

Crianças e adolescentes em situação de risco e suas relações com a instituição Conselho Tutelar

Maria de Fátima Nunes Molaib*

SUMÁRIO:INTRODUÇÃO ; Capítulo 1 – A CRIANÇA, O ADOLESCENTE E O DIREITO: O ordenamento jurídico brasileiro e a proteção integral à criança e ao adolescente; 1.1 A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança ; 1.2 A Constituição Federal de 88 e as implicações sociais decorrentes da Tutela Integral; 1.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente: A evolução da legislação pátria; Capítulo 2 –INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: Conceito de Desenvolvimento e a Criação da Identidade em Situação de Risco; 2.1- Os aspectos cronológico e o desenvolvimentista ; 2.2- A adolescência desassistida e a criação da identidade ; 2.3- Crianças e adolescentes em situação de risco e a Lei ; Capítulo 3- A Instituição Conselho Tutelar; 3.1- A criação dos Conselhos Tutelares ; 3.2- Competência do Conselho Tutelar ; 3.3- Atribuições do Conselho Tutelar ; Capítulo 4- A INSTITUIÇÃO CONSELHO TUTELAR E O atendimento à Criança e ao Adolescente em situação de risco. ; 4.1 Os Regimes de atendimento ; 4.2 Dificuldades na atuação dos Conselhos Tutelares ; 4.3 Considerações sobre a situação dos abrigados no país ; Conclusões ; Referências

RESUMO

Trata-se de pesquisa monográfica cujo objeto de estudo é a questão da criança e do adolescente em situação de risco pessoal/social em suas relações com os Conselhos Tutelares instituídos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O trabalho é dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo versa sobre o ordenamento jurídico brasileiro no que pertine à infância e adolescência. O segundo capítulo se ocupa em conceituar infância e adolescência nos aspectos cronológico e desenvolvimentista à luz da teoria de Jean Piaget, além de tecer comentários quanto à criação da identidade em situação de risco e as suas implicações legais. O terceiro capítulo apresenta a instituição Conselho Tutelar descrevendo sua competência e atribuições, de

acordo com o ECA. O quarto capítulo situa a atuação dos Conselhos Tutelares na aplicação das medidas protetivas previstas no Estatuto analisando as formas de atendimento e seu papel na rede de atendimento à criança e ao adolescente, buscando cotejar a atuação prática com a legislação vigente, consignando, ainda, um rápido panorama do perfil dos abrigados no país. Finalmente, são apontadas algumas conclusões que apresentaram relevância durante o desenvolvimento do estudo.

INTRODUÇÃO

O presente estudo abordará a questão de crianças e adolescentes em situação de risco pessoal/social, levando em conta sua condição de seres em desenvolvimento e o contexto sociocultural ao qual pertinem, em suas relações com a Instituição Conselho Tutelar.

Os Conselhos Tutelares foram criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90, que regulamentou o artigo 227 da Carta da República de 88^[01]. Sua competência e atribuições estão incluídas no Título V do ECA.

Verifica-se que as questões referentes à infância e à juventude gozam de caráter prioritário assegurado pela Constituição Federal de 1988, objetivando o constituinte originário à proteção integral, no sentido de proteger seus tutelados da ameaça ou violação de direitos fundamentais, indistintamente de classe social.

No âmbito internacional, a Convenção dos Direitos da Criança de 1989, ratificada pelo Brasil em 24/09/1990, no seu art. 2º, 1, reza que os Estados-partes respeitarão os direitos ali previstos e assegurarão a toda criança sujeita a sua jurisdição, sem discriminação de qualquer tipo, independentemente de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional, étnica, política ou social, posição econômica, impedimentos físicos, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais. Incluídos neste manto de proteção devem encontrar-se as pessoas menores de 18 anos, salvo se atingirem a maioridade antes desta idade.

A Doutrina da Proteção Integral criada pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança deve reger o atendimento à criança e ao adolescente, requerendo um conjunto articulado de ações por parte do Estado e da sociedade que vão desde a concepção de Políticas Sociais até a realização de Programas locais de atendimento implementados por entidades governamentais ou não governamentais. Tendo em vista que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos no Brasil de hoje e que não estão eles, por si sós, capacitados para exigir que se concretizem tais direitos, os

problemas relativos à criança e ao adolescente devem ser priorizados pelo governo e pela sociedade.

A partir da vigência da Constituição atual, o abandono de crianças e adolescentes à própria sorte pelos pais/ responsáveis, pela sociedade e pelo Estado é considerado violação aos direitos e garantias constitucionais.

Embora seja a legislação brasileira no que pertine à criança e ao adolescente reconhecidamente uma das melhores do mundo, cada vez mais tem-se crianças em situação de risco pessoal/social vagando pelas ruas. Isso provavelmente deve-se ao fato de que a legislação é abstrata e o problema da criança e o adolescente sem atenção familiar/comunitária é concreto, havendo uma distância entre o que deveria ser e o que de fato é, que só pode ser transposta pela vontade política de toda a sociedade.

Nesse passo, cabem algumas considerações a respeito do contexto sócio-cultural em que se encontram crianças e adolescentes que, em sua grande maioria, desassistidos pelos familiares, necessitam da intervenção do Estado na proteção de seus direitos fundamentais. Crianças e adolescentes em "situação de rua" representam o resultado de um processo de exclusão social a que está submetida grande parte da população brasileira. As desigualdades sócio-econômicas formam bolsões de pobreza em torno dos centros produtivos como a cidade do Rio de Janeiro. Esta conscientização deve embasar as atitudes e até mesmo a formação profissional de empreendedores tanto quanto dos agentes que se dedicam ao atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de risco, compensando-se a redução dos meios para seu desenvolvimento digno, sob pena de entregarmos a tutela dessas crianças ao desespero e ao crime e sermos nós mesmos suas vítimas.

Diante do exposto, nossa preocupação volta-se para como poderia ser melhorada a atuação dos Conselhos Tutelares com base no instituído pela Política de Atendimento do ECA.

As questões referentes à crianças e adolescentes em situação de risco pessoal/social tem dado origem a muitos estudos e pesquisas à medida que aumenta a preocupação social acerca do tema, que se mostra atual e relevante tanto em nossa cidade como em todo o país. Sinalizam a preocupação corrente na sociedade com o rumo que tem tomado o trato dessas questões pelos diretamente envolvidos e por todos os seus membros, visando analisar criticamente alternativas de atuação institucional, apontar caminhos para a diminuição das desigualdades sócio-educativas, o que poderá levar a uma melhoria na qualidade de vida desses meninos e meninas, diminuindo os casos de morte violenta ligados, em sua maioria, ao tráfico de drogas, o que geraria, no futuro, resposta menos trágica nas estatísticas e mais humana na convivência social dos que habitam este país.

