

# Crianças e adolescentes: absoluta prioridade?

*Children and adolescents: absolute priority?*

## **R**esumo

O presente artigo busca correlacionar a emergência dos direitos sociais e sua consolidação em políticas sociais. Detém-se na trajetória das legislações da infância e adolescência, cujo viés assistencialista e protetor, sempre buscou defender a sociedade de seus membros menos ilustres, mediante ênfase no internamento institucional. Explicita os processos sociais que aos poucos foram preparando uma conjuntura favorável à promulgação da nova legislação (lei 80.69/90), corporificada no Estatuto da Criança e do Adolescente e que se constitui em regulamentação do artigo 227 da Constituição Brasileira de 1988. Destaca as vicissitudes da nova Lei, para em seguida, examinar as dificuldades que têm se interposto à sua implementação relacionadas à estruturas mentais, práticas de trabalho e formas de organização. Dentre as formas de organização, atenção especial é dedicada à análise dos Conselhos dos Direitos e Tutelares, mecanismos criados pela Lei, para consubstanciar a proposta de democracia participativa.

**Palavras-chaves:** direitos sociais, políticas sociais, políticas da infância e da adolescência.

## **A**bsctract

The present article seeks to correlate the emergence of social rights and their consolidation into social policies. Special emphasis is given to the trajectory of child and adolescent legislation, whose viewpoint of assistance and protection has always sought to defend society from its least privileged members, through predominance of institutional confinement. There is brief exposition of the social processes that had gradually been preparing a situation favourable to the promulgation of a new legislation (Act 8069/90), embodied in the Statute of the Child and Adolescent and which is regulated by Article 227 of the Brazilian Constitution of 1988. It points out the vicissitudes of the new Law, and then examines the obstacles to its implementation, related to mental structures, labour practices and forms of organization. Among the forms of organisation, special attention is dedicated to the analysis of the Council of Rights and Tutelaries, mechanisms created by the Law, to substantiate the proposal for participative democracy.

**Key words:** social rights, social policies, child and adolescent policies.

**Marli Palma Souza**

Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Mestre em Serviço Social, Doutoranda do Programa de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

## Introdução

Os direitos sociais, tal como foram inicialmente concebidos no século XIX, excluam a condição de cidadania. A *Poor Law* inglesa de 1834, tratava as reivindicações dos indivíduos carentes não como direitos do cidadão mas, como alternativa deles, ou seja, só poderiam ser atendidas, se os mesmos indivíduos renunciassem ao status de cidadania. O internamento nas *workhouses* exigia um desvinculamento dos direitos de liberdade e dos direitos políticos. Da mesma forma, os *Factory Acts* mostravam a mesma tendência e apenas mulheres e crianças eram protegidas, por não serem cidadãos. Essa tendência, conforme Marshall (1967, p.73), é totalmente abandonada no final do século, em favor de uma concepção menos discriminatória dos direitos sociais que no século XX, se colocam no mesmo patamar que os outros dois elementos da cidadania.

A ascensão e o declínio dos regimes de *Welfare State* ilustram a historicidade dos direitos sociais, que são mais ou menos enfatizados, de acordo com a correlação de forças sociais que se expressam, por exemplo, no Estado como um desses *locus*.

O presente trabalho busca correlacionar a emergência dos direitos sociais e sua consolidação em políticas sociais. Detém-se na trajetória das legislações da infância e adolescência, cujo viés assistencialista e protetor, sempre buscou defender a sociedade de seus membros menos ilustres, mediante o internamento institucional, reeditando contemporaneamente, facetas da lei elizabetiana<sup>1</sup> e sua congênere do século XIX.

A emergência do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 representa uma mudança de paradigma em relação a esse seg-

mento, pelo menos em tese. Sua implementação por inaugurar novas formas de gestão no trato das questões relativas a infância e a juventude, tem-se mostrado problemática, conforme se enfatiza na parte final deste trabalho.

