M	Pai	Hematomas na perna provocadas por tapas.	Diretora da Creche
4 B	12	M	Pai	Hematomas no rosto e olho provocadas por soco (murros).	Tio materno

Os casos classificados com a letra A referem-se as pastas registradas em 1997 e a letra B dizem respeito ao ano de 1998.

O quadro IX resume o ato de violência notificado ao Conselho Tutelar, assim como os envolvidos, destacando o tipo de agressão e o uso de instrumentos, como também quem notifica o caso ao Conselho, ou ao SOS Criança<sup>53</sup>.

Destacamos as marcas deixadas no corpo das crianças e adolescentes que demonstram o uso da força do adulto, sua agressividade e perversidade, utilizadas como forma de “educar”, “corrigir”, impor sua autoridade, ou até mesmo como forma de externar suas frustrações e angústias.

No estudo das 08 crianças e adolescentes por nós selecionados, encontramos 02 vítimas que não apresentavam sinais de agressão, 02 com hematomas no olho e no rosto, provocados por sacos, 01 com hematoma na boca, resultado de tapas, 01 com marcas na testa, provocadas por uso de um espeto pelo agressor, 01 com hematomas na perna, causados por cinto e tapas e ainda 01 que apresentava marcas antigas e recentes de lesões nas costas, nádegas, pescoço, peito, pulso e rosto. Apesar de duas vítimas não apresentarem marcas da violência sofrida, podemos verificar que houve a confirmação da agressão em todos os casos estudados, e os motivos invocados pelos adultos para tal foram diversos, como veremos posteriormente.

---

<sup>53</sup> O SOS Criança deve ser a principal retaguarda do Conselho Tutelar e também funciona como porta de entrada das denúncias contra os direitos da criança e do adolescente; não lhe cabe aplicar medidas de proteção, apenas deve verificar a veracidade da denúncia e encaminhar o fato ao Conselho Tutelar. São os relatórios do SOS que subsidiam a ação do conselheiro.

Todos os envolvidos na questão são peças fundamentais para a discussão que faremos a seguir:

### **a) Os denunciantes**

*É dever de todos zelar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor. (ECA, Art.18).*

Optamos iniciar a análise dos casos pela denúncia<sup>54</sup>, por considerá-la essencial à proteção da vítima e por ser um dos meios para “quebrar o silêncio” sobre o fenômeno da violência doméstica.

*“No circuito da violência, aquelas acometidas sob a forma de espancamentos e penetração de instrumentais, com ou sem imobilização, apresentam-se como principais praticados por pais, mães e demais familiares. A família, enfim, é a principal violentadora contra a própria prole e funda sua reprodução na violência física”. (Passetti, 1999b, p.76).*

Levando-se em conta que a relação de poder e autoridade ocorre muitas vezes de forma exacerbada, a denúncia é um passo importante para se levantar o véu da invisibilidade e do segredo que paira sobre o problema. À sociedade cumpre o dever de denunciar

---

permanentemente a quebra do respeito, da proteção, como também em coibir os abusos e enfrentar as ameaças e os segredos, proteger as vítimas e as testemunhas.

Nos 8 casos por nós escolhidos para este estudo, observamos a participação de familiares, direção de escola, creche, vizinho e pessoas anônimas na notificação do fato aos órgãos de proteção à infância e juventude. A diversidade entre os denunciantes demonstra que existe interesse das pessoas pela segurança da criança e do adolescente. É um “*grito de socorro*” da própria população contra esse fenômeno. É a vigilância exercida pela sociedade.

As denúncias ocorrem, geralmente, quando a regularidade da violência torna-se intolerável para alguém. O Caso 2 A ilustra essa situação:

*“A diretora da Escola procurou o SOS Criança após constatar várias marcas no corpo da criança. Tinha ferimentos antigos como o pulso cortado com faca, pela mãe. Apresentava hematomas no pescoço, perna, rosto, nádegas e costas, provocadas por uso de fio elétrico, usado pela genitora para bater na criança”.*

---

<sup>54</sup> A Denúncia é feita através do telefone 1407 e, na sua maioria, é anônima.

O mesmo aconteceu no Caso 3 B. Ao perceber hematomas na perna da criança, a diretora chamou a mãe, que confirmou as agressões do pai. O fato foi registrado no livro de ocorrências da creche<sup>55</sup> e denunciado ao Conselho Tutelar.

Também os Caso 3 A e 1 B exemplificam a intolerância à violência doméstica contra criança:

*3 A - “Vizinho denuncia ao Conselho Tutelar que criança de 1 ano havia sido espancada de madrugada e foi arremessada contra a parede, pelo padrasto, porque chorava”.*

*1 B - “Segundo o denunciante, o genitor é muito agressivo e espancou a criança, que está com o rosto inchado, parece que levou um soco”.*

Em locais com aglomerações de habitações muitos próximas uma das outras, e algumas vezes tratando-se de moradias coletivas, à vizinhança é permitido ouvir e saber o que se passa do “outro lado” com maior facilidade. Observamos que os bairros de moradores com baixa ou nenhuma renda aparecem nos relatórios do Conselho,

---

<sup>55</sup> O livro de ocorrência é utilizado nos Centros de Educação Infantil (creche) para o registro dos fatos ocorridos com as crianças, que fogem à rotina das mesmas, verificando se estão com algum hematoma ou algum tipo de doença, não comunicada pelos pais.

como os mais atendidos, como é o caso dos Bairros Aero Rancho, Dom Antônio Barbosa, Oliveira III e São Conrado.

Sabemos, no entanto, que no caso das famílias residentes em regiões mais nobres, a violência contra crianças e adolescentes é muitas vezes silenciada, quer pela distância entre as pessoas e as casas, ou provavelmente pelo “amordaçamento” para evitar os gritos.

Sobre essa situação Edson Passeti, afirma:

*“O fato de a maioria das vítimas provir do subúrbio não significa que as violências contra crianças e adolescentes não ocorram também no interior da família considerada exemplar, que vive nos bairros prósperos da cidade, tem nível cultural considerado superior à média e formada pelos ‘verdadeiros’ cidadãos”.* (Passeti, 1999b, p.68).

A violência contra a criança e o adolescente tende a criar um enorme mal-estar nas pessoas que têm a oportunidade de testemunhar algum tipo de agressão, desejam denunciá-las, mas sem identificar-se.

*“Dada a sacralidade da instituição familiar, a sociedade marginaliza e estigmatiza aqueles que apontam suas mazelas”.* (Azevedo & Guerra, 1989, p.13). As pessoas preferem não revelar sua identidade como forma de proteger-se contra possíveis represálias.

Ao denunciar, as pessoas pedem que sua identidade seja mantida em segredo e, assim o Conselho o faz. Esse procedimento inspira confiabilidade ao denunciante e incentiva a denúncia de outros casos.

Entre os dados por nós encontrados, 3 Casos foram notificados anonimamente. No A 1, a adolescente apresentava hematomas, o que possibilitou, inclusive, que fosse lavrado Boletim de Ocorrência; já nos 1 B e 2 B, as crianças não apresentavam marcas, porém tanto as vítimas quanto os agressores confirmaram a violência, quando atendidas no Conselho, ou pelo SOS Criança.

O ECA reconhece a importância da denúncia de casos de violação de direitos, conforme traz o Art.13: *“Os casos de suspeita de maus-tratos contra a criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências”*.

A não comunicação dos casos referidos por esse artigo, quando detectados em hospitais, escolas, centros de educação infantil etc, implica em infrações administrativas, com multa de três a vinte salários mínimos de referência, aplicando-se o dobro quando reincidentes, conforme previsto no Art. 245 do ECA.

As denúncias efetuadas pela Diretora da creche – caso 3 B e pela funcionária – caso 4 B demonstram não apenas o cumprimento de uma determinação legal, mas alia-se a esse fato o compromisso dos

profissionais que participam da educação dessas crianças, garantindo seus direitos.

Os dois casos possuem algumas diferenças a considerar:

4 A – *“A vítima de agressão por parte do pai, escondeu-se na creche, após fugir de casa”.*

3 B – *“Criança de 5 anos chegou na creche com marcas na perna e conta que caiu e machucou-se. Quando questionado pela Diretora, que insiste em saber mais, relata que o pai bate muito nele, quando toma cachaça, mas pediu para ele (criança), falar na creche que caiu do balanço”.*

Enquanto o primeiro refere-se à criança que, devido às agressões sofridas, fugiu de casa e se escondeu na creche, o segundo trata de um aluno da creche, que convive diariamente com outras crianças e adultos, os quais logo perceberam os hematomas. Nas duas situações observamos o cumprimento legal do ECA, destacando ainda o papel fundamental que educadores, médicos e outros profissionais exercem no cotidiano das vítimas de violência doméstica, quando reconhecem o fenômeno. Efetuando a denúncia, são porta-vozes das crianças e dos adolescentes.

Constata-se, entretanto, que apesar de constar em lei, a obrigatoriedade da denúncia não é uma prática. Campanhas de esclarecimento sobre o fenômeno da violência doméstica, suas características e conseqüências são essenciais para o enfrentamento do problema.

A suspeita e identificação dos casos de vitimização de crianças e adolescentes ainda é um desafio também para os profissionais de saúde. Reconhecendo a dificuldade desses profissionais para atuar perante o fenômeno da violência doméstica, a Sociedade Brasileira de Pediatria – SBP, em parceria com a FIOCRUZ, no ano 2000 iniciou uma campanha intitulada *“Violência é Covardia. As marcas ficam na sociedade”*. Uma das peças dessa campanha é o guia de atuação frente a maus-tratos na infância e na adolescência. Ele contém orientações para pediatras e demais profissionais da saúde para detectarem o fenômeno, alertando-os para sua “obrigação” de notificar os casos de maus-tratos contra crianças e adolescentes.

*“O profissional de saúde deve notificar ao Conselho Tutelar, estabelecendo uma parceria fundamental para a proteção da criança e apoio à família. O campo de atuação do Conselho é diferente e mais amplo que o de uma unidade de saúde e o profissional passa a ter um parceiro para compartilhar o atendimento e dividir as responsabilidades”*. (Guia, 2000, p.09).

## **b) A Família que se pensa e a família que se vive no cotidiano**

A família é considerada no ECA como instituição fundamental para a realização dos direitos fundamentais da criança e do adolescente como: o direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito e dignidade, à convivência familiar, à educação, ao esporte, à cultura e ao lazer.

Azevedo e Guerra (1989) questionam a concepção da chamada “*família sagrada*”, considerada “modelo” por muitos e que não pode ser questionada. A maior expectativa sobre essa família é que ela possa oferecer cuidados, afetos; que seja capaz de garantir a sobrevivência a seus membros e incluí-los na comunidade e sociedade em que vivem. No entanto, estas expectativas são possibilidades e não garantias.

Para Foucault

*“a família não deve ser mais apenas uma teia de relações que se inscreve em um estatuto social, em um sistema de parentesco, em um mecanismo de transmissão de bens. Deve-se tornar um meio físico denso, saturado, permanente, contínuo que envolva, mantenha e favoreça o corpo da criança. Adquire, então, uma figura material, organiza-se como o meio mais próximo da criança, tende a se tornar, para ela, um espaço imediato de sobrevivência e evolução”.* (Foucault, 1999, p.199).

A família é também :

*“um grupo social composto de indivíduos diferenciados por sexo e por idade, que se relacionam cotidianamente, gerando uma complexa e dinâmica trama de emoções; (...) a divisão interna de papéis pode ser a expressão de importantes relações de dominação e submissão, na medida em que configura uma distribuição de privilégios, direitos e deveres dentro do grupo”.* (Bruschini, 1997, p.77).

Assim, a família é percebida não como simples somatória de comportamentos, anseios e demandas individuais, mas como um processo que interage na vida e nas trajetórias individuais de cada um de seus integrantes. É impossível identificá-la como um modelo único ou ideal.

A análise sobre a família na sociedade atual constitui um mosaico que reflete os diferentes significados que essa instituição, tão básica quanto complexa, pode assumir.

*“(...) qualquer que seja a sua estrutura, na família se articulam os fragmentos do cotidiano, isto é, as referências a um projeto de vida conjunto, a papéis e tarefas, à socialização das crianças, ao mercado de trabalho e ao consumo”.* (AMAS, 1995, p.13).

É preciso enfatizar também o constante movimento das formas de organização da família ou do chamado *“entorno familiar”*. (Kaloustian, 1998). Esse movimento torna-se visível quando, por exemplo, as uniões conjugais se formam ou se rompem, parentes passam a viver

em um mesmo grupo familiar, crianças vão viver com parentes ou com um dos cônjuges. Esse movimento de organização–reorganização mostra a conversão dos grupos familiares entre si: pai-madrasta, mãe-padrasto, casais recentes convivendo com parentes de um ou do outro lado; mãe, filhos, avós.