O presente estudo restringir-se-á às medidas de proteção insertas no Título II, artigos 98 a 102 do ECA, procurando-se analisar a competência, a aplicabilidade e as espécies de medidas elencadas no artigo 101, I a VII, do ECA, levadas a efeito pelos Conselhos Tutelares.

Algumas questões foram consideradas relevantes para o entendimento do problema vislumbrado no âmbito do funcionamento do serviço assistencial prestado à população de menores que dele necessitam: 1) em que consistem as medidas de proteção aplicáveis pelo Conselho Tutelar? 2) Como se dá a responsabilização dos pais/responsáveis? 3) Que ações são desenvolvidas e quais os encaminhamentos e controles previstos na legislação vigente?

Pretende-se, por outro lado, observar a efetividade dessas medidas no dia a dia dos Conselhos Tutelares, tendo em vista suas atribuições elencadas no artigo 136 do ECA, que serão analisadas no decorrer deste estudo, sendo objeto de consideração posterior. Contudo, desde já, infere-se que tal atuação depende do enfrentamento de vários fatores, como problemas de origem econômica, falta de vontade política das administrações municipais e de infra-estrutura das entidades prestadoras dos serviços necessários ao implemento da Política de Proteção Integral da criança e do adolescente.

Em síntese, os objetivos do presente estudo são os seguintes: Verificar a competência dos Conselhos Tutelares com relação à responsabilização dos pais/responsáveis e ao atendimento das crianças e adolescentes em situação de risco pessoal /social. Descrever as atividades dos Conselhos Tutelares e os encaminhamentos previstos no ECA para a aplicação das medidas de proteção à criança e adolescente, bem como as atinentes aos pais ou responsáveis. Apontar dificuldades encontradas pelos agentes dos Conselhos Tutelares no desempenho de suas funções, analisando criticamente sua atuação dentro do contexto assistencial atual.

Capítulo 1

A Criança, O Adolescente e o Direito: O Ordenamento Jurídico Brasileiro e a Proteção Integral à Criança e ao Adolescente

1.1 A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança

O objetivo deste primeiro capítulo é situar as questões referentes à infância e adolescência no contexto jurídico atual. Para tanto, mostra-se indispensável uma visão do ordenamento jurídico pátrio em cotejo com os acordos internacionais sobre o tema. Relevante, também, uma breve recomposição dos caminhos pelos quais a legislação infraconstitucional

trilhou até chegar ao Estatuto da Criança e do Adolescente, que regulamentou o artigo 227 da CRFB de 1988.

No âmbito internacional, a Convenção dos Direitos da Criança (anexo A) aprovada em 20/11/89 e ratificada pelo Brasil em 24/09/1990 é o mais completo tratado internacional sobre os direitos da criança, colocando a proteção dos seus interesses em posição de absoluta prioridade na formulação de Políticas Sociais e destinação de recursos públicos e derivados da cooperação internacional (art. 4º).

O documento ao fazer referência à criança, o fez em sentido amplo, incluindo os seres humanos menores de 18 anos, salvo os que atingirem a maioridade antes desta idade (art. 1º).

A Convenção teve como principais antecedentes a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança (1924) e a Declaração sobre os Direitos da Criança (1959).

Verifica-se em seu teor a adoção de uma política não discriminatória em relação à condição da criança. O art. 2º. 1, dispõe que os Estados partes respeitarão os direitos ali previstos e assegurarão a toda criança sujeita a sua jurisdição, sem discriminação de qualquer tipo, independentemente de raça, cor, sexo, língua, religião, origem nacional, étnica, política ou social, posição econômica, impedimentos físicos, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais.

Ressalte-se que se impõe um compromisso de proteção especial do Estado em razão da condição de pessoa em desenvolvimento, aliada à valorização do vínculo familiar como facilitador natural de tal desenvolvimento.

As medidas institucionais em conformidade com os padrões estabelecidos pelas autoridades competentes deverão levar em consideração os interesses da criança (art. 3º, 18. 2 e 3 e 19. 2).

Prevista também a responsabilização dos pais, tutores e responsáveis legais na forma de Direitos e Deveres elencados nos arts. 3º e 18.1. Tal tratamento coaduna-se perfeitamente com o ordenamento jurídico interno vigente.

É certo que a adesão do país a este Tratado internacional, bem como aos demais de cunho humanitário, deveu-se ao momento político interno que inspirou a elaboração da CF/88.

O constituinte originário, inspirado nos ideais de valorização da cidadania e de respeito à dignidade humana, teceu o manto da Tutela

Integral aos direitos fundamentais a que fazem jus todas as crianças e adolescentes brasileiros independentemente da classe social a que pertençam.

1.2.A Constituição Federal de 88 e as implicações sociais decorrentes da Tutela Integral

Verifica-se que as questões referentes à infância e à juventude gozam de caráter prioritário emanado da Constituição Federal de 1988, objetivando o constituinte à proteção integral, no sentido de assegurar aos seus tutelados a garantia dos direitos fundamentais, indistintamente de classe social.

O propósito do constituinte originário foi incumbir tanto a família, como a sociedade e o Estado da relevante tarefa de assegurar os direitos da criança e do adolescente, tendo em vista a sua condição de pessoa em desenvolvimento.

A família é reconhecidamente a célula da sociedade e é bom que se diga que com o advento da Constituição de 88, buscando atender aos anseios da sociedade, estendeu-se o entendimento em relação a ela. Nos ensinamentos de José Afonso da Silva², a Carta Política vigente não mais restringe a família à comunidade natural composta de pais e filhos, incluindo-se a formada por qualquer dos pais e seus descendentes e ainda, a resultante da união estável entre homem e mulher. Abrangidos pela proteção da Constituição encontram-se os filhos havidos ou não do casamento, bem como os adotados, para os quais são proibidas quaisquer designações discriminatórias. Ademais, em qualquer desses casos, os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e mulher.

Definiu-se, desse modo, quem deve prover, preferencialmente, a assistência às crianças e adolescentes, devendo tal assistência ser suprida, em caso de necessidade, pela sociedade e pelo Estado.

Nesse caso, Programas Assistenciais específicos devem propiciar os meios para o devido atendimento, visando ao satisfatório desenvolvimento físico, mental, intelectual e moral da criança e do adolescente.

Considerou o constituinte originário que as desigualdades sócio-econômico-culturais a que estão sujeitos os componentes da nação brasileira, mereciam a mediação da sociedade e do Estado para a obtenção da melhoria da qualidade de vida da população e, conseqüentemente, das crianças e adolescentes, mitigando o efeitos cruéis da má distribuição de renda.

O entendimento de Rogério Greco³, corrobora a compreensão das causas da marginalização social no âmbito do Direito. Segundo o autor, alguém que pratique determinado fato típico penal movido pela falta de

oportunidade de emprego para sua manutenção permite a aplicação de uma atenuante genérica, diminuindo a reprimenda relativa à infração por ele cometida. Trata-se de uma divisão de responsabilidade entre o agente e a sociedade.