## Dos direitos sociais às políticas sociais

O conjunto de direitos do homem se modificou ao longo dos séculos e continua a se alterar. Isto significa que esses direitos, por mais fundamentais que sejam, nascem quando podem ou devem nascer. São, no dizer de Bobbio (1992, p.5), direitos históricos cuja emergência gradativa prende-se a determinadas circunstâncias como carências, interesses, classes no poder. Os direitos sociais, tão em voga hoje em dia, não eram sequer mencionados nas declarações do século XVIII. De acordo com Bobbio (1992, p.32) e Marshall (1967, p.63), o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, proclamaram-se os direitos de liberdade ou, aqueles que outorgam ao cidadão um grau de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, afirmaram-se os direitos políticos e finalmente, os direitos sociais chamados direitos de segunda geração e que dizem respeito ao atendimento de necessidades existenciais de indivíduos carentes, mediante intervenção do Estado. Os direitos sociais englobam desde direitos à assistência, à previdência, à educação básica, à saúde, a um mínimo de bem-estar econômico, à segurança, até o direito de participar por completo na herança social.

É inerente à natureza dos direitos sociais a predominância de uma tensão permanente entre o Estado e as camadas sociais. Estas por sua vez, buscam garantir e alargar a esfera de ação desses direitos. Para

Bobbio (1992, p.24), o problema fundamental em relação aos direitos dos homens não é justificá-los, mas protegê-los, o que demanda não uma discussão filosófica mas, uma ação política. Diferentemente dos direitos civis e políticos, os direitos sociais para serem operacionalizados, exigem um aparato estatal que viabilize a prestação dos serviços públicos garantidos. Daí serem os mais difíceis de implementação pois, extrapolam o campo da moral e ética exigindo uma ação econômica que se redimensione constantemente, para atender amplificações e complexificação desses direitos.

Para Campos (1995, p.45), os direitos sociais permanecem como objeto de luta social, por requerem disponibilidade de recursos por parte do Estado. No Brasil, a inclusão na agenda estatal desses direitos é alimentada por falsas polêmicas apontadas por Kliksberg (1994, p.130):

- a) a ilegitimidade do gasto social: predomina no meio estatal e na sociedade em geral, a convicção de que o investimento de recursos na área social, significa em termos macro-econômicos, má utilização do dinheiro;
- b) a ineficiência congênita do gerenciamento das políticas sociais mediante, entre outros fatos, uso eleitoreiro e fraudulento dos recursos;
- c) visão meramente burocrática da gestão social que descomplexifica os processos de execução das políticas sociais, como atesta Seidman: (In Kliksberg, 1994, p.133) "muitas das políticas sociais por mim analisadas são políticas propostas mediante normas e decisões com altas percentagens de contradições, indefinições, que originam conflitos e dificuldades na implementação".

Acresce-se a esses óbices a alegada magnitude dos recursos necessários tendo em vista a clivagem da estrutura de distribuição de renda no Brasil, por força de um modelo excludente de desenvolvimento econômico e as iniciativas do atual governo descuidando-se da infraestrutura de saúde, alimentar e sanitária além de retroagir direitos sociais constitucionais.

As políticas sociais como mecanismos viabilizadores dos direitos sociais, podem resultar de movimentos e lutas de identidades coletivas em vez de passar pelas vias tradicionais legislativas e judicial. O que se observa atualmente no Brasil, é um arrefecimento dos movimentos sociais cuja única exceção é o Movimento dos Trabalhadores Rurais. Será a carência do risco compartilhado do período de guerra, de que nos fala Giddens (1995, p.157)<sup>2</sup>, que desmobiliza a sociedade civil? Será a economia globalizada, a concorrência e as inovações tecnológicas que geram o desemprego estrutural em todas as categorias profissionais, a iminência do surgimento do risco compartilhado no próximo século?

Retrocedendo à década de 80 e a intensa mobilização de setores da sociedade em torno da criança e adolescente, que redundou na promulgação do Estatuto, pode-se associar tal mobilização ao risco compartilhado que representa a infância pobre e o jovem delinqüente à toda população? Essa não tem sido a tônica das legislações e práticas sobre esse segmento, desde o século XIX, a despeito das intenções progressistas e humanitárias nelas contidas? Um rápido olhar sobre essa política nos permitirá tirar algumas conclusões.