Podemos confirmar esse movimento de organização–reorganização dos grupos familiares através dos casos:

*3 A – “Mãe reside com amásio há um mês na casa do pai deste”.*

*4 A – “Criança convive há 2 anos com o pai, a madrasta e a filha desta, de 9 anos de idade. Morava com a mãe em Ponta Porã. Veio morar com o pai, após este ter reconhecido sua paternidade, tendo construído nova família, composta da esposa e enteada”.*

*1 B – “Há um ano o menino veio morar com o pai, desde que apresentou problema na escola. Antes morava com a mãe, o padrasto e dois irmãos por parte da mãe. O menino diz que não quer mais morar com a mãe pois esta vive com outro homem”.*

Percebe-se que num mesmo grupo doméstico é freqüente que convivam irmãos (as) de diferentes uniões de um ou, mesmo de ambos os cônjuges.

Já nos Casos 1 A, 2 B, 3 B e 4 B, as famílias são compostas de filhos do mesmo casal. O número varia entre 2 e 4 crianças. A residência dos pais naturais com seus filhos caracteriza a família chamada *nuclear*: todas as crianças são filhos desse mesmo pai e dessa mesma mãe.

Entre os variados grupos familiares, identificamos uma família monoparental feminina simples<sup>56</sup>. No Caso 2 A, a mãe reside sozinha com 2 filhos; um de cada união.

A identificação dessas variadas composições do grupo familiar é fundamental à análise da dinâmica das relações imputadas às crianças e adolescentes vitimizados no lar.

Quanto à situação de trabalho dos grupos familiares interpretados através dos registros do Conselho, a precariedade do vínculo empregatício, baixa remuneração ou mesmo desemprego, pode ser um dos fatores desencadeantes da violência doméstica. A obrigatoriedade dos pais em suprir as necessidades dos filhos e as cobranças geram, muitas vezes, relações de tensão entre os membros da família, expressas pelo uso da violência.

---

<sup>56</sup> Família monoparental simples – “*família em que apenas a mãe está presente no domicílio, vivendo com seus filhos, sendo a única provedora de suas necessidades*”. (AMAS, 1995).

Percebemos, na análise dos documentos, que não houve preocupação do Conselho em registrar a situação de trabalho dos agressores, porém, identificamos nos 08 casos, 05 que apresentavam esta informação.

Em 3 B e 4 B, coincidentemente, os pais exercem a função de motorista, e as mães trabalham como doméstica. No Caso 2 A, a mãe trabalha como lavadeira, em duas casas e em dois períodos, sendo solteira e, portanto, responsável exclusiva pelo sustento da família, com todas as dificuldades a ele inerente, além de não contar com a figura masculina para repartir as questões relacionadas à educação dos filhos. Quanto a 1 B, o pai trabalha como segurança e a mãe (separados) é funcionária do DETRAN-MS; já no Caso 4 A, o pai é pintor, mas sem vínculo empregatício.

Esses dados conflitam com o senso comum que aponta um predomínio de agressores desempregados que, por força de sua situação, permaneceriam no lar, vitimizando crianças e adolescentes.

Sabemos que o desemprego pode acarretar atitudes violentas do pai para com os filhos, diante da impossibilidade de continuar sendo o provedor da família. Todas as insatisfações e problemas decorrentes dessa situação podem levar a provocar atitudes agressivas em relação aos filhos, especialmente no caso do homem. Acreditamos que o desemprego não é o único fator desencadeante da violência. Autores como Guerra (1998) e Saffioti (1997) apontam para a situação de

vulnerabilidade das famílias, para a jornada ampliada das mães, que trabalham para auxiliar na renda familiar ou são as únicas provedoras do lar, além de realizarem as tarefas domésticas ao retornar para casa. Apontam também para os serviços precários oferecidos à família brasileira, que mesmo compondo a força de trabalho no país, carecem, como é sabido, de serviços adequados nas áreas de saúde, educação, trabalho entre outras.

A família muitas vezes recorre às instituições de assistência social pública, *“pois os salários recebidos nunca são suficientes para suprirem a subsistência; é necessário recorrerem ao complexo institucional do Estado a fim de garantir a complementação da renda familiar”*. (Bittar, 1995, p.139).

Nesse sentido, o desemprego não pode ser considerado como o principal desencadeante da violência doméstica. Esta encontra-se interligada também à precariedade dos serviços oferecidos às famílias, que em situação de crise, acabam tratando de forma violenta aqueles a quem devem proteger.

*“A violência aparece como uma espécie de linguagem na medida em que expressa uma relação hierárquica ou um conflito interpessoal, mas também surge como um instrumento para obrigar alguém a fazer ou ser algo, ou ainda, como desabafo de uma tensão”*. (AMAS, 1995, p.127).

Assim, o fato da família ser um espaço privilegiado de convivência, não significa que não haja conflitos nesta esfera.

A forma de lidar com os conflitos às vezes varia de modelo, o qual pode ser autoritário e intolerante, no qual predomina um relacionamento adultocêntrico, de opressão e silenciamento dos mais fracos, em geral as crianças.

Em muitos casos, a família proporciona a seus membros as primeiras experiências de um poder altamente injusto, visto como “*natural*”, justificando a condição de dominados para alguns (crianças/adolescentes), legitimando a condição de dominadores de outros (pais/responsáveis).

*“A criança deve submeter-se ao adulto porque ele lhe é naturalmente superior (...) a obediência se torna um dever exclusivo da criança, e sua revolta é encarada pelo adulto como uma transgressão aos direitos do próprio adulto (...) a autoridade dos adultos é sempre exercida, invocando o bem da criança, sendo os protestos desta última posicionados como nulos. (Guerra, 1998, p.95).*

Os relatos por nós encontrados nos prontuários traduzem os motivos indicados pelos adultos agressores ou pelos denunciantes para o desencadeamento da violência:

*“... adolescente acabou confirmando que havia sido agredida pelo pai, com tapas, por ter colocado um vestido curto.” - 1 A*

*“a mãe confirmou as agressões, alegou que a filha é desobediente e às vezes chega com objetos que não lhe pertence (caneta, caderno). Disse que a menina roubava em sua própria casa. Diz que a filha é muito difícil e quase não se falam. Já foi morar com o pai e não deu certo”. - 2 A*

*“Pai diz que é a primeira vez que bateu no filho e sabe que não deve agir dessa forma. Mas acredita que está foi a única forma de impor limites ao filho, que precisa ter horários estabelecidos para brincar e estudar e não ficar pelas ruas do bairro”. (menino foi para casa da avó após a aula, sem avisar e demorou para voltar). - 1 B*

*“mãe afirma que a filha é desobediente e bate-boca com ela”. - 2 B*

*“O mesmo (pai) relatou que a criança ultimamente apresentava comportamento agressivo e andava mentindo, por isso lhe deu uns tapas”. - 3 B*

Esses trechos ilustram situações em que os adultos demonstram ditar as *"regras do jogo"* na sua relação com a criança e adolescente, como se estes fossem transgressores da ordem vigente. *"Tais atos são cometidos, escudando-se no princípio de que a criança lhe deve obediência e que seus desejos são uma ordem"*. (Guerra, 1998, p.118). As crianças que desobedecem são vistas como rebeldes e devem ser disciplinadas.

Como diz Korczak, *"também os pais têm medo do ridículo. É esse medo que os faz muitas vezes recorrer a métodos educativos absurdos..."* (1983, p.130).

Entretanto, existem situações que revelam outros motivos aliados ao uso do poder hierarquizado, como nos casos:

4 A – *"O pai assumiu a paternidade há 2 anos e afirma que não havendo possibilidade do menino se acomodar no período noturno dentro do lar, foi providenciado um cômodo em sua casa nos fundos do lote, para que a criança pudesse pernoitar, ficando sozinha. Declarou ( o pai) que não pode abrigar seu filho dentro da casa em que vive, pelo fato da enteada ter 9 anos de idade (...)* Afirmou que bateu com vara, não espancou. Alega que não estava dando conta de educá-lo, pois o menino estava praticando pequenos furtos".

4 B – *“Segundo o tio, isso ocorre com frequência, acredita que o pai não gosta dele (criança), porque não tem certeza que é seu filho. O ato ocorreu durante um churrasco em casa, quando seu irmão menor derrubou a TV, o pai acusou o outro filho e esmurrou seu rosto, porque ficou nervoso. (...) a criança não é registrada, porque o pai acha que não é seu filho”.*

Enquanto o Caso 4 B revela a dúvida quanto à paternidade e a atitude do pai em negar-se a registrar o filho, mesmo convivendo maritalmente com a mãe, o 4 A indica que apesar de o pai ter assumido a paternidade, existe tratamento diferenciado entre as crianças da casa. Estas questões revelam o processo discriminatório que envolve crianças, filhos de uniões temporárias ou com estórias de infidelidade entre os genitores. A dúvida quanto à paternidade é mais um fator desencadeante da violência, e os adultos agressores transferem às crianças sentimentos de raiva, dúvidas, ressentimentos que nutrem contra as mães (mulheres), nesses casos específicos.

O ECA nos alerta para a não distinção entre os filhos, primando pela igualdade: *“Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação”.* (Art. 20).

Cada criança recebe um nome e sobrenome que indicam que ela pertence a uma família. Há que se ressaltar que o estabelecimento da filiação encontra seu correspondente na cidadania. *“ter um pai significa ser titular de direito”*. (Saffioti, 1997, p.150). Essa violação impede a conquista do nome e dos direitos. A inexistência do registro de nascimento é a negação da cidadania, garantida na Constituição Federal.

Para o entendimento do fenômeno da violência física doméstica, após a indicação de alguns motivos relatados pelos próprios agressores, denunciantes ou testemunhas, é necessário analisar o relacionamento do(a) agressor(a) com a vítima e desta última, em relação ao ato de violência.

### **c) Quem são os violadores dos direitos da Criança e do Adolescente?**

Entre os violadores dos direitos da criança e do adolescente, registrados como novas denúncias nos documentos do Conselho Tutelar, no período em pauta, o pai é considerado o maior agressor com um total de 2.237 notificações, a mãe vem logo a seguir com 1.619, logo após estão o padrasto com 220 e a madrasta com 180, conforme mostra o quadro X:

Quadro X – Quem são os violadores

<b>VIOLADOR</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>TOTAL</b>
Pai	481	1756	2237
Mãe	551	1668	1619
Padrasto	46	174	220
Madrasta	17	163	180
Irmão(s)	17	62	79
Avós	26	64	90
Tia/o	12	57	69
Responsável	07	31	38

Fonte: Quadro elaborado pela autora, com base nos Relatórios do Conselho Tutelar, nos anos de 1997 e 1998.

Lembramos que esses dados referem-se aos casos notificados ao órgão, identificados entre as novas denúncias.

Comparando-se os agressores do sexo masculino com os do sexo feminino, observamos que, contrariamente a alguns estudos já realizados (Guerra, 1998, Heilborn, 1996 e Passetti, 1999), o pai apresenta-se como maior agressor entre as notificações ao Conselho, no período analisado. Fato que se justifica, como se sabe, pautado nas transformações sofridas pelas famílias ao longo do tempo. O pai, que na nossa sociedade sempre foi considerado o “chefe da família”, o “patriarca”, passa a ter na sociedade moderna, na maioria das vezes, uma função exclusivamente econômica. Ele é o provedor: aquele que tem a obrigação de alimentar e proteger. Quando não consegue exercer esse

papel, vê-se fragilizado, *“talvez se sinta tão fraco, tão impotente perante a sociedade, que somente o emprego de força física possa garantir-lhe uma posição de prestígio no seio familiar”*. (Guerra, 1998, p.157).

Para Heilborn *“na lógica de atribuições de papéis na família, a mãe corresponde a uma presença mais efetiva na vida das crianças e adolescentes. A figura do pai oscila entre aquele que quando intervém é violento, ou é o personagem ausente”*. (1996, p.321).

A agressão é tomada como um recurso para a manutenção da *“autoridade”* a ser imposta pelo pai. A associação entre autoridade e coerção física é usual entre algumas famílias, como observamos nos casos analisados.

O pai aparece como agressor em 5 casos, a mãe em 2 e o padrasto 1, indicando a figura masculina como a maior violadora dos direitos na família.

Nos casos analisados, temos como agressores a figura masculina – pai e padrasto - confirmando sua inconstante ligação com as crianças, ao contrário da mãe, presença marcante na família como já foi por nós apontada. Nas famílias em que a presença do pai também é sentida no lar, ocupando o papel de provedor e chefe de família, sua autoridade, via de regra, é incontestável, conforme o que segue:

3 B – *“A genitora relatou que o marido é muito agressivo e ela não interfere quando bate no menino, porque também apanha”*

4 A – *“O genitor compareceu neste serviço e colocou os motivos pelos quais trouxe o filho para sua companhia, alegando que a mãe não têm condições de criá-lo, uma vez que apresenta situação irregular de vida familiar (...) Agora, preciso educar meu filho”.*

Quanto à violência praticada pela mãe, citamos os casos:

2 A – *“Para corrigir os atos de rebeldia da minha filha, aplico medidas coibitivas para tutelar, conciliar a disciplina e educá-la pacificamente”.*

2 B – *“A mãe disse que usa cinta para que a filha e seus quatro irmãos a obedeçam. Disse que só bate de vez em quando”.*

A figura da mãe é de uma autoridade natural baseada no cuidado da criança e, quando necessário, de seu sustento.