Ainda segundo Rogério Greco⁴, encontra-se, na doutrina dos teóricos Zaffaroni e Pierangeli, a figura da co-culpabilidade, que implica em dizer que a própria sociedade deve arcar com o peso das causas sociais na atribuição da culpabilidade do agente.

A legislação referente à infância e adolescência, evoluiu paralelamente às transformações sócio-políticas ocorridas ao longo da história do país, como será examinado no item a seguir.

1.3 O Estatuto da Criança e do Adolescente: a evolução da Legislação Pátria

Como esclarece o pedagogo Roberto da Silva⁵, a legislação pertinente à criança e ao adolescente, desde o início do século XX, era bipartida, voltando-se, de um lado exclusivamente para as crianças e adolescentes inseridos em suas respectivas famílias (Código Civil) e de outro dirigida àqueles que não se enquadrassem nesse padrão (Código de Menores), configurando-se um sistema dual. Para estes últimos aplicava-se a chamada Doutrina do Direito de crianças e adolescentes.

Assim, sob a égide do Código de Menores de 1927⁶, o descumprimento das obrigações estipuladas aos pais, por motivo de incapacidade, ausência, prisão por mais de dois anos, mendicância, exercício de atividades proibidas ou impossibilidade econômica para suprir as necessidades de sua prole, bem como a conduta anti-social por parte da criança, acarretava a transferência da tutela dos pais para o juiz.

Nessas condições, os menores eram taxados de "expostos" (se menores de 7 anos), "abandonados" (os menores de 18 anos), "vadios" (os encontrados pelas ruas), "mendigos" (os que pediam esmolas ou vendiam coisas nas ruas) e "libertinos" (os que freqüentassem prostíbulos).

O atendimento a essa população era centralizado na figura do Juiz, que tinha competência para devolver a criança aos pais, colocá-la sob a guarda de outra família, determinar-lhe a internação até os dezoito anos de idade ou tomar qualquer outra medida que entendesse necessária (art. 55).

O artigo 68 do Código de 27 estabeleceu a diferenciação por idade quanto aos menores "delinqüentes" e determinou a sua separação dos adultos condenados. Com a promulgação do Código Penal Brasileiro, em 1940, consagrou-se a inimputabilidade criminal para o menor de 18 anos. Os jovens de 18 a 21 anos estavam sujeitos ao recolhimento a colônias

correcionais. Havia, também, a figura da "liberdade vigiada" pela qual os delinquentes maiores de 16 anos poderiam, sob a responsabilidade dos familiares ou tutores, ser regenerados mediante a reparação do dano causado e a apresentação mensal em juízo.

A adoção de crianças e adolescentes, por família legalmente constituída e julgada moralmente capaz, que preenchesse alguns requisitos dispostos na legislação, fazia cessar jurisdição do juiz de menores.

Ainda de acordo com Roberto da Silva⁷, em 1979, a Doutrina da Situação Irregular, substituiu a Doutrina do Direito de crianças e adolescentes. Sob a orientação do regime militar e da OEA, a opção política frente a problemática das crianças e adolescentes se limitava a atuação estatal a partir do momento em que se configurasse sua situação irregular. À essa época, distinguia-se o menor infrator do abandonado, porém caracterizando a ambos como em situação irregular.

Criou-se, então, a Fundação Nacional do Bem-Estar do de crianças e adolescentes - FUNABEM, em dezembro de 1964⁸, e as FEBENS estaduais, tratando-se o problema de crianças e adolescentes em situação irregular de maneira centralizada pela Política Nacional do Bem-Estar de crianças e adolescentes, forjada na Doutrina da Segurança Nacional.

Ressalte-se que os Princípios da Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, de 1924 e a Declaração dos Direitos da Criança de 1959, não tiveram nenhuma repercussão interna na elaboração da legislação de crianças e adolescentes.

A explosão demográfica, a migração, o subemprego, e até a falta de religião e de respeito à Pátria eram, entre outros, considerados os fatores sociais ensejadores do problema de crianças e adolescentes, não obstante ser a carência econômica das famílias o principal fator subjacente ao abandono de crianças à própria sorte.

A solução estaria no sistema de internação nas chamadas instituições totais. Partindo-se da premissa de que tais instituições resolveriam o problema, adotou-se o estilo militar.

Porém, a experiência provou que a estratégia do confinamento não resolveria o problema, verificando-se, ao longo do tempo, precisamente, o incremento da marginalização e de rebeliões de menores confinados em tais instituições. Considerando-se, teoricamente, uma comunidade de rígidos padrões sociais, para a qual o sofrimento impingido a uma determinada classe, pudesse ser interpretado de forma natural, resultando em uma espécie de conformismo entre os seus integrantes e conseqüente obediência ao funcionamento comunitário, estar-se-ia diante de uma realidade para a qual a repressão talvez resultasse em diminuição de índices de criminalidade.

Na prática, atualmente, tal conformismo não tem sido observado com muita frequência, como veiculado nos noticiários. O filósofo Félix Guattari⁹ assevera que o conservantismo subjetivo não é imputável apenas ao reforço da repressão social, diz respeito a outras espécies de criação da subjetividade que envolvem o conjunto dos atores sociais como, por exemplo, a mídia.

Deduz-se daí, que em comunidades menos rígidas do ponto de vista de padrões de comportamento social, onde se preconize uma suposta igualdade de oportunidades para os cidadãos, enquanto a corrupção é noticiada diariamente pelos veículos de comunicação, prolifera-se o sentimento de injustiça gerado pela má distribuição de riquezas que privilegia uns em detrimento de muitos.

Segundo de Roberto da Silva¹⁰, o grande movimento pela democratização do país, ocorrido na segunda metade da década de 80, colocou em voga as questões relativas aos Direitos Humanos, propiciando as condições para a adoção da Doutrina da Proteção Integral pelo legislador constituinte, reconhecida internacionalmente desde a aprovação da Declaração de Genebra sobre os direitos da Criança em 1924.

Em 1990 foi ratificada pelo Brasil a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, aprovada em 1989, em consonância com a Política interna da Proteção Integral advinda da Constituição Federal de 1988.

A proteção integral à criança e ao adolescente, insculpida na CF/88, consubstanciou-se na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, que regulamentou o artigo 227 da Constituição Federal de 88, ao contrário da legislação antecedente, procurou garantir os direitos fundamentais aos seus tutelados sem qualquer discriminação de origem ou condição social. Assim, foram elaboradas normas referentes aos direitos à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização e à proteção ao trabalho.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) confere especialidade ao tratamento legislativo da matéria pelo fato de tratar-se de pessoas em desenvolvimento. O legislador dá ênfase à convivência familiar originária ou em colocação da criança em família substituta, mediante adoção. Contudo, sem descartar a possibilidade de institucionalização quando absolutamente necessário, a critério do Juízo competente.