## O pátrio dever

A história da legislação para a infância no Brasil inicia-se nas primeiras décadas do Brasil Império,

tendo como tônica a criança órfã e exposta, fundada na ideologia cristã de amparo e assistência através da iniciativa privada de pessoas religiosas ou caridosas, com subsídios do Estado. Nessas legislações era atribuído um peso considerável a formação educacional das crianças, base de organização do ensino público, ênfase que se fragiliza na República, por meio de políticas discriminatórias, baseadas na classe social.

Renault (In: Rizzini, 1995, p.106) destaca que em 1828, o Imperador determinava: “que haja todo o desenvolvimento na educação religiosa e regularidade de costumes, como bases principais da boa ordem da sociedade”. Desde então, a ênfase disciplinar em relação à criança e ao adolescente, torna-se uma constante.

A questão penal referente a delinqüência não é relevante na época, embora o código criminal de 1830, que representou um avanço em relação as Ordenações do Reino de Portugal cujas medidas punitivas eram bárbaras<sup>3</sup>, tenha estabelecido a imputabilidade penal dos maiores de 14 anos.

Em relação aos escravos e seus filhos a partir de 1852, começam a surgir algumas regulamentações. A lei mais importante foi a do Ventre Livre de 1871, que considerava livres os filhos dos escravos a partir dessa data e atribuía aos Senhores e ao Governo responsabilidade sobre a criação dos filhos menores, proibindo a separação destes de seus pais até a idade de 12 anos; previa, ainda formas de recolhimento aos abandonados. Como afirma Rizzini (1995, p.107) muito embora essa lei tivesse grandes chances de “não pegar” dada a correlação de forças desfavoráveis, serviu para mudar a percepção da sociedade em relação à criança e responsabilizou o Estado por seu destino que se limitava, anteriormente, às decisões de seus donos. Apesar de se conhecer através da literatura e registros históri-

cos, maus tratos a que eram submetidas as crianças escravas, por seus donos, a lei não se refere a esse tipo de crueldade.

O final do século XIX assinala grande mudança no cenário político e econômico do país, em processo de urbanização e industrialização. Com a emergência de novos saberes a família passou a ser alvo dos higienistas através da criança. Médicos e juristas focalizaram sua ação sobre a criança e, a infância passa a ser definida como um magno problema. Lançam-se as bases da puericultura no Brasil, destacando-se a figura de um dos maiores higienistas, Dr. Moncorvo Filho, incansável na denúncia do descaso da Nação em relação à infância. Conforme enfatiza Rizzini (1995, p.111), o jurista Evaristo de Moraes, em 1900, já estabelecia uma relação entre o problema da infância e o contexto capitalista urbano bem como, entre a infância desassistida e a criminalidade. Autor do livro “Crianças Abandonadas e Crianças Criminosas” assim faria sua apresentação:

Entre os phenomenos mais apavorantes dos tempos d' agora, derivando por uma parte da dissolução familiar vigente e por outro lado oriundo da crise econômica que assignala a transformação do regimen capitalistas – o abandono da infancia apparece a moralistas, a sociologos e a criminologos como digno de toda a attenção, pelas relações directas que tem com a criminalidade urbana (In: Rizzini, 1995, p.111).

Em 1888, o Projeto nº 33A ao reprimir a ociosidade da infância e adolescência, passa a fazer apologia do trabalho como solução para todas as mazelas sociais e morais, em consonância ao *ethos* capitalista.

No início do século XX, inúmeras leis são promulgadas com o objetivo de regulamentar a situação da infância. Nos enfáticos discursos dos políticos há duas preocupações: defender a criança e defender a sociedade.