Ao ser denunciada como agressora, a mulher é encarada como *“mãe má”*, devido ao decantado mito do amor materno. A respeito, Korczak nos diz:

*“A maternidade enobrece a mulher, quando significa esquecimento de si mesma, sacrifício, renúncia. E a degrada se, sob o pretexto de agir pelo bem da criança, ela a transforma no objeto de suas ambições, submetendo-a a seus próprios gostos e manias”* (1983, p.82).

Sua conduta passa a ser vista como indicativo do não cumprimento das funções básicas, ou seja, alimentação, segurança etc, em relação à criança.

Refletindo sobre o emprego contínuo do ato de violência contra os filhos, no estudo por nós desenvolvido, constatamos o uso do poder disciplinador dos pais como um fator constante no modelo de educação utilizado.

Todos os agressores e cônjuges citados nos relatórios confirmaram a denúncia, inclusive chamou-nos a atenção o caso 2 B:

*“O pai não concorda com a agressão e briga com a mulher por esse motivo”.*

No entanto, não foi ele o autor da denúncia. Viviane Guerra (1998) classifica essa atitude como *“aliança solidária”*, a violência só é exercida com a cumplicidade silenciosa do outro.

*“Muitas vezes, este mesmo parceiro não agressor separa-se da família e não toma as medidas de proteção necessárias em termos da vítima. Nestas famílias dificilmente o agressor reconhece espontaneamente a sua responsabilidade”.* (Guerra, 1998, p.44).

#### **d) A Criança e o adolescente e o ato de violência**

*“Batiam-me porque podiam bater-me, e isso era natural”<sup>57</sup>.*

Esse trecho ilustra a forma como o ato de violência de pais contra filhos é entendido muitas vezes, pela vítima.

Neuza Maria de Fátima Guarechi (1999), no texto intitulado *“A Criança e a Representação de Poder e Autoridade”*, ao discutir a representação de poder para as crianças, afirma que estas identificam de forma clara as pessoas que mandam e as que obedecem.

Para Korczak, *“A criança compreende que, mesmo que isso seja difícil, é preciso obedecer a todas essas autoridades e, amá-las, o que lhes causa alguns problemas”.* (1983, p.127).

Em relação ao poder e à autoridade na família, existe o padrão estabelecido em que o pai e a mãe exercem o papel de proteger e educar seus filhos e filhas. Para as crianças, a obediência ao pai e à mãe,

---

e a aceitação da legitimidade de seu poder são inerentes ao papel que cada um desempenha no grupo familiar.

As representações sociais de poder e autoridade para as crianças *“estruturam-se, principalmente, através daquilo que as pessoas são, fazem, falam e possuem”*(Guarechi, 1999, p.229).

Constatamos, através da pesquisa por nós realizada, que as crianças e adolescentes não entendem porque foram agredidas e outras, mesmo sentindo dor, humilhação ou apresentando marcas, procuram negar a agressão sofrida, como se quisessem proteger o pai ou a mãe, numa tentativa de “absolvê-los” de seu ato, ou por saberem que seriam novamente castigadas por relatarem o que aconteceu, e algumas entendem que merecem o castigo:

1 A – *“Em visita domiciliar em 02/05/97, adolescente cuidava do irmão de 8 meses. Os pais não estavam. Ela negou a denúncia. Estava com um pano tampando a boca. Disse que foi picada por abelha. Quando pedimos para ver tal picada, a adolescente acabou confirmando que havia sido agredida pelo pai, com tapas”. Na Delegacia, em 03/05/97, quando foi lavrado o Boletim de Ocorrência, a adolescente tentou proteger o pai, negando a surra”.*

---

<sup>57</sup> Trecho extraído do episódio “Um cinturão”, do livro “Infância”, de Graciliano Ramos, 1981.

3 B – *“... pediu para ele falar na creche que caiu do balanço. A criança também recebeu uma ameaça do pai, que se caso contasse para alguém que ele quem o agrediu, o pai iria lhe dar uma surra”.*

4 A – *“Menino fugiu de casa há dois dias. Quando questionado sobre voltar para o lar, não aceitou. Afirmou que iria apanhar, que tem muito medo do pai”*

1 B – *“Em conversa com o menino, ele disse que gosta de morar com o pai. Acha que apanhou porque mereceu”.*

Pensando também na desvalorização da figura da criança como um ser fraco, impotente, sem direito a reclamar ou defender-se da ação violenta do adulto, trazemos o Caso 2 A, que foi denunciado duas vezes ao SOS Criança e Conselho Tutelar:

*“Criança conta que a mãe participou de uma reunião na escola e recebeu reclamação que conversava muito na aula. No dia seguinte, enquanto fazia as tarefas escolares, a mãe pegou-lhe pelas costas, jogou-a no chão e começou a chutar a sua boca e esfregar o pé em sua orelha. Segundo a menina, enquanto a mãe lhe batia, dizia que se houvesse nova reclamação da*

*escola, iria matá-la, ou quando entrasse de férias a levaria para São Paulo e a deixaria perdida naquela cidade. Disse também para não contar nada a ninguém”.*

Não é difícil imaginar o quanto as conseqüências da violência podem ser desastrosas para a criança e o adolescente, especialmente se essas envolverem a perda do afeto dos pais. Na verdade não existe tortura psicológica pior para uma criança do que aquela que a faz acreditar que poderá perder o amor dos pais caso não se comporte como o desejado. A criança que vive sob esta ameaça fará o possível para satisfazer às expectativas dos pais.

É importante destacar que entre os 08 casos analisados, 02 referiam-se a adolescentes, desmistificando que a violência ocorre apenas a crianças com menor idade. Esse fato merece algumas observações. A fase da adolescência desencadeia fortes sentimentos de insegurança e perda. Nela o adolescente não é mais considerado como criança, mas também não é percebido como adulto. *“Os adolescentes não se encaixam na imagem de vítimas que usualmente a sociedade tem presente para si: a vítima é o indivíduo indefeso, sem poder, passivo, sob o jugo de seu algoz”.* (Azevedo & Guerra, 1989, p.40).

Para a família, o adolescente pode constituir-se em ameaça, pois a mesma geralmente se encontra debilitada por uma série de fatores, sejam eles sociais, econômicos ou afetivos, sofrendo pressões

externas e internas de forma contundente. Mais um sujeito em crise (no caso o adolescente), neste sistema familiar, pode ser o bastante para desestruturar essa frágil composição e alterar de forma significativa sua dinâmica.

A violência pode ser fator desencadeante de uma desconstrução de valores e verdades estabelecidos, trazendo sérios prejuízos também para a auto-estima do adolescente. As conseqüências desse processo não são apenas de ordem física, mas o são de ordem emocional e muito graves.

No entanto, não podemos descartar a idéia de que quando a criança torna-se adolescente, cresce e adquire força, é esquecida pelo agressor, pois agora pode revidar a agressão. Muitos são os casos em que pais denunciam agressões praticadas pelos próprios filhos. Esse fato nos alerta para o chamado ciclo da violência.

*“A criança só espera atingir a idade adulta para seguir o mesmo caminho da violência”.* (Saffioti, 1997, p.150). Tornar-se-á em provável violador, investido de uma suposta legitimidade, quando se tornar pai ou mãe.

É comum dizer que violência gera mais violência. Por que não se aplica o mesmo raciocínio quando se trata de agressão doméstica?. Pais que praticam violência contra filhos, estão criando filhos violentos quando adultos.

### 3.3 - O Conselho Tutelar de Campo Grande - Procedimentos para o Enfrentamento à Violência Física Doméstica

É chegada a hora de analisar quais os procedimentos que o Conselho Tutelar de Campo Grande-MS utilizou no enfrentamento à violência física doméstica e os desmembramentos de suas ações na vida das crianças e adolescentes.

Ao iniciar a discussão sobre os procedimentos do Conselho Tutelar, é necessário considerá-lo como órgão público municipal, e como tal, manifesta-se através de atos administrativos. Segundo Maria Helena Di Pietro, ato administrativo é uma *“declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeito a controle do Poder Judiciário”*. (Di Pietro, 1998, p.169). Isto significa que o Conselho Tutelar, ao aplicar uma das medidas do art. 101 ou 129<sup>58</sup>, está

---

<sup>58</sup> Art.101 – Verificadas quaisquer hipóteses previstas no Art.98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I- encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II- orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III- matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV- inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

V- requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI- inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII- abrigo em entidade;

VIII- colocação em família substituta;

emanando um ato administrativo. Portanto, as medidas aplicadas pelo colegiado irão produzir ato de ordem administrativa e necessitam ser formalizadas. Para tanto, os conselheiros devem estar atentos aos cinco requisitos necessários à formação do ato administrativo válido: Competência, Finalidade, Forma, Motivo e Objeto.

**Competência** – os conselheiros terão que observar as atribuições legais que lhes são conferidas no Art. 136 do ECA. É bom ressaltar que sua competência deve ser exercida exclusivamente, sendo *“intransferível e improrrogável pela vontade dos conselheiros”* (Miranda, 2000, p.131). Quando o Conselho não for implantado, o Juiz da Infância poderá desempenhar suas funções.

---

Parágrafo único – O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.

Art.129 – São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

- I- encaminhamento a programa oficial ou comunitário de promoção à família;
- II- inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- III- encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- IV- encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- V- obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua freqüência e aproveitamento escolar;
- VI- obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;
- VII- advertência;
- VIII- perda da guarda;
- IX- destituição da tutela;
- X- suspensão ou destituição do pátrio poder.

Parágrafo único – Na aplicação das medidas previstas nos incisos IX e X deste artigo, observa-se o disposto nos Arts. 23 e 24.

**Finalidade** – ao aplicar uma medida, o conselheiro tutelar deverá atuar sempre com o fim de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

**Forma** – o ECA não ditou normas quanto ao modo pelo qual se devem materializar os atos produzidos pelo Conselho Tutelar. Contudo, a sistemática atuação desses Conselhos demonstram que é extremamente importante que seus atos sejam escritos pelas razões seguintes: *“o ato solene exerce de forma mais contundente o seu caráter coercitivo; as informações consignadas propiciam um estudo da realidade local; e a escritura do ato leva mais facilmente ao registro das ações do Conselho e, conseqüentemente, ao controle de sua eficácia”* (Miranda, 2000, p.132).

**Motivo** – no que concerne, o motivo que determina a atuação tem sede legal no Art.136,I, do ECA: é a ameaça ou a violação dos direitos da criança e do adolescente. Assim, estando eles em situação de risco pessoal ou social, o Conselho Tutelar deverá agir, aplicando uma medida protetiva ou medida pertinente aos pais ou responsável.

**Objeto** – é o último elemento que caracteriza o ato administrativo, é o “conteúdo, a alteração no mundo jurídico que o ato administrativo se propõe a processar”. (Miranda, 2000, p.133), à guisa de exemplo: quando o Conselho verifica que uma criança está fora da escola, é aplicada uma medida que tem como conteúdo, portanto, a “matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental” (ECA, Art.101, III).

Quanto à imperatividade das decisões do Conselho, dúvidas não existem. O ECA, no Art.136, III, reconhece o caráter coercitivo das suas deliberações quando estabelece os instrumentos para a garantia da eficácia das medidas aplicadas. Esses instrumentos são a requisição de serviço, sinônimo de ordem a qual deve ser atendida imperativamente, caso contrário, é necessária uma justificativa para o não cumprimento; e a representação, comunicação ao juiz de casos nos quais as deliberações do Conselho forem injustificadamente descumpridas, podendo ensejar sanção administrativa (Art.249 do ECA)<sup>59</sup> ou penal (Art. 236 do ECA)<sup>60</sup>. O Conselho Tutelar utiliza a notificação<sup>61</sup> para o chamamento dos envolvidos na denúncia, fichas de

---

<sup>59</sup> Art.249 – Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao pátrio poder ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar.

<sup>60</sup> Art.236 –Impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista nesta Lei Pena: detenção de seis meses a dois anos.

<sup>61</sup> A notificação é uma comunicação oficial, através da qual o Conselho Tutelar chama as pessoas para conversar, esclarecer dúvidas; para determinar uma medida qualquer; para alertar a pessoa sobre o seu comportamento etc.

encaminhamento e Termo de Entrega aos Pais ou Responsáveis. Alguém que se recusa a cumprir a medida determinada pelo Conselho não pode ser coagido pelos conselheiros a fazê-lo. É papel do Juiz obrigar o servidor ou a autoridade pública a cumprir o determinado.