O ECA cuida, ainda, da prevenção da ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente, responsabilizando pais, responsáveis, a sociedade e até o poder público por fatos que coloquem em risco tais direitos.

No Título I encontram-se as disposições sobre a política do atendimento dos direitos da criança e do adolescente, que far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Título II determina as medidas de proteção que podem ser aplicadas sempre que os direitos da criança e do adolescente reconhecidos na Lei forem ameaçados ou violados, por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis ou em razão da sua própria conduta. A prática de ato infracional, tratada no Título III, sujeita os menores de dezoito anos que tenham praticado conduta descrita como crime ou contravenção penal, às medidas sócio-educativas, elencadas no artigo 112 do ECA, a serem aplicadas pelas autoridades competentes, de acordo com a idade e a gravidade da infração, sendo assegurada a assistência judiciária gratuita, com apresentação do adolescente infrator ao representante do Ministério Público (art. 179, ECA), que poderá promover o arquivamento dos autos, conceder a remissão ou representar à autoridade judiciária para a aplicação de medida sócio-educativa cabível (art. 148, ECA). Note-se que o arquivamento e a remissão necessitam de homologação pela autoridade judiciária.

O ECA criou o Conselho Tutelar que é Órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (art. 131) e tem suas atribuições e competências elencadas no Título V.

A competência da Justiça da Infância e da Juventude compõe o Título VI, sendo as ações isentas de custas e emolumentos (art. 141, § 2º, ECA).

Está previsto, ainda, no Estatuto que o Poder Judiciário se incumbirá de criar a infra-estrutura necessária ao atendimento previsto na Lei, inclusive a manutenção de equipe interprofissional, destinada a assessorar a Justiça da Infância e da Juventude (art.150,ECA).

Há também medidas pertinentes aos pais e responsáveis, que vão desde encaminhamento a programas de proteção à família até a suspensão ou destituição do pátrio poder (Título IV).

De acordo com o artigo 208 do ECA, a violação de direitos individuais, difusos e coletivos previstos na Lei será objeto de ações de responsabilidade.

Os crimes e infrações administrativas praticados contra a criança e o adolescente estão dispostos no Título VII. Ressalte-se que tais crimes são de ação pública incondicionada, não sendo necessária apresentação de queixa. Não obstante seja a legislação brasileira no que pertine à criança e ao adolescente reconhecida uma das melhores do mundo, cada vez mais

tem-se crianças em situação de risco pessoal/social vagando pelas ruas. Esta realidade, provavelmente, deve-se ao fato de que a legislação é abstrata e o problema da criança e o adolescente sem atenção familiar/comunitária é concreto, havendo uma distância entre o que deveria ser e o que efetivamente é, que só pode ser transposta pela vontade política de toda a sociedade, principalmente seus governantes e representantes, consubstanciada não só em programas, mas em atuações controladas pelos interessados e por qualquer um da sociedade, atendendo-se ao Princípio da Publicidade¹¹ que deve nortear o Serviço Público.

Muitas são as dificuldades encontradas para a implementação da nova ordem jurídica instituída pelo ECA. Segundo o Desembargador Sérgio Cavalieri Filho¹², no Brasil, lamentavelmente, acredita-se que ao editarem-se uma Lei os problemas ali abordados já estarão resolvidos, confundindo-se a Lei com a sua execução. Para ele, isso ocorreu quando entrou em vigor o Estatuto da Criança e do Adolescente. Por falta de recursos, instituições adequadas e gente competente, os menores continuam abandonados na rua, sem assistência, sem alimentação e sem educação.

Assim, examinadas nesse capítulo as linhas gerais do amparo legislativo à infância e adolescência no Brasil, passa-se no próximo capítulo à análise dos conceitos *criança* e *adolescente* e da criação da identidade em situação de risco, tendo em vista a relevância do assunto para aqueles profissionais que, de alguma forma, estejam envolvidos no atendimento aos desassistidos.

Capítulo 2

Infância e Adolescência : conceitos e a criação da identidade em situação de risco

2.1 Os Aspectos Cronológico e o Desenvolvimentista

Impõe-se à compreensão do conceito de infância e adolescência duas visões distintas, mas que não se contradizem: o aspecto cronológico e o aspecto desenvolvimentista.

O Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe, em seu art. 2º, que criança é a pessoa até doze anos de idade incompletos e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Acrescenta, no art. 6º, que na interpretação da Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como *pessoas em desenvolvimento*. É necessário definir a expressão *pessoa em desenvolvimento*, bem como entender como se dá esse desenvolvimento.

Tão importante como ter em mente os condicionantes sócio-econômicos para o comportamento da criança e do adolescente, o profissional envolvido no atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco, devem conhecer as fases do desenvolvimento infantil visando à adaptação do atendimento a cada faixa etária.

A questão teórica que envolve a concepção do desenvolvimento humano já foi motivo de grande controvérsia doutrinária. Alguns consideraram-no o resultado do amadurecimento das células do corpo humano, geneticamente determinado, enquanto outros depositaram suas explicações nas condições ambientais em que se desenvolve o indivíduo. Tais condições poderiam conduzi-lo a este ou aquele comportamento. Já houve um tempo em que pesquisas científicas voltaram-se para a determinação genética do comportamento. Nesse passo, intentou-se associar características físicas com a delinquência. Mas esta concepção não prospera nos meios acadêmicos atuais.

Fala-se, atualmente, em termos de interação de fatores genéticos e ambientais na formação da personalidade. Nessa vertente, enquadra-se o pensamento de Jean Piaget¹³. Seus estudos levaram à distinção das fases de desenvolvimento cognitivo pelas quais passam invariavelmente todos os seres humanos e devem aqui ser lembradas, por úteis, para que se possa ter em mente, a importância da transmissão de valores e da afetividade na vida infantil/adolescente, corroborando a interpretação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

John H. Flavell¹⁴, tecendo considerações sobre a complexa teoria do desenvolvimento cognitivo, apresenta seu autor informando que Jean Piaget nasceu a 9 de agosto de 1896, na Suíça, conhecido como psicólogo do desenvolvimento, mas também como filósofo, lógico e educador, tendo sido uma das figuras mais notáveis da ciência contemporânea do comportamento que dedicou-se, a partir da realização de experimentos, a uma formulação teórica do desenvolvimento cognitivo e emocional infantil descritos em estágios.

Define o estudioso¹⁵ a evolução mental da criança e do adolescente em termos da Teoria do Equilíbrio. Segundo o autor, cada estágio de desenvolvimento cognitivo possui suas características, limitadas pela maturidade física dos órgãos e tendem, através de mecanismos de assimilação e acomodação, ao desenvolvimento de estruturas que permitem alcançar novos estágios mais avançados rumo a um maior repertório intelectual, até chegar a idade adulta. Para ele, o desenvolvimento psíquico da criança acompanha, em condições sadias, o desenvolvimento físico do corpo até a idade adulta.