de da criança que passa a se constituir problema de ordem pública. Os juristas, baseados em experiências internacionais, lideraram o debate acrescido da perspectiva de outros saberes. "A infância se judicializa" diagnóstica Rizzini (1995, p.115). Por autorização do Presidente da República Epitácio Pessoa, em 1921, a União destina recursos para organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente. Novo decreto de 1923, institui a figura do Juiz de Menores na administração da justiça do Distrito Federal cuja nomeação recai sobre Mello Mattos. Seus esforços em favor da criança redundam na criação do I Código de Menores de 1927, extremamente minucioso em seus 231 artigos, os quais corroboram o firme contrato sobre os menores já presente nas outras legislações, através de dispositivos da tutela, guarda, vigilância, educação, preservação e reforma (Rizzini, 1995, p.130). Uma das mais importantes contribuições desse código foi a regulamentação do trabalho infantil e juvenil. O trabalho de crianças menores de 12 anos foi proibido e se criaram restrições rigorosas em relação a horário, local e pessoas que os empregassem. Para os maiores de 18 anos, a jornada deveria ser de seis horas interrompidas por um ou vários repousos, com duração nunca inferior a uma hora. O Código Mello Mattos revelou-se tão protetor e intrusivo que em determinadas ocasiões gerou reações, argumentando-se que o juiz não podia zelar mais que o pai.

Na década de 30, durante o governo Vargas, ocorreu um deslocamento da argumentação jurídica, para um enfoque mais contextualizado, no qual a situação da pobreza generalizada da população, começa a ser levada em conta. Seguiu-se um abrandamento das penalidades para menores e uma ênfase na assistência, através da criação de diversos órgãos nacionais com representações estaduais e municipais como por exemplo, a

LBA, ou o Departamento Nacional da Criança. A despeito da ênfase no amparo, a parcela punitiva das políticas de proteção foi contemplada com a criação do SAM em 1941, destinado a desvalidos e delinqüentes. A compreensão de que o problema da infância não era só uma questão jurídica parece se constituir no salto qualitativo da década de 30 em diante.

A criação da Fundação do Bem-Estar da Criança em 1964, seguiu-se a uma discussão de que a política de assistência ao menor pertencia a vários ministérios e não apenas ao judiciário, e que demandava um órgão autônomo, flexível e ágil para administrá-la e executá-la. A FUNABEM substituiu o antigo SAM e se embasou na Declaração dos Direitos da Criança da ONU, de 1959. As diretrizes da FUNABEM não se coadunavam com o regime político que se instaurara, de forma que passaram a prevalecer medidas repressivas que compuseram a Política de Segurança Nacional, mediante a criação dos grandes internatos como as FEBENS.

Em 1979, criou-se um novo Código de Menores atendendo a reivindicações do início da década. Neste, o menor é retratado como vítima de "uma estrutura social injusta e iníqua", segundo o jurista Azevedo Marques (In: Rizzini, 1995, p.155). Essa situação configurou a "doutrina da situação irregular" na qual se incluíram os menores privados de condições de subsistência, saúde e instrução obrigatória, os quais deveriam ser protegidos e vigiados. A esse respeito se manifestou Faleiros (1995, p.81):

O código de 1979 define como situações irregulares a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus-tratos; por perigo mora! em razão de exploração ou por encon-

trar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal. Assim as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância. Na prática consagra o que vinha fazendo a Funabem.

Permaneceu o caráter correccional e repressivo das outras legislações. Em relação ao infrator a lei permitiu a aplicação de medidas aos acusados, sem provas, e só instaurava o processo contraditório quando a família dos acusados designava um advogado.

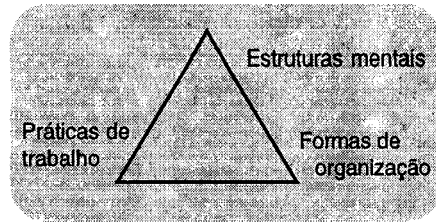
Com a redemocratização do país na década de 80, o governo passa a sofrer forte pressão tanto em nível nacional quanto internacional, para que tome providências diante da situação da infância carente que se agravava e da enorme visibilidade que adquiria com legiões de crianças e adolescentes vagando pelas ruas. Os indicadores sociais relativos a situação da infância começam a ser apresentados em debates públicos:

Em 1980, 64,5% dos menores de 19 anos compunham à população urbana. A população estimada para o Brasil, em 1981, era de 120 milhões, 179 mil e 300 pessoas compondo 27 milhões, 690 mil famílias. Pois bem: 48,9% dessas famílias que se caracterizavam por ter como chefe uma pessoa cujo rendimento mensal era inferior a 2 (dois) salários mínimos, abrigavam 51,2% dos menores de 19 anos. Se acrescentarmos os que se declaravam "sem rendimentos", podemos considerar a existência de 32 milhões de menores atingidos pela carência sócio-econômica (In: Rizzini, 1995, p.160).