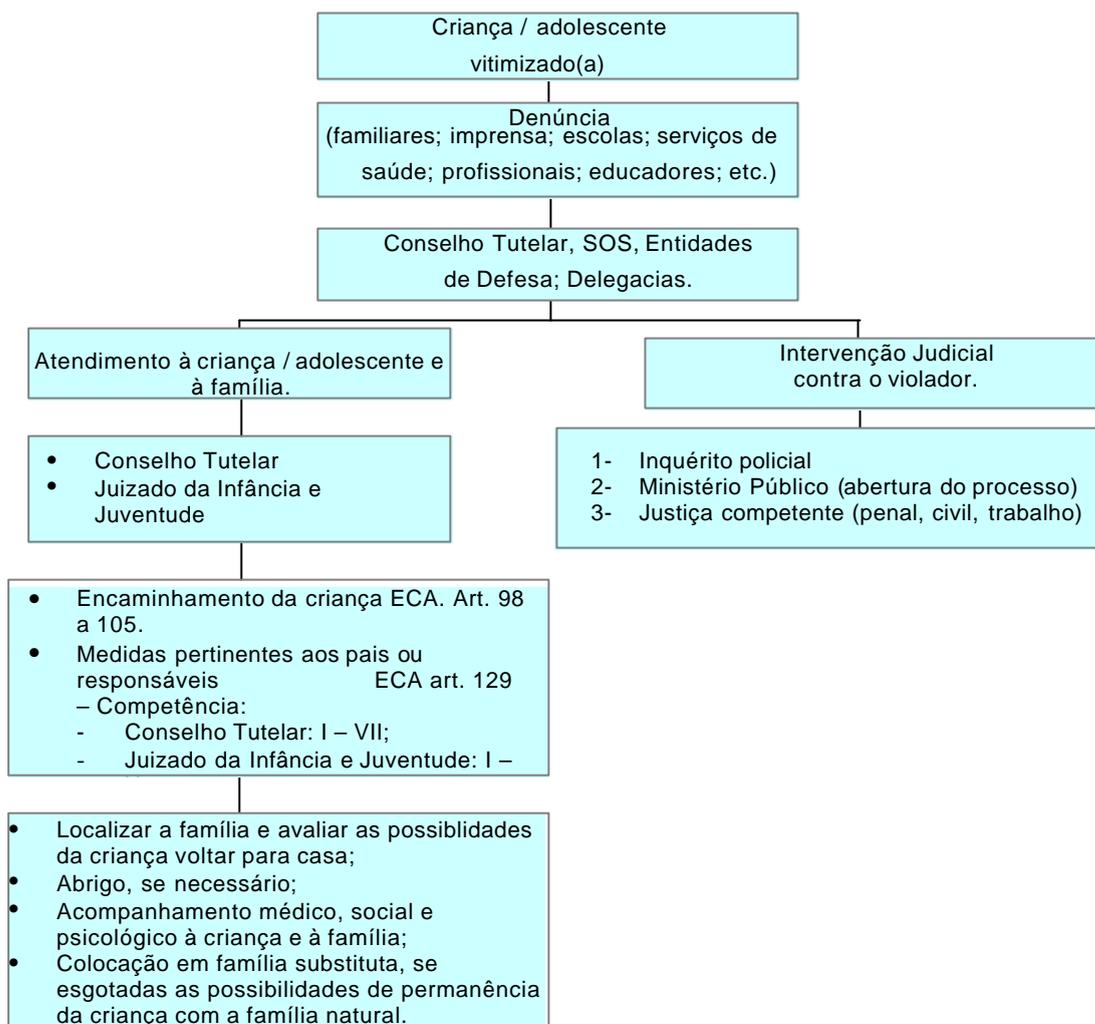
Quanto à aplicabilidade das medidas pelo Conselho Tutelar, cabe aqui um alerta: no exercício da competência conferida pelo Art.137 do ECA,<sup>62</sup> o juiz poderá apenas examinar a legalidade da deliberação. Nesse exame, porém, tudo que se permite ao juiz é a anulação da deliberação, jamais a substituição da medida aplicada por outra qualquer.

O fluxograma, a seguir, indica a ação do Conselho Tutelar, conforme previsto no ECA.

---

<sup>62</sup> Art.137 – As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse.

## Fluxograma da ação do CT



Entendemos ser importante, nesse momento, citar cada caso analisado e a ação do Conselho, pois o atendimento ocorreu de forma individualizada, assim como o registro dos mesmos.

Apresentamos nos quadros a seguir – caso 1 A e caso 2 B - as informações colhidas nos documentos disponíveis nos prontuários dos mesmos. Procuramos identificar a violação e a ação do Conselho Tutelar, trazendo dados sobre todo o atendimento realizado pelo órgão no enfrentamento da violência denunciada.

*Caso 1 A – Adolescente (15 anos) espancada pelo pai*

<b>Identificação da Violação</b>	<b>Ação do Conselho Tutelar</b>
<p>Denúncia anônima ao SOS Criança, em 02/05/97. No mesmo dia, em visita domiciliar, a denúncia foi constatada pelos educadores do SOS Criança, apesar da adolescente negar, a princípio, a agressão. Estava sozinha em casa cuidando do irmão (8 meses). Os educadores retornaram no dia seguinte. Acompanharam a adolescente e o pai até a Delegacia. Este não resistiu nem negou a agressão.</p> <p>Na delegacia, foram recebidos por um policial que negou-se a fazer o Boletim de Ocorrência, afirmando <i>“que os pais têm direito de educar os filhos e que se o SOS fosse até sua casa, meteria bala”</i>.</p> <p>Os educadores procuraram o Delegado, que determinou que o Boletim de Ocorrência fosse lavrado. No dia seguinte, os educadores retornaram à residência da adolescente e a levaram para o Instituto Médico Legal – IML para fazer o exame de corpo delito e o relatório foi encaminhado ao Conselho Tutelar.</p>	<p>O relatório do SOS Criança chegou ao Conselho em 30/06/97.</p> <p>O conselheiro notificou o genitor para comparecimento na sede do Conselho. O pai não compareceu, conforme registrado pelo conselheiro.</p> <p>Não há informação quanto a outro procedimento ou encerramento do caso.</p>

*Caso 2 B – Criança (8 anos) espancada pela mãe*

Identificação da Violação	Ação do Conselho Tutelar
<p>Conforme denúncia, a genitora espancou a criança, que está toda marcada.</p> <p>Após duas visitas domiciliares dos educadores do SOS Criança, foi deixada uma solicitação de comparecimento, já que não havia ninguém na casa.</p> <p>Em 15/04/98 compareceram ao SOS a mãe, pai e a criança. A agressão foi confirmada. <i>“A criança não apresentava marcas aparentes. A agressora confirma a agressão. O pai não concorda com as atitudes da mãe. A mãe pede orientação para educar os filhos. Foi sugerido que ela participasse de um grupo de orientações para as mães, no Centro de Atendimento Psicossocial – CAPS”</i><sup>63</sup>.</p>	<p>O Relatório do SOS chegou ao Conselho em 17/04/98. Em 29/04/98, os pais foram notificados a comparecerem no Conselho Tutelar. Essa notificação foi agendada para 18/05/00.</p> <p>Não há registro quanto ao comparecimento dos pais e não há nenhuma outra informação.</p>

Analisando os procedimentos do Conselho Tutelar nesse dois casos, observamos que não houve nenhuma medida protetiva aplicada à criança e à adolescente vítima.

A denúncia chegou àquele órgão através do relatório de atendimento do SOS Criança que, ao ser acionado, tomou algumas providências contidas no documento enviado ao Conselho. Conforme relatório, os educadores do SOS realizaram algumas ações: visita domiciliar<sup>64</sup>, acompanhamento da vítima e agressor à delegacia, entre

<sup>63</sup> Centro de Atendimento Psicossocial-CAPS – programa da Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho, que realiza atendimento psicossocial às crianças, adolescentes e suas famílias.

<sup>64</sup> A visita domiciliar é um dos instrumentos que subsidia a ação do conselheiro e está presente nos casos que analisamos, com o caráter de conhecer melhor a vida dos envolvidos na denúncia, para comprovar a violência ou até mesmo para confirmar os relatos dos familiares atendidos no Conselho Tutelar. Em muitas dessas situações, os envolvidos *“se sentem controlados e vigiados*

outras. Todos esses procedimentos são fundamentais para a coleta de informações sobre a vítima e sua família e, em muitas situações, tais informações são essenciais para a proteção da criança e adolescente vitimizados.

Entretanto, chamou-nos atenção o espaço de tempo existente entre a denúncia ao SOS Criança e a comunicação do fato ao Conselho Tutelar, como verificamos no *Caso 1 A*. A denúncia foi registrada no SOS em 02/05/97 e, apenas em 30/06/97, chegou ao Conselho Tutelar, conforme registrado.

Em relação ao espaço de tempo para atendimento à denúncia pelo Conselho, observamos no *Caso 2 B* que o relatório do SOS chegou ao Conselho em 17/04/98 - a demora entre essa data e a da expedição da notificação ao pai - 29/04/98 e o comparecimento foi agendado somente para 18/05/98. Assim, os envolvidos no ato de violência, vítima e agressor, só seriam atendidos um mês após o fato ter acontecido. Talvez a justificativa na demora dos procedimentos do Conselho, nos casos em pauta, seja em virtude de terem sido tomadas algumas providências pelo SOS, e talvez, os fatos identificados pelos educadores, na ocasião, não representassem ao conselheiro situação de risco pessoal às vítimas.

Consideramos importante ainda, salientar, no *Caso 1 A*, a atitude do policial que, ao receber os educadores do SOS Criança, a

---

*por quem não vive os mesmos problemas e dificuldades na luta pela sobrevivência". (Bittar, 1995, p.97). A visita domiciliar é entendida então, como um mecanismo de fiscalização, utilizado pelo*

adolescente e seu agressor, afirmou *“que os pais têm direito de educar os filhos, e que se o SOS fosse até sua casa, meteria bala”*. Essa fala retrata a falta de conhecimento de alguns profissionais sobre o fenômeno da violência doméstica e ainda revela uma ameaça aos educadores. Identificamos, nesse comportamento, *“um processo de banalização cada vez mais crescente desse tipo de problema e, conseqüentemente, uma indiferença em vez da criação de uma consciência crítica, de uma luta por um agir contra tal estado de coisas”*. (Guerra, 1998, p. 87).

Percebe-se, na fala do policial, que o modelo de educação que conhece parece ser aquele que inclui a violência física contra a criança como um dos seus métodos educacionais.

Outro ponto que merece destaque nessa atitude é o aparente desconhecimento da legislação referente à criança e o adolescente, por parte dos que deveriam zelar pelo cumprimento das leis, demonstrando desinteresse, desinformação e conceitos pré-concebidos.

Daí a necessidade de mais campanhas de esclarecimento sobre o fenômeno, sobre suas conseqüências e quais são as punições previstas em Lei e, sobretudo, capacitação de profissionais para desenvolver ações adequadas às vítimas. A criação da Delegacia Especializada da Criança e do Adolescente, em 1999, é uma conquista do Conselho, reivindicada por esse órgão conforme relatório de 1998. Essa Delegacia possibilita um atendimento diferenciado às vítimas de violência,

*“com atendimento 24 horas e equipe, formada por quatro delegadas – uma delas fazendo plantão – duas assistentes administrativas, uma psicóloga, duas assistentes sociais e um escrivão”.* (Correio do Estado, 29 nov. 2000). O funcionamento da Delegacia e a presença de profissionais são fundamentais para evitar o processo de revitimização de crianças e adolescentes, a exemplo do exposto no *Caso 1 A*.

Retornando à ação do Conselho Tutelar, nesses dois casos foi possível verificar que resumiu-se em expedir uma notificação. Não houve comparecimento dos notificados, agressores e vítimas, e não há registros se outra providência foi tomada. Também inexistente informação se o caso foi encerrado.

Ressaltamos que quanto às medidas aplicáveis pelo Conselho, observa-se que são as previstas no Art. 101, I a VII e 129, I a VII do Estatuto da Criança e do Adolescente. As primeiras são as protetivas indicadas às crianças e aos adolescentes. As segundas são destinadas aos pais e responsáveis. Essas medidas só serão legitimadas se aplicadas em procedimento no qual o destinatário compareça como parte. Nos casos citados, o não comparecimento dos envolvidos impossibilitou o Conselho de aplicar tais medidas. Esses dois casos exemplificam o desfecho de muitas denúncias que chegam aos órgãos de proteção à infância e à adolescência. São tomadas as primeiras providências e o atendimento cessa, sem o registro do seu encerramento ou mesmo sem informações sobre o atendimento dado àquelas famílias.

Os Casos 1 A e 2 B, aqui resumidamente relatados, mostram-nos que nem sempre o preenchimento de fichas com dados sobre a criança ou adolescente vítima, informações sobre a sua família e a violência sofrida, significam a efetividade da ação que deve ser desenvolvida pelo Conselho Tutelar. Quando suas determinações não são cumpridas, a exemplo das notificações expedidas, cabe ao mesmo recorrer ao Poder Judiciário, relatando o descumprimento da medida imposta. Tal ação tem sede no Art. 136, III do ECA.

No entanto, esse procedimento não ocorreu. Não sabemos a consequência dessa interrupção, porém, podemos inferir que essas crianças e adolescentes continuarão sendo vitimizadas, e agora, talvez em proporção maior, gerada pela impunidade a seus agressores.

Essas práticas colocam em dúvida o papel do Conselho Tutelar restando-lhe lutar pela melhoria do atendimento e pela ampliação das condições mínimas para seu funcionamento.