São requisitos do desenvolvimento cognitivo, portanto, um corpo saudável e um ambiente favorável do ponto de vista da estimulação adequada para cada estágio de desenvolvimento.

Em síntese, são estas as fases do desenvolvimento infantil:

1º estágio – Recém-nascido e lactente- reflexos/instintos e primeiras emoções;

2º estágio –primeiras percepções organizadas, hábitos motores e primeiras emoções diferenciadas;

3º estágio– até dois anos -inteligência senso-motora ou prática e primeiras fixações exteriores de afetividade;

4º estágio– de dois a sete anos - inteligência intuitiva e sentimentos interindividuais espontâneos;

5º estágio- de sete a onze anos – operações intelectuais concretas e sentimentos morais e sociais de cooperação;

6º estágio- a partir de doze anos - Adolescência- operações intelectuais abstratas (inteligência hipotético-dedutiva) e formação da personalidade (inserção afetiva e intelectual na sociedade dos adultos).

Contudo, segundo o autor, há uma diferença essencial entre o desenvolvimento intelectual/afetivo e o desenvolvimento físico. Este último, após atingir a maturidade orgânica, começa uma evolução regressiva, enquanto o primeiro, no fim do crescimento, alcança um equilíbrio mais estável e dinâmico, não se verifica a mesma trajetória da decadência física que conduz à velhice.

Ressalte-se que a abordagem desenvolvimentista de Jean Piaget amplia o entendimento dos conceitos cronológicos de criança e adolescente, merecendo citação sempre que se fala em infância.

Neste contexto, entende-se porque, uma lei que se incumba dos direitos da criança e dos adolescentes, inclui em seu texto, apropriadamente, a expressão *peçoas em desenvolvimento*.

É notório que a teoria de Jean Piaget leva à conclusão da importância do meio social como facilitador ou não do desenvolvimento intelectual e afetivo sadio, até porque, as referidas estruturas são formadas a partir da vivência infantil no seu relacionamento com o mundo, em consonância com a evolução física dos órgãos, a depender de nutrição e estimulação adequadas.

Tais condições ideais infelizmente não se encontram presentes na vida de crianças e adolescentes desassistidos pelos familiares, pela sociedade e pelo Estado.

A redução dos meios para o desenvolvimento digno de muitos dos nossos jovens promove graves danos pessoais e sociais, indicados a seguir.

2.2. A adolescência desassistida e a criação da identidade

Sabe-se que o homem, enquanto ser cultural, sofre influências do seu meio social, especialmente, durante a formação de sua identidade. É certo que tanto os aspectos considerados socialmente positivos, como os negativos, confluem na criação da subjetividade. Cada sujeito de um grupo social, em alguma medida influencia na identidade dos outros membros, ao mesmo tempo em que introjeta características do grupo. Basta observar as conversas e o vestuário dos adolescentes para verificar-se como buscam uma identidade grupal.

Assim, a educação e a cultura transmitem-se no convívio social da mesma forma que a marginalidade e a banalização no cometimento de infrações penais. Por isso, a infância e a adolescência, vividas nas ruas, merecem especial atenção das políticas sociais, enquanto etapas do ciclo de vida que deveriam ser destinadas primordialmente à educação e à formação biopsicossocial dos indivíduos.

Segundo Rita Melissa Lepre¹⁶, na adolescência a construção da identidade é o resultado da interação entre o indivíduo e o meio e, utilizando o referencial teórico de Erick Erikson, esclarece:

Para esse autor, dos 13 aos 18 anos a qualidade do ego a ser desenvolvida é a identidade, sendo a principal tarefa adaptar o sentido do eu às mudanças físicas da puberdade, além de desenvolver uma identidade sexual madura, buscar novos valores e fazer uma escolha ocupacional". "Segundo Erikson (1972), Em termos psicológicos, a formação da identidade emprega um processo de reflexão e observação simultâneas, um processo que ocorre em todos os níveis do funcionamento mental, pelo qual o indivíduo se julga a si próprio à luz daquilo que percebe ser a maneira como os outros o julgam, em comparação com eles próprios e com uma tipologia que é significativa para eles; enquanto que ele julga a maneira como eles o julgam, à luz do modo como se percebe a si próprio em comparação com os demais e como os tipos que se tornaram importantes para ele (p.21). Portanto, a construção da identidade é pessoal e social, acontecendo de forma interativa, através de trocas entre o indivíduo e o meio em que está inserido. Esse autor enfatiza, ainda, que a

identidade não deve ser vista como algo estático e imutável, como se fosse uma armadura para a personalidade, mas como algo em constante desenvolvimento.

Conclui-se que o jovem forma a própria identidade espelhando suas relações dinâmicas com o meio social ao qual pertence.

Discorre sobre o tema Marcelo Medeiros¹⁷, em pesquisa realizada na cidade de Goiânia, sobre a criança e o adolescente em situação de rua, salientando que eles possuem as mesmas necessidades de todos os indivíduos de sua faixa etária, embora não possuam condições de ultrapassar esta fase da vida com sucesso:

Vivenciar a rua como meio real de subsistência, não expropria crianças e adolescentes do fato de pertencerem a esta fase particular do desenvolvimento humano, bem como dos significados específicos trazidos por esta etapa da vida. Apesar de terem na rua seu espaço principal, estes indivíduos são crianças e adolescentes como outros quaisquer, com inúmeras necessidades, próprias desta fase de acelerado desenvolvimento físico, psíquico, moral, intelectual, interacional, afetivo, entre outros. Raramente o espaço que ocupam, a rua, traz subsídios adequados para o enfrentamento, com um mínimo de sucesso, desta etapa da vida em direção a construção do indivíduo pleno e cidadão.

Para o profissional envolvido no atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco, tão importante como conhecer as fases do desenvolvimento infantil, visando à adaptação do atendimento a cada faixa etária, é ter em mente os condicionantes sócio-econômicos para seu comportamento.

Nesse passo, cabem algumas considerações a respeito do contexto sócio-cultural em que se encontram crianças e adolescentes que, desassistidas pelos familiares, necessitam da intervenção do Estado na proteção de seus direitos fundamentais.

De fato, as desigualdades sócio-econômicas formam bolsões de pobreza em torno dos centros produtivos como a cidade do Rio de Janeiro, gerando sentimentos de injustiça social. Desse modo, não é difícil deduzir que os excluídos do sistema dominante possam incutir em sua comunidade valores culturais forjados na sua experiência de vida e deverão agir em função deles. Tais valores tenderão a serem conflitantes em relação aos da sociedade que os excluiu, gerando a paralelização de sistemas éticos.