O menino de rua passa a representar, emblematicamente, a situação da infância e juventude no país.

A sociedade civil se envolve mediante a organização de grupos como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Pastoral do Menor, Comissão Nacional da Criança e Constituinte etc. Essa mobilização resulta no artigo 227 da Constituição Brasileira de 1988, que comparte entre família, sociedade e Estado a responsabilidade de assegurar direitos universais a criança e ao adolescente, com absoluta prioridade. A regulamentação desse artigo constituiu a lei 8.069/90 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Estatuto concebe as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos juridicamente protegidos. Preconiza uma ação pedagógica junto a esse segmento, respaldada na opção pela liberdade. Redimensiona o atendimento priorizando a convivência familiar e comunitária. Proclama um tipo de sociabilidade não mais restrito a reducionismos econômicos embora, perpetue uma linearidade entre pobreza e medidas sócio-assistenciais. A constituição de conselhos de direitos e tutelares desloca funções tradicionalmente desempenhadas e propõe-se a retirar o protagonismo do judiciário do papel de ator principal, na definição de destinos. A operacionalização da proposta do Estatuto tem apresentado dificuldades por parte de seus operadores e incompreensões da sociedade mais ampla. O modelo utilizado pela ciência da administração para explicar como ocorre a dinâmica da mudança, parece lançar alguma luz à compreensão do que está sucedendo. O modelo é representado graficamente por um triângulo que tem em seu ápice a representação das **estruturas mentais** e em cada um dos demais ângulos as **práticas de trabalho e formas de organização**, como mostra a figura:



No caso específico do Estatuto, sua implementação iniciou-se através da constituição dos conselhos, ou seja, das **formas de organização**, sem que as estruturas mentais se alterassem permanecendo presas à racionalidade que norteava o antigo código. As **práticas de trabalho** também não se alteraram observando-se desarticulação entre os conselhos nas esferas municipal, estadual e federal e obstáculos por parte do poder judiciário e do gestor municipal. Não obstante o avanço que representa o Estatuto, este não deixa de se alinhar às demais legislações no que tange a uma transferência de soberania da família moralmente insuficiente, para o corpo dos operadores do Estatuto, dos médicos especializados, dos psicólogos, dos assistentes sociais, dos filantropos etc...

## Marchas e contra-marchas da cidadania

Enquanto os direitos de liberdade nascem com o objetivo de limitar o poder do Estado, o reconhecimento dos direitos sociais e sua proteção requerem uma intervenção ativa do Estado o que significa uma ampliação dos seus poderes. No caso de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos reconhecidos na Constituição de 1988 e por constituírem um segmento que não tem condição jurídica ou política de maioria plena, a condição de proteção logo se mostrou problemática, dado o tênue limite entre esta e a tutela. Historicamente, a noção de tutela era parte constituinte do antigo Código de Menores. O princípio da democracia participativa que sustenta o texto constitucional e que se encontra

presente no Estatuto, trouxe o desafio entre a tutela e a emancipação. De acordo com Garrido (1995, p.26) "... o chamado direito do menor que vigorava antes do Estatuto era um direito tutelar. Tutelavam-se crianças e adolescentes em um contexto familiar dentro do próprio Estado, sempre sendo vistos como indivíduos dependentes do mundo adulto".

Os Conselhos Tutelares e dos Direitos constituíram-se de forma a consubstanciar a proposta da democracia participativa. O Ministério Público, através de seus promotores de justiça, passou a ser defensor da legalidade democrática e não mais defensor da legalidade estrita, como acentua Garrido (1996, p.28).

No entanto, a experiência dos conselhos ainda é um cenário em construção. Polêmicas, divergências e conflitos em torno da atribuição de responsabilidades, da distribuição dos poderes e representatividade têm permeado a atuação desses órgãos.