*Caso 1 B – Menino (11 anos) espancado pelo pai*

<b>Identificação da Violação</b>	<b>Ação do Conselho</b>
<p>O SOS, após receber denúncia de que o pai havia espancado a criança, realizou visita domiciliar em 24/04/98 e enviou o relatório ao Conselho, em 15/05/98. No relatório, informou que o genitor bateu na criança para lhe impor limites. Os pais estão separados e a criança reside com a mãe, que tem um companheiro e 1 B não gosta dele. Pai afirmou aos educadores que foi a primeira vez que bateu no filho e que não tornaria a fazê-lo.</p> <p>No dia 29/04/98, foram atendidos no CAPS.</p>	<p>A denúncia e o relatório chegaram ao Conselho Tutelar em 15/05/98. Foi expedida notificação agendando o comparecimento do genitor e filho para 11/06/98. Ainda no dia 15/05/98 foi feita uma Requisição de Serviço à Escola, onde o menino estuda, solicitando relatório sobre o mesmo <i>“para melhor atendimento deste Conselho”</i>.</p> <p>Em 22/06/98, o Conselho Tutelar recebeu relatório da Escola. <i>“Ele é um aluno assíduo, na aprendizagem tem sido regular, ficando de recuperação. Possui bom relacionamento com os colegas é esperto e observador”</i>, informa o documento.</p> <p>Após essa data não há outra informação sobre o caso.</p> <p>Não há registro se a notificação foi atendida.</p>

*Caso 4 B – Menino (12 anos) espancado pelo pai*

<b>Identificação da Violação</b>	<b>Ação do Conselho</b>
<p>O tio compareceu ao Conselho em 20/10/97, relatando que o pai “esmurrou” o menino acusando-o de derrubar a TV.</p> <p><i>“Afirma que o pai bate constantemente no menino e o expulsou de casa. O pai diz sempre que ele não é seu filho legítimo”</i>.</p> <p>O menino estava na casa do tio a pedido da mãe.</p> <p>Informou que registraram Boletim de Ocorrência em 19/10/97.</p>	<p><i>“A criança continuará em companhia do tio e notificaremos o pai a comparecer no Conselho”</i>.</p> <p>Esse foi o procedimento imediato ao caso.</p> <p>Em 21/10/97 os pais compareceram. O genitor confirmou o relato do tio e afirmou que não registrou o menino porque não tem certeza que é seu pai.</p> <p><i>“O pai foi advertido por escrito e a criança entregue aos pais com Termo de Entrega Mediante Compromisso. Foi realizado aconselhamento”</i>.</p> <p>Em 18/11/97 – nova notificação foi expedida.</p> <p>Não há registro se houve comparecimento dos pais.</p>

*Caso 2 A – Menina (10 anos) espancada pela mãe*

Identificação da Violação	Ação do Conselho
<p>Em 22/04/97, o SOS Criança recebeu denúncia de que a criança havia sido surrada pela mãe. Os educadores foram até a escola de onde partiu a denúncia. A criança negou, a princípio, a agressão. Depois, contou que a mãe a estava espancando há muito tempo. A criança tinha ainda hematomas no pescoço, nádegas, peito, rosto e também nas costas. Com o consentimento da direção da escola, a criança foi levada para fazer o Boletim de Ocorrência e posteriormente ao IML.</p> <p>No retorno à escola, a mãe já estava esperando a filha. Os educadores conversaram com a genitora, que confirmou as agressões, justificando que batia porque a filha era desobediente e as vezes aparecia com objetos que não lhe pertenciam.</p> <p>A escola comprometeu-se a ajudar encaminhando a criança para um tratamento psicológico.</p> <p>O Relatório foi enviado ao Conselho Tutelar.</p>	<p>Em 05/05/97, o Conselho notificou a mãe. Esta compareceu em 25/05/97. A genitora confirmou as agressões. Na ocasião, a mãe recebeu orientações. Foi advertida e foi requisitado apoio sócio-familiar à Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho-SAST.</p> <hr/> <p>Em 01/07/97, o Conselho recebeu nova denúncia de reincidência do caso via SOS Criança.</p> <p>O Conselho encaminhou ao Ministério Público representação contra a genitora e informou que a família está sendo acompanhada pelo Serviço de Apoio Sócio-Familiar – SAST.</p> <p>Na data de 21/11/97, o Conselho requisita à SAST novo acompanhamento social à família e solicitou relatório.</p> <p>O relatório do órgão retornou em 19/12/97. A mãe afirmou aos educadores que as agressões não ocorreram mais após as denúncias da Escola.</p>
<p>Em 30/06/97 o SOS recebeu denúncia envolvendo a mesma criança, que havia sido espancada pela mãe, no final de semana, e estava com a boca e as orelhas machucadas.</p> <p>A menina informou aos educadores que apanhou porque a mãe recebeu reclamações da escola.</p> <p>Foi lavrado Boletim de Ocorrência e exame de corpo delicto, no IML. Não foi levada ao Conselho porque tinha consulta no Hospital Universitário – H.U., devido às convulsões que estava tendo.</p> <p>O relatório com essas informações foi enviado ao Conselho Tutelar.</p>	<p>Os educadores encaminharam a criança ao Centro de Atividades Múltiplas, para que no período contrário à escola, faça atividades recreativas e reforço escolar.</p> <p>Ela foi também encaminhada ao atendimento psicológico no Centro de Especialidades Médicas – CEM.</p> <p>O relatório informando a melhora na convivência familiar foi encaminhado ao Ministério Público para subsidiar sua ação, juntando-se à Representação.</p> <p>Não há informação se o caso foi encerrado.</p>

Os casos citados demonstram situações em que o Conselho Tutelar, motivado pela ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, agiu, aplicando medidas protetivas ou medidas pertinentes aos pais ou responsável, através de atos administrativos que lhes são exclusivos. Entretanto, não há informação nos documentos analisados se os casos foram encerrados após o atendimento.

Observamos, como já detectado anteriormente, que a denúncia feita ao SOS Criança demora alguns dias para chegar até o Conselho Tutelar. No *Caso 1 B*, o SOS procedeu à visita domiciliar em 24/04/98 e, apenas em 15/05/98, enviou o seu relatório ao Conselho. Outro fato observado nos *Casos 1 B e 2 A*, levou-nos a questionar a duplicidade nos procedimentos de alguns órgãos ou mesmo sobre as atribuições do Conselho Tutelar. No *Caso 1 B*, o pai e a criança são entrevistados por profissionais no CAPS e no *2 A*, quando o Conselho Tutelar requisitou ao SOS Criança a verificação da reincidência da denúncia, os próprios educadores “avaliaram” a situação e fizeram o encaminhamento da criança para atividades recreativas e de lazer, assim como para atendimento psicológico. Nenhum desses procedimentos foi questionado pelo Conselho.

É importante lembrar que *“na constatação do fenômeno, são necessários serviços de notificação, acompanhamento de famílias maltratantes, programas preventivos e de intervenção, atendimento especializado de atenção e de retaguarda às vítimas e agressores”*.

(Vicente, 1998, p.58). Ressaltamos que todas as situações aqui descritas exigem cuidados especiais na sua solução e procedimentos diversos, e todos os que se fizerem necessários devem ser utilizados para que a vida da criança não seja colocada em risco. Uma postura inconsciente, ou ações institucionais compartimentalizadas podem contribuir para a perpetuação da violência.

Cabe, portanto, ao Conselho Tutelar, após a verificação da violência denunciada, requisitar serviços públicos, como ocorreu no *Caso 1 B*. A escola foi acionada para, através de relatório, subsidiar a ação do órgão. Verifica-se, nessa providência, a preocupação do Conselho em envolver a comunidade escolar onde a criança se encontra e saber se o pai cumpre sua *“obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua freqüência e aproveitamento escolar”*. (ECA, Art. 129, V). O acompanhamento da escola é fundamental para o conhecimento da criança a fim de verificar problemas de agressividade, isolamento, rendimento escolar, entre outros, que podem vir a caracterizar as crianças vitimizadas. Faz-se necessário, entretanto, contextualizar cada situação que se apresenta, pois muitos sinais e sintomas são inespecíficos e podem ocorrer concomitantemente. (Deslandes, 2000).

O Estatuto utiliza o verbo “requisitar”, o que significa a autoridade do Conselho Tutelar no seu desempenho funcional, cabendo aos responsáveis pelos serviços públicos, executar aqueles que estão sendo pedidos pelo Conselho. A resposta da Escola àquele órgão indica o

conhecimento da legislação que fundamenta a requisição e entende a importância de suas informações para o acompanhamento do caso em pauta.

Em relação ao *Caso 4 B*, o conselheiro, ao permitir que a criança permanecesse em companhia do tio até que houvesse o atendimento ao pai, demonstrou duas posições: a primeira, de manter o vínculo familiar, e a segunda, de evitar que a criança, tendo familiares, fosse encaminhada para uma instituição de abrigo. Essa decisão impede a provável estigmatização da criança que, muitas vezes, frente à primeira denúncia, da família agressora, promove-se a imediata retirada da criança de sua companhia, sem tentar ao menos entender o que se passa. (Becker, 1998).

O proposto com essa ação, a nosso ver, é que as medidas pertinentes ao caso fossem aplicadas a tempo e com equanimidade. Assim ocorreu quando os pais comparecem ao Conselho Tutelar. O conselheiro, apoiado no Art. 129, VII do ECA, advertiu o genitor, medida pedagógica que propicia aos pais refletirem sobre sua ação. A advertência é reduzida a termo e assinada; em caso de reincidência, é utilizada para instruir representação contra o agressor ao Ministério Público. (ECA, Art. 136).

Quanto às outras medidas, estão previstas no ECA, no Art. 136, II: *“atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no Art. 129, I a VII”*.

No Caso 2 A, observamos a reincidência da violência física através de nova denúncia. Na primeira notificação do fato ao Conselho Tutelar, a mãe foi advertida e requisitado apoio sócio-familiar. Quando da nova denúncia, constatou-se a gravidade da agressão, resultando inclusive em Exame de Corpo Delito, e por estar a criança com a saúde debilitada, o Conselho optou por uma representação ao Ministério Público, (Art. 136, X), contra a genitora. Alertamos sobre a necessidade de sempre efetuar o Boletim de Ocorrência em casos de violência física ou sexual, a fim de responsabilizar o agressor, fazendo-o responder judicialmente pelo ato praticado. Realizar o exame de corpo delito por órgão especializado (IML) para determinar a gravidade das lesões, com o objetivo de penalização dos agressores. Outras providências paralelas a essas foram tomadas no Caso 2 A, como a requisição de acompanhamento à família e atendimento psicológico. Ao receber informações sobre a melhora da convivência familiar, através de relatório, o mesmo foi enviado ao Ministério Público para subsidiar a sua ação.

*“O ECA é um dispositivo jurídico que se propõe a garantir a integridade física e mental das crianças e adolescentes (...), procurando preservar a vida e intervir na família e demais instituições que ameaçam este indivíduo como futuro cidadão”.* (Passetti, 1999b, p.53).

O ECA, no artigo 18, prevê: *“É dever de todos zelar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer*

*tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor”.*

A transgressão desse artigo pela agressora levou o Conselho, no Caso 2 A, a utilizar de medida mais severa: foi feita representação ao Ministério Público contra a genitora, que castigou imoderadamente sua filha, para que aquele órgão proceda ação visando perda ou suspensão de pátrio poder.

*“a perda de pátrio poder será decretada sempre que a manutenção da criança ou adolescente junto aos pais representar sério risco ao seu desenvolvimento, à sua saúde ou até mesmo à sua vida”.*  
(Becker, 1998, p.66).