As crianças e os adolescentes estarão, mais vulneráveis a esta aprendizagem do que adultos, que, porventura, tragam consigo configuração diversa de valores éticos e morais. Aqueles, estarão ainda formando tais

valores dimensionados numa realidade adversa, materializada por situação de risco pessoal e social.

2.3 Crianças e adolescentes em situação de risco e a Lei

A despeito dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência comunitária, assegurados pelo ordenamento jurídico atual a todas as crianças brasileiras, muitas delas continuam à margem da rede de proteção, quer na esfera dos direitos humanos, quer na esfera social e trabalhista. Costuma-se indicar esta condição como *situação de risco*.

Configuram-se situações de risco pessoal/social na infância e adolescência, casos de:

- a) abandono e negligência;
- b) abuso e maus-tratos na família e nas instituições;
- c) exploração e abuso sexual;
- d) trabalho abusivo e explorador;
- e) tráfico de crianças e adolescentes;
- f) uso e tráfico de drogas ;
- g) conflito com a lei, em razão de cometimento de ato infracional.

Em todos estes casos, a legislação brasileira (os crimes e as infrações administrativas são apresentados no Anexo A), visando assegurar proteção integral à infância e adolescência e o bem comum, estabelece normas a serem seguidas.

O abandono e a negligência consubstanciam-se na falta de assistência de pais ou responsáveis quanto à segurança, educação, saúde e formação moral. Quando evidenciada negligência e falta de condições psicológicas, e não apenas falta de recursos materiais, pode ser aplicada aos pais ou responsáveis a perda da guarda de crianças e adolescentes, conforme art. 33 do ECA.

Verifica-se que a maioria dos indicativos de situação de risco correlacionam-se com a situação econômica precária da família que não consegue cuidar de suas crianças, enquanto outros, relacionam-se a problemas de saúde psíquica e emocional dos seus membros. A violência doméstica ocorre em todas as classes sociais, embora seja mais visível nas

classes menos favorecidas. Muitos são os casos que chegam aos hospitais de crianças vítimas de violência física e sexual perpetrada pelos próprios familiares.

O Código Penal Brasileiro dispõe em seu artigo 136 sobre os maus-tratos:

Art. 136 - "expor a perigo a vida ou a saúde de pessoa sob sua autoridade, guarda ou vigilância, para fim de educação, ensino, tratamento ou custódia, quer privando-a de alimentação ou cuidados indispensáveis, quer sujeitando-a a trabalho excessivo ou inadequado, quer abusando de meios de correção ou disciplina: Pena – detenção de 2(dois) meses a 1 (um) ano, ou multa. § 1º - se do fato resulta lesão corporal de natureza grave: Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos. § 2º se resulta morte: Pena – reclusão de 4 (quatro) a 12 (doze) anos. Aumenta-se a pena de um terço, se o crime é praticado contra pessoa menor de 14 (catorze anos).

O ECA determina que 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 legais (art. 13) e, ainda, tipifica como infração administrativa sujeita à penalidade, o fato de médico, professor ou outro profissional responsável por estabelecimento de atenção à criança ou adolescente não comunicar tais casos às autoridades competentes.

Art. 245 - " Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente: Pena – multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência."

Ressalte-se que os responsáveis por entidades que mantenham programas de abrigo e internação deverão observar os direitos e garantias de que são titulares as crianças e os adolescentes, assegurando aos abrigados e internos tratamento digno, ficando tais instituições sujeitas à fiscalização do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares nos termos do artigo 97 do ECA.

A legislação em vigor prevê com pena de reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos e multa a punição para a exploração sexual mediante imagens pornográficas, inclusive via internet (art. 241 do ECA).

A prostituição infantil e demais casos de exploração sexual são tratados no art. 244-A do ECA, com pena de reclusão de 4 (quatro) a 10 (dez) anos e multa.

Observe-se que o Código Penal Brasileiro (art. 224), relativamente aos crimes contra os costumes, presume a violência do ato pela incapacidade de consentir, se a vítima for menor de catorze anos.

O Tráfico de crianças e adolescentes está previsto no artigo 239 do ECA, com pena de reclusão de 4 (quatro) a 6 (seis) anos e multa.

Quanto ao uso de substâncias psicotrópicas, o artigo 243 do ECA determina que vender, fornecer ainda que gratuitamente, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a criança ou adolescente, sem justa causa, produtos cujos competentes possam causar dependência física ou psíquica, ainda que por utilização indevida sujeitará à pena de detenção de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa, se o fato não constitui crime mais grave (ou seja, se não configurar tráfico de drogas, caso em que aplicar-se-á a legislação específica: Lei 6.368/76 e Lei 8.072/90).

Em relação ao trabalho abusivo e explorador a que estão sujeitos crianças e adolescentes tanto nos grandes centros como no interior, reputa-se como prejudicial ao desenvolvimento físico, emocional e intelectual nesta fase da vida.

Segundo publicação do Ministério do Trabalho e Emprego¹⁸, o Fundo da Nações Unidas para a Infância – UNICEF, elenca as seguintes características, que em conjunto ou isoladamente, tornam o trabalho infantil precoce prejudicial ao desenvolvimento educacional e biopsicossocial das crianças:

I-aquele realizado em tempo integral, em idade muito jovem;

II-o de longas jornadas;

III-o que conduza a situações de estresse físico, social ou psicológico ou que seja prejudicial ao pleno desenvolvimento psicossocial;

IV-o exercido nas ruas em condições de risco para a saúde e a integridade física o moral das crianças;

V-aquele incompatível com a frequência à escola;

VI-o que exija responsabilidade excessiva para a idade;

VII- o que compromete e ameaça a dignidade e a auto-estima da criança, em particular quando relacionado ao trabalho forçado e com exploração sexual;

VIII-trabalhos sub-remunerados.

Afora constituir exploração econômica, tendo em vista menor remuneração paga à criança e adolescente, comparativamente ao adulto, nas mesmas tarefas, a jornada de oito horas diárias é também incompatível com o processo de escolarização, o ECA (capítulo V, Título II) proíbe a realização de qualquer trabalho aos menores de catorze anos, salvo na condição de aprendiz, nos termos da lei.

No Brasil o problema está associado à pobreza, à desigualdade e à exclusão social, pois para muitas famílias, o trabalho infantil é uma questão de sobrevivência. Caracteriza-se, também, pela ausência de controle estatal, tendo em vista a sua informalidade, nos domicílios ou nas ruas.

Na zona rural, os malefícios à saúde física são evidentes, como no manuseio de fornos de carvão, na extração de pedras, na agroindústria canavieira, para citar apenas algumas.

Na zona urbana, em sua grande maioria encontram-se crianças na atividade informal e até em algumas atividades formais, a exemplo da produção de calçados. Ademais, participam de atividades ilegais e anti-sociais de alto risco, como a prostituição e o tráfico de drogas. Por se constituir forma de obter ganhos rápidos, crianças são arregimentadas por quadrilhas de traficantes de drogas, entrando precocemente em confronto com a lei.