Os Conselhos dos Direitos, por exemplo, cuja atribuição é a formulação e controle de políticas sociais básicas ou compensatórias voltadas para a infância e adolescência, têm se defrontado com problemas de diversas ordens. Por serem órgãos paritários, um dos primeiros obstáculos que, em geral enfrentam, é a clivagem que opõe membros governamentais e não-governamentais gerando conflitos de interesses. Estes últimos, se não forem ultrapassados, mediante a elaboração de um programa de ação que possa ser subscrito por todos, certamente comprometerão a implementação do Estatuto.

Outro aspecto de que se ressentem os conselheiros é a sua limitada capacidade de ação diante do que lhes foi atribuído pela Lei 8.069/90 e da magnitude do problema da infância e adolescência com que se deparam. Vogel (1995, p.335), identifica nesse mal-estar três aspectos

cruciais, ao desempenho dos conselhos: a) organização interna: a deficiência de recursos humanos e materiais que possam apoiar as ações dos conselheiros, tais como uma eficiente secretaria executiva tem, de modo geral, desviado ações destes, das atividades-fins. Além disso, por falta de uma dimensão estratégica em relação às ações a serem desenvolvidas, as demandas costumam ser respondidas à medida que aparecem, como ações táticas determinadas pelos acontecimentos; b) capacidade decisória: para deliberar, os conselhos necessitam de informações confiáveis sobre a situação das crianças e adolescentes para os quais irão elaborar diretrizes de atendimento. Se dispõem apenas de dados quantitativos com pouco grau de precisão, terão dificuldade em dimensionar a extensão dos problemas. Da mesma forma, terão dificuldades em se consolidar como instância formuladora e controladora das políticas para a infância e juventude, se os representantes do governo municipal não têm a autonomia necessária para responder e assumir compromissos pelos seus respectivos órgãos; c) articulação interinstitucional: para dar conta de suas atribuições, o conselho precisa estar articulado com outros organismos quer públicos ou privados, que atuem na área da infância e juventude ou em questões correlatas. Dentre estes, o Executivo municipal e os Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e o Adolescente configuram-se como indispensáveis: “o êxito de qualquer conselho municipal dependerá, essencialmente, da elaboração dessa dupla alteridade que constituem, de um lado o poder público, e, do outro, o movimento social” afirma Vogel (1995, p.339).

Em relação aos Conselhos Tutelares, trilhar o novo, não tem sido menos árduo. A tentação de se apelear para práticas antigas mas conhecidas, desempenha um fascínio entre os conselheiros, diante da ambigüidade posta pelas diferentes con-

cepções do que deva ser um conselho tutelar. A primeira concepção opta por considerá-lo como um órgão técnico que deve dar resposta imediata às demandas, favorecendo a competência técnica, por vezes mediante a composição do conselho por profissionais de diferentes áreas. A segunda forma de se conceber o conselho é como órgão eminentemente político atuando na defesa dos direitos da infância e juventude. Andrade (1997, p.44) situa a emergência dessas duas concepções em ideologias de direita e de esquerda identificando com a primeira, aquela que pensa o Conselho Tutelar como mecanismo de regulação e controle de indivíduos; com a segunda identifica a concepção de um projeto de mudança de sociedade baseado na experiência dos conselhos europeus e dos soviéticos russos. Dessa forma, conclui que “o texto final da Lei produziu um Conselho Tutelar ambíguo, com expressão mais de esquerda e com atribuições mais de direita, isto é, com uma proposição conservadora, presente nos conselhos americanos<sup>4</sup> e nas experiências das comunidades religiosas inglesas<sup>5</sup> e com uma expectativa transformadora”.