*Caso 3 B – Criança (5 anos) espancada pelo pai.*

<b>Identificação da Violação</b>	<b>Ação do Conselho Tutelar</b>
<p>O CT recebeu denúncia, em 18/06/98, sobre pai que bateu no filho com cinto e estava com hematomas nas pernas e nas costas.</p>	<p>Em 18/06/98, o Conselho requisitou visita domiciliar ao CAPS/SOS Criança para constatar o fato. A denúncia é confirmada. Não foi possível registrar B.O., porque as marcas haviam desaparecido.</p> <p>A mãe confirmou a agressão por parte do marido. Os educadores estiveram também na creche. A Diretora também confirmou a denúncia e disse que quando viram os hematomas, chamaram a mãe e avisaram que comunicariam o fato ao Conselho.</p> <p>Os educadores comunicaram verbalmente esses fatos ao conselheiro, que expediu notificação ao genitor e solicitou nova visita domiciliar.</p> <p>A visita ocorreu em 08/07/98 e a casa estava abandonada. O caso foi encerrado: “conforme relatório do CAPS, a família mudou-se, não deixando endereço. Sendo assim, ficamos impossibilitados de atender a criança”.</p>

*Caso 3 A – Criança (1 ano) espancada pelo padrasto.*

Identificação da Violação	Ação do Conselho Tutelar
<p>Em 18/08/97, o SOS Criança recebeu denúncia de que a criança havia sido espancada de madrugada. Que a mãe e o padrasto agrediram a menina e que só pararam de bater quando o padrasto a jogou contra a parede. Realizou-se visita domiciliar em 19/08/97. A mãe e o padrasto negam a denúncia e dizem que é calúnia dos vizinhos.</p> <p>Os educadores pediram para ver a criança. <i>“Estava no chão, enrolada em cobertas e trapos velhos”</i>. Constaram hematomas por toda a face e olhos. A mãe e o padrasto insistiram em dizer que as marcas foram resultantes de um tombo.</p> <p>A genitora negou-se a acompanhar os educadores até a Delegacia. Estes informaram que seria requerida ajuda policial para retirar a criança de casa. Diante disto, a mãe foi até a Delegacia e ali novamente negou as agressões. Depois, <i>“relatou que o amásio havia chegado bêbado em casa e como a criança estava chorando, passou a agredi-la com cinto e depois deu murros em seu rosto”</i>.</p> <p>Os educadores a levaram para atendimento médico. Ficou internada no Hospital Universitário – H.U.</p> <p>A mãe ficou detida na Delegacia. O relatório foi enviado ao Conselho.</p>	<p>Em 20/08/97, a avó materna compareceu no CT, encaminhada pela Delegacia. A mãe e o padrasto estavam presos. A criança permanecia internada no H.U. A avó solicitou a guarda da criança. Na mesma data, o SOS enviou relatório, confirmando os fatos.</p> <p>Em 25/08/97 a criança recebeu alta e o CT autorizou a avó materna a retirá-la do Hospital e a deixou sob sua responsabilidade.</p> <p>Foi feito também encaminhamento para que a avó solicitasse ao Juizado da Infância e Juventude a guarda da criança.</p> <p>O caso foi encerrado nessa data.</p>

*Caso 4 A – Menino (10 anos) espancado pelo pai.*

Identificação da Violação	Ação do Conselho Tutelar
<p>Funcionária da creche acompanhou até o Conselho em 04/09/97, a criança, que fugiu de casa após apanhar do pai e escondeu-se na creche.</p> <p>O menino estava com lesões em várias partes do corpo: nádegas, cabeça, etc. Contou que apanhou de vara. Relatou que o pai não permite seu contato com a mãe em Ponta Porã e contou que recebe tratamento diferenciado da filha da madrasta. Disse que, nas refeições, é o último a comer; dorme em um quatinho nos fundos da casa.</p> <p>O menino contou que há dois anos mora com o pai, mas só este ano foi matriculado na escola. O conselheiro registrou que a criança apresenta cicatrizes antigas no corpo. Tem uma marca na testa, que segundo ele foi provocada por um espeto, que seu pai lhe acertou. A criança contou que quando morava com a mãe, não apanhava, porque ela conversava com ele.</p>	<p>O Conselho requisitou ao SOS Criança que acompanhe a criança até à Delegacia para lavrar o B.O. e fazer exame de corpo delito. O mesmo é abrigado no SOS Abrigo. O pai é notificado a comparecer ao Conselho. Foi feita comunicação ao Juizado sobre a violência contra a criança e seu abrigo.</p> <p>Em 04/09/97 – Denúncia no CT.</p> <p>Em 10/09/97 – Pai compareceu, relatou como a criança veio morar com ele e confirmou a agressão. Foi notificado a retornar em 11/09/97 para atendimento.</p> <p>Em 11/09/97 – Pai retornou e o conselheiro solicitou do Abrigo a liberação da criança, que foi levada ao CT. Houve conversa com o pai e a criança e foram feitas orientações. Pai foi advertido – Termo de Advertência e a criança retornou com o pai mediante Termo de Entrega e Compromisso.</p> <p>Em 10/10/97 – Visita do Apoio – Relatório. Nessa data a violação ainda ocorria.</p> <p>Em 07/10/97 – Pai compareceu ao CT informando que o filho saiu de casa ontem “<i>sem motivo</i>”. Jogou moedas de um colega dentro do telefone público.</p> <p>À tarde – Menino compareceu espontaneamente ao CT. Confirmou o relato do pai. Contou que a madrasta advertiu-o que apanharia do pai. Resolveu fugir. Afirmou ao conselheiro que continuava apanhando, apesar da promessa do pai ao CT. Contou que o pai lhe acertou um molho de chaves na cabeça. Continuou dormindo fora de casa. Quando questionado sobre voltar para casa, não aceitou. Afirmou que iria apanhar. Foi abrigado no SOS para aguardar atendimento no dia seguinte.</p> <p>Em 08/10/97 – Outro conselheiro entregou a criança ao pai. Termo de Entrega. Requereu que o SOS o entregasse. Assim ocorreu conforme relatório do SOS.</p> <p>Em 09/10/97 – O conselheiro, que primeiro o atendeu, encaminhou Representação ao MP contra o pai. Em contato com uma assistente social do Juizado, recebeu informação que o pai esteve naquele órgão e queria entregar a criança para a mãe. Não há outras informações.</p>

Analisando os Casos 3 A, 4 A e 3 B verificamos que foram realizados vários procedimentos pelo Conselho Tutelar, havendo inclusive registros dos mesmos nos relatórios encontrados nas pastas, assim como a data e motivo do encerramento de cada caso.

Destacamos que:

No Caso 3 A, a criança foi entregue à avó materna pelo Conselho, mediante Termo de Responsabilidade, essa foi encaminhada ao Juizado da Infância e Adolescência para requerer a guarda da neta. Após esses procedimentos, encerrou-se o caso. Observamos a duração de 8 dias para a efetivação do atendimento à criança, ou seja, a entrega da mesma a sua avó.

No atendimento aos casos de violência física doméstica, deve-se considerar a idade da criança. *“Uma criança muito pequena tem menos chances de defesa e suas lesões podem ser menos visíveis e seu problema pouco percebido pela comunidade onde se insere”*. (Grando, 1999, p.25), assim as providências devem ser imediatas, como verificou-se nos documentos analisados.

A ação do conselho Tutelar, nesse caso, fundamentou-se no Art. 101, I – *“encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade”*, descartando a possibilidade de encaminhar a criança para algum abrigo de Campo Grande. Esse procedimento chamou-nos atenção e demonstrou ser o mais adequado para a situação, pois o abrigo é uma medida provisória e excepcional, conforme definida

no parágrafo único do Art. 101, portanto, uma opção extrema, quando imprescindível, devendo ser o último recurso utilizado e que pode, em muitas situações, deixar a criança ali abrigada por tempo indeterminado.

A criança e o adolescente não podem permanecer numa instituição de abrigo, senão o tempo necessário para serem encaminhados às instâncias pertinentes.

Assim, o Conselho, ao analisar as opções existentes, decidiu por deixar a criança com a avó. E sendo competência da Justiça da Infância e Juventude, conforme o Art. 148, entre outras, conhecer pedidos de guarda e tutela, encaminhou o caso para seu conhecimento e providências legais cabíveis. Sendo verificada a hipótese de realmente ser impossível a permanência com a mãe, *“a perda e a suspensão do pátrio poder serão decretadas judicialmente (...)”*. (ECA, Art. 24).

Já no *Caso 4 A*, devido a inexistência de familiares para ficarem com a criança e o risco de deixá-la em companhia do agressor, o Conselho optou pelo Abrigo e comunicou o fato ao Juizado.

O afastamento temporário da criança de seu lar fez-se necessário e é aconselhável em casos mais graves para confirmação do diagnóstico de violência física.

O Conselho, usando de suas atribuições, no atendimento ao genitor, lavrou a advertência e entregou-lhe a criança e requisitou acompanhamento sócio-familiar. Na ocasião, o pai comprometeu-se a não bater no filho ou mesmo oferecer-lhe qualquer tratamento diferenciado. O

relatório sobre o acompanhamento familiar informa que a violação continua ocorrendo. Isso denota a importância de manter uma certa vigilância, em relação à família e a vítima, contribuindo para que a situação não se perpetue ou se agrave.

É uma estratégia para apoiar o atendimento do Conselho e acompanhar a família a fim de saber se as medidas aplicadas estão sendo cumpridas. Estas, se forem descumpridas, deverão ser comunicadas ao Conselho para novas providências.

A fuga do menino, relatada nos documentos, caracteriza uma forma de auto-defesa e um pedido de socorro. *“É freqüente, em depoimentos de meninos e meninas de rua, a constatação de que a fuga da casa foi motivada por agressões físicas, ou sexuais”.* (Cardoso, 1999, p.29).

Destacamos a atitude do menino que comparece espontaneamente no Conselho, indicando que entendeu o papel do órgão e quer sua ajuda. Como medida de proteção, foi novamente abrigado.

Outro conselheiro o entrega ao pai no dia seguinte. Apesar dos registros de violação e reincidência, o menino volta para casa em companhia do agressor. A atitude do conselheiro nos leva ao seguinte questionamento: se a criança estava sendo vítima do genitor, se após os procedimentos do Conselho e reincidência do caso, resultando em fuga da vítima do seu próprio lar, deveria o conselheiro ter optado por essa alternativa? Não seria prudente manter a criança abrigada e aguardar o

conselheiro que lhe atendeu para juntos tomarem a decisão? Não nos cabe emitir juízo de valor, no entanto, o conselheiro que já acompanhava o caso representou contra o genitor, pois a família está envolvida em freqüentes crises que dificilmente serão resolvidas, havendo possibilidade desta violência continuar. Acreditamos que a representação foi motivada com a intenção de garantir proteção à criança e seu afastamento do agressor.

Alertamos para que em fatos como esses, em que o agressor oferece constante risco à criança, o mais indicado é a solicitação de afastamento dessa do lar, medida que só poderá ser aplicada pela autoridade judiciária, conforme o previsto.

Em relação ao *Caso 3 B*, constatamos uma característica muito comum nas famílias agressoras: constante mudança de endereço.

Ao receber a denúncia, o Conselho agiu rapidamente, solicitando ao SOS visita domiciliar. A agressão foi confirmada, porém devido a ausência de marcas, foi impossível realizar o exame de corpo de delito, que poderia incriminar o agressor.

Para manter o acompanhamento à família, o Conselho Tutelar requisitou nova visita e foi obrigado a encerrar o caso, pois a família havia se mudado. O agressor, nesses casos, culpabiliza a vítima por ter chamado atenção sobre a família e isto significa que a raiva do agressor, pelo fato de o problema ter sido descoberto, recairá sobre a

criança, implicando em novos casos de violência. A mudança de endereço significa o afastamento dos profissionais do caso (Guerra, 1998).

Em situações semelhantes a essa, a revelação da violência não garante que essa não aconteça novamente. No entanto, é preciso que as denúncias continuem para que ocorra o enfrentando à questão. O atendimento, sempre que possível, deve ser de reflexão conjunta, discutindo-se, sobretudo, os procedimentos mais adequados para as situações consideradas mais complexas.

Cleide Grando orienta que a família como um todo deve ser tomada como alvo de atuação, evitando-se discriminar os agentes agressores. Afirma essa autora que *“a família devidamente atendida, apoiada e orientada constitui o melhor ambiente para o crescimento e desenvolvimento da criança”*. (Grando, 1999, p.25).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar esse estudo, queremos sinalizar para os questionamentos já apresentados. Embora se tratando de uma experiência localizada, as questões abordadas nesta pesquisa transcendem o âmbito de Campo Grande-MS, podendo ser transpostas para a maioria dos municípios brasileiros, dada a sua reincidência, atestada na diversificada literatura por nós utilizada na discussão do referido tema, o qual nos remeteu para a realidade mais ampla do fenômeno da violência doméstica.

Assim, ao apresentar as considerações finais fundamentando-se em longa reflexão e presente exposição, há que se reconhecer que o discurso elaborado sobre a realidade da infância e adolescência, de fato, evoluiu muito até os dias presentes. O Estatuto da Criança e do Adolescente substituiu os Códigos de Menores (1927-1979) e concedeu, aos pequenos filhos da nação, novos e amplos direitos.

Reportando-nos ao *capítulo I*, intitulado “A violência Doméstica e a Legislação Brasileira: um breve olhar sobre a história”, constamos a existência da violência doméstica. Conceitualmente, o fenômeno passou por inúmeras transformações e ao iniciarmos esse milênio, procura-se incluir, sob sua rubrica, todas as formas de castigo corporal dirigidas a crianças e adolescentes.

Buscamos mostrar como a família, no transcurso dos tempos, passou do ideal de proteção a seus membros a não poder nem sequer garantir a subsistência dos mesmos. Essa mesma família, estrutura sempre repressiva, tinha um modelo de educação em que os deveres básicos da criança eram a obediência irrestrita, a docilidade absoluta, e seus desejos nada valiam.

Com o correr dos anos, rediscutiu-se esse modelo de educação, propondo-se os direitos da criança. No entanto, as relações dessa com a sociedade continuam mediadas pelos adultos, e muitas vezes, de forma violenta. *“As decisões que lhe concernem não são por elas tomadas e a obediência ainda continua sendo o seu dever fundamental”*. (Guerra, 1998, p.154).

Quanto à legislação, entendemos a importância da evolução dos conceitos e das ações voltadas à população infanto-juvenil. A inclusão da doutrina da “situação irregular” estigmatizou crianças e adolescentes abandonadas e envolvidos com pequenos delitos, denominando-os “menores”. Termo ainda muito utilizado por diversos setores da sociedade nos artigos e noticiários da imprensa, e no cotidiano das pessoas de um modo geral, demonstrando o enorme preconceito que envolve essa palavra quando utilizada, referindo-se às crianças e adolescentes que estão nas ruas, que são abusadas sexualmente, que são autoras de ato infracional, entre tantas outras situações em que se encontram.