Os procedimentos de apuração de ato infracional atribuído a adolescente compõem a Seção V, Capítulo III, Título IV, do ECA que dispõe sobre o acesso à justiça.

Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas sócio-educativas (art. 112 e ss. do ECA):

I – advertência;

II – obrigação de reparar o dano;

III – prestação de serviços à comunidade;

IV – liberdade assistida;

V – inserção em regime de semi-liberdade;

VI – internação em estabelecimento educacional;

VII – qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

Note-se que a aplicação das medidas acima deve priorizar o convívio familiar, sempre que possível, tendo sempre em vista a política de proteção integral. Em cada caso concreto verificar-se-á a possibilidade de cumprimento da medida cabível. A internação é a medida mais gravosa, constituindo privação da liberdade, não comportando nos termos do artigo 121 do ECA prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada a cada 6 (seis) meses, sem exceder a três anos.

Quanto às medidas de proteção determinadas no art. 101 do Estatuto, I a VII, serão abordadas detalhadamente no próximo capítulo, que terá por escopo a análise da Instituição Conselho Tutelar.

Capítulo 3

A INSTITUIÇÃO CONSELHO TUTELAR

3.1. A Criação do Conselho Tutelar

Nos capítulos anteriores verificou-se como a legislação brasileira atual busca tutelar a infância e a adolescência, bem como procurou-se conceituar os termos criança e adolescente, levando-se em conta sua condição peculiar de seres em desenvolvimento. Outrossim, objetivou-se delimitar como população alvo deste estudo o segmento pertencente a estas faixas etárias que vivem em situação de risco pessoal e social.

Uma vez contextualizada a população alvo do presente estudo, passa-se neste capítulo a considerações sobre a instituição Conselho Tutelar, sua competência e atribuições.

O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, o representante da comunidade na Administração Municipal encarregado de assegurar o cumprimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, considerado importante instrumento de mudança social e do Estado, nos moldes da legislação em vigor.

Foi instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, cujo Título V ocupou-se em definir a formação e

previsão de recursos para o funcionamento dos Conselhos Tutelares, bem como suas atribuições, competências e impedimentos.

Órgão instituidor de políticas públicas também criado pelo ECA, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- CONANDA, através da Resolução nº 75 de 22/10/2001, estabeleceu os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares.

O artigo 132 do ECA diz que cada município, independentemente do número de habitantes, deve ter, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar composto por 5 (cinco) membros, escolhidos pela comunidade por eleição direta para mandato de três anos, sendo permitida uma reeleição. A Lei determina, ainda, como requisitos básicos para ser conselheiro tutelar válidos em todo o país: ter reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e morar no município há mais de dois anos.

O Município do Rio de Janeiro, por exemplo, possui 10 (dez) Conselhos Tutelares.

Em termos nacionais, enfrenta-se dificuldades para consolidação do ECA no cotidiano da sociedade. Aponta Glaucia Sander ^[20], Assessora da Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais e da Fundação Fé e Alegria, a resistência de muitas prefeituras em constituir e dar condições de funcionamento para o Conselho, além de insuficiência de referenciais teóricos e práticos para o trabalho, e, ainda, as fragilidades da política de atendimento nos municípios.

Com intento de proporcionar informações atualizadas sobre a atuação dos Conselhos Tutelares recorreu-se à RISolidaria ^[21], que trata de vários temas, de forma aprofundada e qualificada, por meio de canais temáticos, entre os quais encontra-se a competência e atribuições dos Conselhos Tutelares.

3.2 Competência do Conselho Tutelar

Os Conselhos Tutelares tem competência para aplicar às crianças e adolescentes em situação de risco as medidas de proteção, dispostas no art 101, I a VII do ECA, quais sejam:

"I – encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante termo de responsabilidade:"

A Política de Proteção Integral instituída na CF/88 e regulamentada pelo ECA proporcionou a busca do fortalecimento dos vínculos familiares da criança e do adolescente em situação de risco pessoal/social, no momento do atendimento no Conselho Tutelar.

Assim é que, chegando o caso concreto ao Conselho Tutelar, os pais ou responsáveis serão convocados para cumprir o seu dever-direito de assistir, criar e educar os filhos, mediante termo de responsabilidade que consignará o compromisso de doravante zelar pelo cumprimento de seus deveres. Contudo, não sendo possível, o interesse da criança ou adolescente deve prevalecer sendo aplicadas as demais medidas de proteção, conforme se mostrem mais adequadas ao caso.²¹

"II – orientação, apoio e acompanhamento temporários:"

Confere o Estatuto de Criança e do Adolescente relevância ao convívio familiar e comunitário como direito da criança e do adolescente. Para tal, coloca à disposição das autoridades um leque de possibilidades de ajuda especializada que complementem a ação dos pais ou responsáveis que dela necessitem, para que obtenham êxito em sua tarefa de manter e educar seus filhos ou pupilos.

"III- matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental:"

Desse modo, poderão os Conselhos Tutelares, por exemplo, requisitar a matrícula escolar de criança e adolescente, diante da impossibilidade ou incapacidade de pais ou responsáveis para fazê-lo.

A Escola tem crucial importância na socialização e desenvolvimento cognitivo da criança. Tornou-se também, em razão do estabelecido no art. 56 do ECA, ponto de referência da garantia dos direitos da criança e do adolescente. A norma estabelece que o dirigente de estabelecimento de ensino fundamental deverá comunicar ao Conselho Tutelar os casos de²²:

- 1) Maus-tratos envolvendo seus alunos;
- 2) Reiteração de faltas injustificadas;
- 3) Elevados índices de repetência.

"IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente:"

A falta de recursos não deverá obstar a convivência familiar da criança e do adolescente. Deverão ser requisitados, pelos Conselhos Tutelares, os serviços sociais públicos ou comunitários, diante das limitações ou falta de recursos dos pais. Não devendo ser o abrigo a solução alvitada pelo ECA.

"V- requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;"

Esta medida visa priorizar o atendimento nos hospitais do governo à criança e ao adolescente cuja família não tenha condições financeiras de arcar com tratamento necessário ao seu desenvolvimento saudável²³

"VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos";

Possui o mesmo objetivo da medida anterior, qual seja o desenvolvimento salutar da criança e do adolescente. Porém, de aceitação mais difícil pelo jovem que dele necessita, devendo, se possível, ter um caráter preventivo.

"VII- abrigo em entidade".

Medida de caráter provisório nos termos da Lei deve ser precedida das anteriores, sempre que possível, tendo em vista a quebra do convívio familiar diário, que acarreta. É medida intermediária entre a perda do poder familiar dos pais e a adoção ou colocação em lar substituto.