Andrade (1997, p.123) desconstrói o texto do Estatuto que dispõe sobre os Conselhos Tutelares realizando uma análise comparativa deste com o primeiro projeto de lei de “normas para infância e juventude” apresentado à Câmara Federal, na tentativa de identificar a origem da ambigüidade presente na Lei. Conclui, entre outras alterações, que o Conselho Tutelar deixa sua finalidade original de prestar “o atendimento dos direitos da criança e do adolescente” para passar “a zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (cap. I, art. 131), ou seja, deixa de ser um órgão de atendimento para ser um mecanismo de exigibilidade de direitos. Essa conclusão, no entanto, se fragiliza quando no capítulo II, que trata das atribuições dos conselhos,

os dois primeiros incisos do art. 136 se referem a “atender as crianças e adolescentes...” e “atender e aconselhar os pais e responsáveis...”. Sem dúvida, o aspecto mais visível da ação dos conselhos é o atendimento aos indivíduos, caracterizado por uma demanda inesgotável e pela alegada ausência de políticas compensatórias. As funções que absorvem as energias dos conselheiros, de modo geral, não são aquelas próprias de um órgão co-gestor municipal com a atribuição de “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (Art. 136, inciso IX); nem são as atividades de fiscalização das entidades de atendimento. O que tem se destacado como primordial nas ações dos conselhos tutelares é o desenvolvimento de ações típicas da ortopedia social a que se refere Foucault (1996), quais sejam, as de vigilância, controle e correção.

Não bastassem as querelas de identidade, os Conselhos Tutelares de modo geral, enfrentam toda sorte de limitações relacionadas à infraestrutura e a retaguarda de suas ações.

Pesquisa recente (1997, p.29), realizada como resultado de convênio quadripartite entre a Associação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Movimento Nacional de Meninos(as) de Rua, Ministério da Justiça e UNICEF, abrangendo 430 conselhos tutelares distribuídos por todo o país, auxilia a definir tendências e a traçar um perfil desse órgão:

- 5 tipos de ações conformam o perfil de atuação dos Conselhos Tutelares: atendimento direto de denúncias, ação diagnóstica da realidade de violação de direitos, monitoração do Sistema de Garantia de Direitos, diagnóstico seguido de campanha de

conscientização e atendimento direto suprindo a falta de políticas públicas.

- As ações dos conselhos se caracterizam por uma programação semanal ou mensal. Registra-se um baixo índice de planejamento, assim como ações centradas em questões pontuais ou emergentes.
- Na quase totalidade, os casos atendidos são registrados formalmente.
- Os serviços requisitados com maior frequência são os de apoio sócio-familiar, e de solução de problemas nas áreas de educação e saúde.
- A participação dos Conselhos Tutelares na elaboração de diretrizes e metas aprovadas pelo Conselho de Direitos para a infância e adolescência é reativa ou inexistente.
- A participação na definição do orçamento público municipal ora é proativa, ora é omissa.
- As dificuldades mais frequentes dos Conselhos Tutelares se dão em torno de falta de condições estruturantes, de retaguarda e de falta de apoio e reconhecimento de sua autoridade.
- A relação com o juiz se dá prioritariamente nos casos que envolvem ato infracional ou em busca de aconselhamento nas situações difíceis ou duvidosas.
- A relação com os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente se apresenta dilemática podendo-se caracterizar como de apoio mútuo, limitada à extrema necessidade ou então marcada por conflito.
- A relação com as organizações da comunidade envolve 5 tipos de instituições e organizações: as de programas de atendimento, associações de moradores, outras organizações de movimentos populares, clubes de mães e SOS criança.

- Em sua grande maioria os Conselhos Tutelares não têm sede própria, não possuem veículos, não dispõem de linha telefônica, não estão informatizados.
- A maioria dos conselheiros não tem participação nos movimentos sociais, não militam politicamente em partidos, não têm prática de militância social.
- A grande maioria recebeu capacitação para o exercício do cargo de conselheiro após a eleição para o cargo.

A pesquisa, como era de esperar, mapeia os contornos de um órgão, que além de configurar-se como filho espúrio das administrações municipais, dadas as carências de infra-estrutura para um efetivo funcionamento, tende para uma atuação controladora de indivíduos até para cumprir uma profecia esperada ("self fulfilling prophecy"), numa sociedade desacostumada a atribuir direitos a seus filhos menos ilustres.