Lembramos que a aprovação do ECA não é suficiente para mudar essa concepção tão arraigada na nossa sociedade, é preciso que essa lei seja vivenciada no dia-a-dia das crianças e adolescentes, consagrando a doutrina da “proteção integral”, instituída por essa nova legislação.

A sociedade brasileira precisa perceber-se como violenta e autoritária em relação às crianças e aos adolescentes, para poder superar esta situação e fazer emergir a consciência de seus valores e atitudes em relação a essa população.

Ao discutir, no *capítulo II*, “A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente”, percebemos que a Constituição de 88 traz uma mudança muito significativa e ainda pouco experimentada por nós que é: o exercício democrático da representação. Os conselhos deliberativos paritários, nos quais a sociedade civil compartilha com o Poder Executivo a formulação das políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, são uma das disposições mais inovadoras da Constituição e do ECA.

No entanto, observamos nesse estudo que o processo participativo nos espaços institucionais não está isento de problemas e dificuldades. Boa parte dos setores que compõem o aparelho estatal resistem à participação social, pois temem a perda de privilégios e de poder. Por outro lado, a sociedade resente-se de qualificação técnica, de disponibilidade e de uma maior organização que permita a ocupação

desses espaços de forma mais eficaz. E não há outra forma de implementar o Estatuto, senão através da participação da sociedade. Para isso foram instituídos os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares, figuras-chave da aplicabilidade do ECA.

Nesse sentido, concordamos com Vogel que considera que esses conselhos,

*“constituem um dispositivo constitucional que não tem precedentes na história político-administrativa do município brasileiro. Por isso não deve surpreender a constatação de que o Conselho de Direitos e o Conselho Tutelar tendem a ser vistos como estranhos no ninho municipal”.* (Vogel, 1995, p.30).

E sem Conselhos, o Estatuto não tem como demonstrar as vantagens da doutrina de “proteção integral” sobre o aparato repressor e estigmatizante que cercava a “situação irregular”. Assim, citamos Margarita Garcia, que afirma: *“a sociedade civil precisa adotar novas posturas e novas práticas e desenvolver novas competências para fazer face a essa tarefa de participar da gestão pública”.* (Garcia, 1999a, p.141).

O Estado tem falhado em atender às necessidades da maioria da população e a sociedade tem, na participação em espaços institucionais como os Conselhos, a possibilidade de intervir nas políticas públicas, definindo prioridades e fiscalizando as ações estatais para que as mesmas atinjam suas reais finalidades, construindo o controle social.

A análise desenvolvida aponta para a conclusão que as limitações são impostas ao Conselho pela própria forma como os poderes públicos, na esfera municipal, atuam no sentido de dificultar sua viabilidade, bem como a própria ação dos conselheiros.

Em rigor, não temos hoje um mapa sobre a criança e o adolescente em Mato Grosso do Sul ou mesmo em Campo Grande ou seja, não há um estudo ou pesquisa capaz de orientar a definição das políticas públicas em favor dessa parcela da população. Isso torna difícil elaborar um plano de ação que envolva os diferentes níveis de governo e da própria sociedade civil.

O mais importante a destacar, para o enfrentamento dessas limitações, é constituir o tripé: Conselho Tutelar, Conselho de Direitos e Fundo Municipal para a Infância e Adolescência sobre o qual repousa a implementação prática do Estatuto no cotidiano da sociedade brasileira.

Para isso é preciso dar aos Conselhos as armas para desempenho de suas funções. O desafio para o Conselho Tutelar consiste em passar da lei à prática. Muitos deles não lograram, até o presente, realizar esse feito e continuam a existir apenas no papel.

No *capítulo III* evidenciamos a necessidade de se desmistificar o mito da não-violência do brasileiro, especialmente no que tange à prática da violência no âmbito doméstico. Tentamos mostrar que a violência na família brasileira existe e que pode oferecer grandes riscos à integridade física de uma criança.

Ficou patente, nos casos analisados por nós, que a violência física contra as crianças e adolescentes é uma constante no relacionamento entre pais e filhos. Essa prática é vista como um direito dos pais. Reveste-se muitas vezes de um caráter sigiloso e a denúncia é a única forma de alterar essa situação. No entanto, sabemos que incentivar as denúncias destes casos, viria sobrecarregar os serviços destinados ao atendimento da vítima e demandaria maior investimento de recurso na área.

O ECA considera a criança e o adolescente prioridade absoluta, assim, não podem prevalecer certos argumentos para não assegurar os direitos desse segmento da população, tais como “*falta de recursos*”. A vontade política deve privilegiar essa garantia de direitos, acima de outras prioridades políticas, às vezes apenas assistencialistas e eleitoreiras. Existem Prefeituras no Brasil, por exemplo, com quadro de pessoal considerado altamente inflacionado e bem pago, e que se anunciam sem condições de implementarem Conselhos Tutelares, como determina o ECA.

*“Ao inter-relacionar família-comunidade-sociedade-Estado, como o quarteto assegurador de direitos, geradores da paz social que emana da família e que tem no Estado a garantia de sua recomposição quando fraturada, ou assumindo seu lugar quando por qualquer razão fracassa, o ECA, novamente, revela sua faceta intervencionista” (Passetti, 1999b, p.56).*

E essa intervenção, concluímos, dá-se através do Conselho Tutelar, que tem a função de atender as denúncias de violação dos direitos de crianças e adolescentes. Diante do caso concreto, cabe-lhe: agir para que cesse a violação ressarcindo os direitos violados e promover a responsabilização do agressor. Se o Conselho não realizar essas tarefas, estará fugindo de sua responsabilidade, passando ele próprio a violar os direitos da criança e do adolescente.

É cabível alertar que o Conselho Tutelar só terá condições de desempenhar as atribuições que lhe são conferidas em lei, se outras ações previstas no ECA estiverem implementadas no âmbito da administração pública municipal como escolas, serviços de saúde, programas para crianças, adolescentes e família, entre outras.

Constatamos, nas análises dos casos, que o ECA possui mecanismos para todas as situações apresentadas e o Conselho Tutelar utilizou de alguns, conforme os registros existentes nas pastas, o que não nos autoriza afirmar que não cumpre seu papel.

O grande impedimento para o órgão aplicar as medidas de proteção é o não comparecimento dos denunciados. Verificamos que entre os 8 casos analisados, 6 receberam acompanhamento. Alertamos também para a postura de alguns órgãos municipais como por exemplo: SOS Criança e CAPS – Centro de Atendimento Psicossocial, os quais apresentam ações, tentando substituir o Conselho Tutelar. Apesar deste ter tomado as providências nos casos em que verificamos essa

intervenção, não se posicionou contra essa tendência apresentada pelos órgãos municipais citados, que poderia causar duplicidade ou fragmentação do atendimento oferecido às vítimas e a sua família.

A maior dificuldade encontrada para a realização desta pesquisa foi a falta de uniformidade nos registros efetuados pelos conselheiros. Entretanto, conseguimos extrair dos documentos encontrados dados fundamentais que nos permitiram construir histórias de violência doméstica e conhecer seus atores. O desfecho dessas histórias não conhecemos, pois o acompanhamento e outras providências legais ficaram sob a responsabilidade do Ministério Público e do Juizado da Infância e da Adolescência, órgãos acionados pelo Conselho Tutelar, o qual demonstrou conhecimento dos caminhos para intervenção e proteção das vítimas, quando esgotadas as suas atribuições.

A despeito das dificuldades aqui apresentadas, acreditamos que o Conselho Tutelar tem atuado como braço social e institucional de garantias de direitos.

Antes de finalizar, queremos destacar a importância do ECA, e afirmar que ainda poucas pessoas no Brasil sabem que essa lei se transformou em uma referência internacional de legislação.

Na trajetória da conquista dos direitos da infância e da adolescência, o ECA é mais que uma legislação que o Brasil decidiu há 10 anos dar às suas crianças e adolescentes o que de melhor existia em recursos, em respeito, em prioridade absoluta. Resta-nos tirá-lo do papel.

Reiko Niimi, representante do UNICEF no Brasil, comemora os 10 anos do Estatuto afirmando:

*“mais do que um instrumento jurídico, o Estatuto da Criança e do Adolescente é o registro de um fabuloso progresso da sociedade brasileira na compreensão da criança e do adolescente enquanto sujeitos para os quais temos a obrigação de dar nossa atenção, carinho, sensibilidade e compromisso para a garantia de seus direitos”.* (Folha de São Paulo, 12 jul. 2000).

Podemos afirmar, nessa reflexão, que ainda estamos na fase de sua implementação, existem mais perguntas e incertezas do que uma prática consolidada, seja no campo de intervenção governamental, seja no campo não-governamental.

As dificuldades para consolidação do ECA podem ser atribuídas também, à limitação das instituições para articular, deliberar e executar políticas, à lenta apuração de violação dos direitos, como nos casos de extermínios, da prostituição infanto-juvenil, exploração da mão-de-obra infantil, da violência doméstica, dentre outras.

Sem dúvida, acreditamos que o primeiro passo para enfrentar a violência doméstica é indignar-se, recusar sua banalização e a partir disso, construir alternativas para que progressivamente seja alijada no cotidiano das famílias e da própria sociedade.

A cultura trazida pelo ECA implica que os que estão fazendo repensem sua prática, e os que estão pensando, reforcem suas teorias, numa relação dialética. Desse movimento, deve brotar um conhecimento profícuo e ações que respondam às exigências da realidade de nossas crianças e adolescentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, A.V.A.N. *Código de Menores - Lei n. 6.697/79: comparações, anotações, histórico, informações*. 2.ed. Brasília : Senado Federal, Secretaria Edições Técnicas, 1984. 532p.
- ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 5.ed. São Paulo : Cortez, 1998. 155p.
- ARANTES, E.M.M. Rostos de crianças no Brasil. In: *A Arte de governar crianças: A história das Políticas Sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro : Universitária Santa Úrsula – CESPI, 1995, p.171-220.
- ARIÈS, P. *História Social da Criança e da Família*. 2.ed. Rio de Janeiro : Guanabara, 1981.
- ATAYDE, E. A violência vitimizadora do adolescente na perspectiva do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: *E'quo Rev. do Programa de Defesa e Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*. Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião. Rio de Janeiro, v.1, 2000. p.35-47.
- AZEVEDO, M.A., GUERRA, V.N.A.(orgs.) *Crianças vitimizadas: A síndrome do pequeno poder*. São Paulo : Iglu, 1989. 211p.

- \_\_\_\_\_. *Infância e violência doméstica : fronteiras do conhecimento*. 2ed. São Paulo : Cortez, 1997. 344p.
- BATTINI, O. (org.). *Assistência social, constitucionalização, representações práticas*. São Paulo : Veras, v.2, 1999. 253p.
- BECKER, M.J. A ruptura dos vínculos: quando a tragédia acontece. In: *Família brasileira, a base de tudo*. 3 ed. São Paulo : Cortez, Brasília-DF: UNICEF, 1998, p.60-76.
- BITTAR, M. *A face oculta da assistência social*. 2 ed. Campo Grande : UCDB, 1995. 164p.
- CABRAL, E.A. (Org.). Política Pública: o que é e como se faz. In: CABRAL, E.A. (org.). *Rev. Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral*. Recife : CENDHEC, 1999. p.131-140.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral*. CENDHEC, Recife, 1999. 392p.
- CAMURÇA, M. O papel dos conselhos de direitos e sua relação com as instituições da democracia representativa no aprimoramento do regime democrático. In: DINIZ, A. (Coord.) *Rev. Direitos humanos, democracia e senso de justiça*. Fundação Bento Rubião. Rio de Janeiro: KroArt, 1999, p.111-120.
- CARDOSO, D.E. (org.). Violência sexual. In: *Violência doméstica contra crianças e adolescentes – apostila do curso de capacitação para Conselhos Tutelares e de Direitos de Santa Catarina (Florianópolis)*. Centro crescer sem violência, 1999, p.29-41.

- CECRIA. *Exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes e suas dimensões*. Cadernos ABONG, São Paulo, v.18, p.23-28, 1997.
- CHAUI, M. A não-violência do brasileiro: um mito interessantíssimo. In: *Educação ou desconversa?* Almanaque, 1980, 11:16-24.
- COELHO, A.B.S.R. Política de proteção à infância e a adolescência e descentralização. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez, ano XX, p.92-105, 1999.
- COSTA, A.C.G. A mutação social. In: *Brasil, criança urgente*. Instituto Brasil de Pedagogia Social, São Paulo: Columbus Central, 1990.
- \_\_\_\_\_. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a política de atenção à infância e à juventude. In: *Assistência Social: parâmetros e problemas*. Brasília/MPAS/SEAS, (São Paulo): FUNDAP, 1999, p.111-118.
- \_\_\_\_\_. *O novo direito da infância e da Juventude no Brasil : 10 anos de Estatuto da Criança e do Adolescente – avaliando conquistas e projetando metas*. v.1 – UNICEF,2000. 24p.
- CUNHA, J.R. Cultura garantista, doutrina da proteção integral e Estatuto da Criança e do Adolescente: apontamentos para uma integração dialética. In: In: DINIZ, A. (Coord.) *Rev. Direitos humanos, democracia e senso de justiça*. Fundação Bento Rubião. Rio de Janeiro: KroArt, 2000, p.7-33.