## Conclusões

Não parece tão absurdo nos dias atuais que o usufruto de direitos sociais exija, paradoxalmente, a renúncia à cidadania característica do século XIX. Propostas como a versão liberal da renda mínima de inserção, dissociada de outras políticas sociais, caminham nessa direção. Da mesma forma, o trabalho de adolescente em ONGs assistenciais, sem garantir-lhes os direitos trabalhistas, recentemente denunciado pela mídia, incorre na mesma questão. Práticas sociais que vigiem pais e filhos em suas relações sociais, visando a correção de situações desviantes das normas, mais do que exigindo direitos sociais, situam-se no mesmo patamar. A ação dos operadores do Estatuto, muitas vezes, é mais eficiente em mediar a volta de uma criança que se recusa a ir a escola, do que em garantir-lhe uma vaga se o seu desejo é estudar.

O que se espera, no entanto, é que as correções de curso, na implementação do Estatuto, vão se efetivando despertadas por estudos, pesquisas e pela própria experiência dos seus operadores, sem deixar de lado as motivações que desencadearam a luta em torno da Lei: a democratização da sociedade, uma distribuição de renda mais equitativa, a ampliação da cidadania e a ênfase nas políticas sociais básicas.

## Referências bibliográficas

- ANDRADE, José Eduardo. *Conselho Tutelares: cem ou sem caminhos?* Dissertação de Mestrado, PUC/SP, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CAMPOS, Marta S. A face interna dos modelos de intervenção do serviço social: a "tutela social" e a defesa dos direitos sociais. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, Ano XVI, n.14, nov. 1995, p.43-57.
- FALEIROS, Vicente. Infância e processo político no Brasil. In: Pilotti, Francisco & Rizzini, Irene. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: AMAIS, 1995.
- FOUCAULT, Michael. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- GARRIDO, Paulo A. Entre a tutela e a emancipação: implicações políticas da condição jurídica de índios, crianças e adolescentes. In: *CADERNOS DE PESQUISA CEBRAP*. São Paulo: Entrelinhas, no 4, jun. 1996.
- GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: UNESP, 1996.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: ENAP, 1994.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. São Paulo: Zahar, 1967.

PASSETI, Edson (coord.). *Violentados, crianças, adolescentes e justiça*. São Paulo: Imaginário, 1995.

RELATÓRIO de Pesquisa. *Conselhos Tutelares no Brasil*: Perfil dos conselheiros e atuação no sistema de garantia de direitos. Recife: Recife Gráfica, 1997.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores – do pátrio poder ao pátrio dever. In: Pilotti, Francisco & Rizzini, Irene. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: AMAIS, 1995.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: PILOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: AMAIS, 1995.

5 Na Inglaterra, na segunda metade do século XVIII se formaram, em extratos populacionais mais baixos, grupos de pessoas, que se outorgavam, sem nenhuma delegação, a tarefa de manter a ordem e criar novos instrumentos para assegurá-la (Foucault, In Andrade, 1997, p.47).

#### Endereço – Autora

Rua das Cerejeiras, nº 53

Bairro: Carvoeira

CEP: 88040-300

Florianópolis/SC

E-Mail: meyer@matrix.com.br

#### Notas:

- 1 A Poor Law, promulgada em 1597, determinava que todos os atendidos pelo sistema de assistência pública vivessem confinados em locais especialmente destinados à esse fim.
- 2 Giddens atribui as origens, persistência e declínio do “Welfare state” a partilha de risco vivenciada em situação de guerra na qual o futuro de qualquer um pode ser o seu próprio, o que força uma reflexão sobre os interesses de todos.
- 3 “No direito romano, o “infans” era equiparado ao louco – o “furioso” – para os efeitos de direito as penas de morte e de gales foram substituídas pela prisão com trabalho” (Loreiro, In: Rizzini, 1995, p.104).
- 4 Nos Estados Unidos, no século XIX, através de diferentes modalidades de administração da comunidade (“leis da comunidade, magistrados comunitários e conselhos comunitários”) os pais eram vigiados para que enviassem seus filhos a escola sob pena de perda os direitos sobre estes (Tocqueville. In: Andrade, 1997, p.59).