- CURY, M. et al. *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado : comentários jurídicos e sociais*. 2ed. São Paulo : Malheiros, 1996. 783p.
- DEL PRIORE, M. (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo : Contexto, 1999. 445p.
- DESLANDES, S.F. *Prevenir a violência : um desafio para profissionais de saúde*. Rio de Janeiro : FIOCRUZ/ENSP/CLAVES: Brasília-DF. 1997. 39p.
- DINIZ, A. (Coord.). *Rev. Direitos humanos, democracia e senso de justiça*. Fundação Bento Rubião. Rio de Janeiro: KroArt, 1999. 190p.
- DI PIETRO, M.H.Z. *Direito administrativo*, Atlas, 1998.
- FALEIROS, E.T. A criança e o adolescente : objetos sem valor no Brasil colônia e império. In: PILOTTI, F.(org.). *A Arte de governar crianças: A história das Políticas Sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro : Universitária Santa Úrsula – CESPI, 1995a, p.221-236.
- FALEIROS, V.P. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.(org.). *A Arte de governar crianças: A história das Políticas Sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro : Universitária Santa Úrsula – CESPI, 1995b, p.47-98.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 14.ed. Rio de Janeiro : Graal, 1999. 295p.

FOWLER, M.B. A constitucionalização da assistência social : contexto legislativo e tendências. In: BATTINI, O. (org.). *Assistência social, constitucionalização, representações práticas*. São Paulo : Veras, v.2, 1999. p.63-132.

GARCIA, M. B. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. In: CABRAL E.A. (org.). *Rev. Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral*. Recife : CENDHEC, 1999a. p.141-149.

\_\_\_\_\_. O protagonismo da sociedade civil. In: CABRAL E.A. (org.). *Rev. Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral*. Recife : CENDHEC, 1999b. p.257-267.

\_\_\_\_\_. Um sistema de garantia de direitos. In: CABRAL E.A. (org.). *Rev. Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral*. Recife : CENDHEC, 1999c. p.93-110.

GIL, A.C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1994. 159p.

GRANDO, C. Violência física . In: *Violência Doméstica contra crianças e Adolescentes – Apostila do Curso de capacitação para conselhos tutelares e de direitos de Santa Catarina – Centro Crescer Sem Violência*, Florianópolis, 1999.

GUARECHI, N.M.F. A criança e a representação social de poder e autoridade: negação da infância e afirmação da vida adulta. In: SINK, M.J (org.). *Conhecimento do cotidiano: as representações sociais na psicologia social*. São Paulo : Brasiliense, 1999. p.212-233.

- GUARESCHI, P., JOVCHELOVITCH, S. *Textos em representações sociais*, Petrópolis: Vozes, 1999. 324p.
- GUERRA, V.N.A. *Violência de Pais contra filhos: a tragédia revisitada*. 3.ed. São Paulo : Cortez, 1998. 262p.
- HEILBORN, M.L. O traçado da vida: gênero e idade em dois bairros populares do Rio de Janeiro. In: MADEIRA, F.R. (org.). *Quem mandou nascer mulher? Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil*. Rio de Janeiro : Record/Rosa dos Tempos, 1996. p.294-342.
- JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez, (56), p.34-49, 1998.
- KALOUSTIAN, S.M. (org.). *Família brasileira: a base de tudo*. 3 ed. São Paulo : Cortez : Brasília-DF/ UNICEF, 1998. 183p.
- KEMP, P. *Escola alternativa: paixão e descaminho*. Campo Grande-MS : UFMS, 2000. (Fontes Novas, 158).
- KORCZAK, J. *Como amar uma criança*. 2 ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1983. 355p.
- LEAL, M.F., CESAR, M.A. (org.). *Indicadores de violência intra-familiar e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes*. Brasília : CECRIA, Ministério da Justiça, CESE, 1998. 137p.
- MADEIRA, F.R. (org.). *Quem mandou nascer mulher? Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil*. Rio de Janeiro : Record/Rosa dos tempos, 1997. 402p.

- MARCONI, M.A., LAKATOS, E.M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisas, elaboração análise e interpretação de dados*. São Paulo : Atlas, 1986.
- MARQUES, M.A.B.(org.). *Violência doméstica contra crianças e adolescentes*. Petrópolis-RJ : Vozes, 1994. (Temas sociais, 19).
- MARTINELLI, M.L. *O uso de abordagem qualitativas na pesquisa em serviço social : um instigante desafio*. Cadernos do núcleo de estudos e pesquisa sobre identidade – NEPI PUC/SP, nº 1, 1994. 102p.
- MARTINS, J.S.(coord.). *O massacre dos inocentes : a criança sem infância no Brasil*. 2.ed. São Paulo : Hucitec, 1993. 220p.
- MINAYO, M.C. *O desafio do conhecimento*. Pesquisa qualitativa em saúde. 5.ed. Abrasco-SP-RJ : Hucitec, 1998. 269p.
- \_\_\_\_\_. (org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 9.ed. Petrópolis-RJ : Vozes, 1998. (Temas sociais, 80).
- \_\_\_\_\_. *Violência como questão social*. Rev. In *Médicos*, p.69-72, 1999.
- MIRANDA, M.J. A não-auto-executoriedade das deliberações do Conselho Tutelar que aplica medidas protetivas. In: *E'quo Rev. do Programa de Defesa e Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*. Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, (Rio de Janeiro), v.1, 2000. p.129-136.

NEPOMUCENO, V. O controle social e os conselhos setoriais. In: Rev. *Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral*. Edson Araújo Cabral (org.), Recife : CENDHEC, 1999, p.281-300.

NOGUEIRA NETO, W. O Estatuto da Criança e do Adolescente, princípios, diretrizes e linhas de ação. In: CABRAL, E.A. Rev. *Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral*. Recife : CENDHEC, 1999. p.39-52.

NOGUEIRA, V. Os Conselhos e a construção da cidadania. In: *Cadernos ABONG*, (São Paulo), v.19, 25-26, 1997.

ODÁLIA, N. *O que é violência*. São Paulo : Brasiliense, 1983. (Primeiros Passos, 83).

PALMA E SILVA, L.A, STANISCI, S.A.(org.). *Assistência Social : parâmetros e problemas*. São Paulo : Fundap. Brasília/MPAS/SEAS, 1999.

PASSETTI, E. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORI, M. (org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo : Contexto, 1999a. p.347-375.

\_\_\_\_\_. (coord.). *Violentados: crianças, adolescentes e justiça*. São Paulo : Imaginário, 1999b. 170p.

PILOTTI, F. & RIZZINI, I. *A arte de governar crianças : a história das Políticas Sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro : Universitária santa úrsula – CESPI, 1995.

PORTO, P.C.M. As atribuições dos conselhos de direitos da criança e do adolescente. In: CABRAL, E.A. (org.) *Rev. Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral*. Recife : CENDHEC, 1999a. p.151-163.

\_\_\_\_\_. Os principais avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente, em fase da legislação anterior revogada. In: CABRAL, E.A. (org.) *Rev. Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral*. Recife : CENDHEC, 1999b. p.77-92.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de Assistência Social : caminhos da construção democrática*. São Paulo : Cortez, 1998, 303p.

RAMOS, G. *Infância*. 17.ed. Rio de Janeiro : Record, 1981.

SAFFIOTI, H.I.B. No fio da navalha: violência contra crianças e adolescentes no Brasil atual. In: MADEIRA, F. R. (org.). *Quem mandou nascer mulher? Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil*. Rio de Janeiro : Record/Rosa dos Tempos, p.135-211, 1997.

SANTORO JUNIOR, M. , GUERRA, V. N. A. *Münchhausen Syndrome By Proxy : “uma doença fabricada”*. Apostila/ USP, p.11, 1995.

SEVERINO, A.J. *Metodologia do trabalho científico*. 21 ed. São Paulo : Cortez, 2000, 279p.

SIMÕES, C. A família e a propriedade no Código de Menores. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez, 1983.

SOUZA FILHO, R. *Rumo à democracia participativa*. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Mimeo, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

SPOSATI, A. A Lei Orgânica da Assistência Social e a Política de atenção a infância e a juventude. In: *Assistência Social: parâmetros e problemas*. Brasília/MPAS/SEAS, (São Paulo): FUNDAP, 1999, p.119-128.

TEIXEIRA, S. H. Aspectos Psicossociais da Adolescência e a Política de Atendimento. In: *E'quo Rev. do Programa de Defesa e Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*. Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, (Rio de Janeiro), v.1, 2000. p.85-104.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA, Coordenadoria Geral de Bibliotecas, Editora UNESP. *Normas para publicações da UNESP: Referências Bibliográficas*. 5 ed. São Paulo : Ed. UNESP, 1994 v.2. Artigos de publicações periódicas.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA, Coordenadoria Geral de Bibliotecas, Editora UNESP. *Normas para publicações da UNESP: Preparação e revisão de textos*. 5 ed. São Paulo : Ed. UNESP, 1994 v.3. Artigos de publicações periódicas.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA, Coordenadoria Geral de Bibliotecas, Editora UNESP. *Normas para publicações da UNESP: Dissertações e Teses – do trabalho científico ao livro*. 3 ed. São Paulo: Ed. UNESP, 1994 v.4. Artigos de publicações periódicas.

- VICENTE, C.M. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo. In: *Família brasileira, a base de tudo*. 3 ed. São Paulo : Cortez, Brasília-DF/ UNICEF, 1998. p.47-59.
- VIEIRA, E. O estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo : Cortez, v.56, p.67-73, 1998.
- VOGEL, A. Do Estado ao Estatuto – propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: *A Arte de governar crianças: A história das Políticas Sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro : Universitária Santa Úrsula – CESPI, 1995, p.299-346.
- YAZBEK, M.C. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo : Cortez, 1993, 184p.
- ZAGAGLIA, R. O Conselho Tutelar. In: *Apostila Digital, ABMP, 1998*.

## **Jornais, Revistas, Relatórios e Documentos**

AMAS. *Famílias de crianças e adolescentes: diversidade e movimento*. Belo Horizonte, 1995. 168p.

ANDREA, P. Incesto: quebrando o silêncio. *Revista Claudia*, São Paulo, p.-35-38, jan. 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo : Saraiva, 1996. 228p.

\_\_\_\_\_. MPAS/SEAS. *Lei Federal n. 8742, 07 dez. 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS*. Brasília-DF, 1993.

CAMPO GRANDE. *Decreto-lei n.7054, 7 dez. 1994*. Regulamenta o horário de atendimento do Conselho Tutelar de Campo Grande e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Edital do CMDCA n. 001, 30 nov. 1994*. Abre as inscrições para escolha dos membros do Conselho Tutelar, estabelece calendário e, dá outras providências

CAPITAL é a nona no ranking da violência. *Jornal Correio do Estado*, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, 17 agos. 2000, p.5A.

ESSA é de doer. *Revista Veja*, São Paulo, p.94, 01 nov. 2000

GUIA de atuação frente a maus-tratos na infância e na adolescência. *Sociedade de Pediatria (SBP)*. CLAVES/FIOCRUZ/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos – Ministério da Justiça. 39p, 2000.

II CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Relatório Final*. Brasília, MJ\SNDH\SESP\UNB, 1997. 273P.

MENORES fuzilados em praça pública. *Jornal Correio do Estado*, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, 12 nov. 2000, p.14A.

QUADRO *Situacional dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares em MS*. Campo Grande : Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul, 1999.

REIKO, N. Criança e adolescente: dez anos de Estatuto. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 jul. 2000.

RELATÓRIO *de registro de entidades* – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Campo Grande-MS, 2000.

\_\_\_\_\_ *do Conselho Tutelar*, Campo Grande – MS, 1996. 20p.

\_\_\_\_\_ *do Conselho Tutelar*, Campo Grande – MS, 1997. 36p.

\_\_\_\_\_ *do Conselho Tutelar*, Campo Grande – MS, 1998. 36p.

VIOLÊNCIA atinge mais de 700 crianças. *Jornal Correio do Estado*, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, 29 out. 2000, p.14A.

ZAIDAM, P. Elas querem dar um basta. *Revista Claudia*, São Paulo, p.28-33, out. 2000.

# **ANEXOS**



2º QUADRO - 1997

	<b>CRIANÇA ADOLESCENTE</b>	<b>FAMÍLIA</b>	<b>VIOLAÇÃO</b>	<b>AÇÃO DO CONSELHO</b>
1A				
2A				
3A				
4A				

2º QUADRO – 1998

	<b>CRIANÇA ADOLESCENTE</b>	<b>FAMÍLIA</b>	<b>VIOLAÇÃO</b>	<b>AÇÃO DO CONSELHO</b>
1B				
2B				
3B				
4B				