Registre-se, ainda, que ao encaminhar criança ou adolescente para entidade de atendimento (inciso VII), o Conselho Tutelar deverá comunicar a medida imediatamente à autoridade judiciária e acompanhar o caso sistematicamente para garantir e promover a transitoriedade e provisoriedade do abrigo em entidade, requisitando para tanto o apoio dos serviços públicos de assistência social. A autoridade judiciária é quem, com base nos argumentos apresentados pelo Conselho, vai transferir ou não a guarda da criança ou adolescente do pai, da mãe ou do responsável para o dirigente do programa de abrigo. Se o Juiz não se convence da necessidade da medida de abrigo em entidade, a decisão do Conselho Tutelar deixa de valer.²⁴

3.3 Atribuições do Conselho Tutelar

Tendo em vista a competência atribuída pelo ECA aos Conselhos Tutelares para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal/social de forma a aplicar as medidas protetivas elencadas no art. 101, I a VII, bem como medidas atinentes a seus pais ou responsáveis (art. 129, I a VII), verifica-se a implicação de uma diversificada gama de atribuições ou tarefas que vão desde o atendimento de crianças e adolescentes, pais ou responsáveis até a representação às autoridades competentes (quando o caso assim o exigir), como disposto no art.136 do ECA.

Com o escopo de fazer cumprir as medidas de sua competência e também as determinadas pelo judiciário, os Conselhos Tutelares devem requisitar ações de entidades governamentais e não-governamentais envolvidas no atendimento que se fizer necessário em cada caso concreto, nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança.(art. 136, III, "a", ECA). Assim, por exemplo, no caso de uma criança ter sido registrada mas não ter certidão de nascimento, o Conselho requisita ao cartório do RCPN correspondente sua certidão. Porém, se não houve o registro, o Conselho comunicará ao Juiz para que ele determine ao Cartório o devido assentamento²⁵.

Focando os direitos preconizados no ECA os Conselhos Tutelares desempenham tarefas como expedição de notificações (art. 136, VII, ECA) e requisição de certidões de nascimento e de óbito de criança e adolescente, quando necessário (art. 136, VIII, ECA).

É, também, atribuição do Conselho Tutelar (ECA, art. 95), juntamente com o Poder Judiciário e o Ministério Público, fiscalizar as entidades de atendimento governamentais ou não-governamentais comprometidas com programas de proteção destinados a crianças e adolescentes (art. 95, ECA).

Prescreve o art. 136 do ECA que o Conselho Tutelar deverá:

I – "Atender às crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII (já referidas no item 3.2).

II- "Atender e aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII, " quais sejam:

I- "Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família":

II- "Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos";

III- "Encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico";

IV- "Encaminhamento a cursos ou programas de orientação",

V- "Obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar";

VI- "Obrigação de encaminhar criança ou adolescente a tratamento especializado".

VII- "Advertência".

Nesse contexto, o Conselho Tutelar irá aconselhar os pais ou responsáveis de forma a promover a eliminação da situação de risco para a criança ou adolescente, partindo do princípio de que a família é a unidade fundamental da sociedade. No seu seio devem as crianças e adolescentes desenvolver-se, naturalmente, criando vínculos afetivos, os quais, sem dúvida alguma, serão da maior relevância para a sua vida adulta e para a gerações que se sucederem.

Informa a RISolidária que a advertência aos pais ou responsáveis consubstancia-se sob a forma de admoestação verbal e por escrito, sempre que direitos de seus filhos ou pupilos, por ação ou omissão forem ameaçados ou violados. Caso os pais ou responsáveis, reiteradamente, descumpram os seus deveres, o Conselho Tutelar deverá agir para garantir o interesse das crianças e adolescentes, comunicando o descumprimento às autoridades competentes.

Ademais, a ocorrência de crimes que, mesmo não tipificados no ECA, tenham crianças e adolescentes como vítimas, devem ser comunicados à autoridade judiciária competente, por exemplo, quando pais ou mães:

1.Deixam de cumprir com assistência aos filhos, tendo condições (abandono material- art. 244 do CP)

2.Deixam de cuidar da educação dos filhos (abandono intelectual- art. 246 do CP);

3.Entregam criança/adolescente a pessoa inidônea (art. 245 CP);

4.Permitem que crianças e adolescentes freqüentem casa de jogo, residam ou trabalhem em casa de prostituição, pratiquem mendicância ou sirvam a mendigo para excitar a comiseração pública (abandono moral- art. 247 do CP).

A ação do Conselho Tutelar deve ser mais urgente quando se tratar recebimento de denúncia de criança ou adolescente vítima de maus-tratos, opressão ou abuso sexual.²⁶ Com relação a este último, de acordo com Glaucia Sander²⁷, estudos desenvolvidos pelo Laboratório de Estudos da Criança da USP demonstram que de 85% a 90% dos agressores são conhecidos da criança: familiares ou pessoas muito próximas que se utilizam da relação afetiva para o ato libidinoso ou sexual. A punição desse tipo de crime é muito difícil pela ausência de prova da sua materialidade, pois não

deixam marcas. Todavia, pode-se caminhar no sentido do reconhecimento do dano psíquico através de depoimento da vítima. Outro aspecto da complexidade que envolve esse tipo de crime contra a criança/adolescente, reside no fato de partir a violência, na maioria das vezes, justamente de quem deveria protegê-la.

III - "Promover a execução de suas decisões, podendo para tanto":

a)requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

De acordo com a Risolidária, caso o serviço em questão não exista, ou seja prestado de forma irregular, o Conselho deve comunicar o fato ao responsável pela política correspondente e ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para que o serviço seja criado ou regularizado, fundamentando a necessidade, por meio de correspondência oficial, recebendo o ciente do Órgão executor na segunda via da correspondência ou em livro de protocolo.

b)representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

Descumprir sem justa causa, as deliberações do Conselho é crime previsto no art. 236 do ECA.

Ainda de acordo com a RISolidária, diante do descumprimento injustificado de suas deliberações por Órgão governamental ou não-governamental, o Conselho encaminhará representação à autoridade judiciária, esclarecendo o prejuízo ou o risco que essa omissão traz para crianças, adolescentes e suas famílias. Se o Juiz considerar a representação do Conselho procedente, o caso vai para o Ministério Público que determina a apuração de responsabilidade criminal do funcionário ou agente público que descumpriu a deliberação.

IV-"Encaminhar ao Ministério Público notícia e fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou do adolescente":

No caso de constatação de alguma irregularidade ou violação dos direitos das crianças e adolescentes abrigados, semi-internados ou internados, o Conselho deverá aplicar, sem necessidade de representar ao Juiz ou ao Promotor de Justiça, a medida de advertência prevista no art. 97 do ECA. Se a entidade ou seus dirigentes forem reincidentes, comunicará a situação ao MP ou representará à autoridade judiciária competente para aplicação das demais medidas previstas no art. 97 do ECA, quando os fatos

configurarem crimes (ECA, art. 228 a 244-A) ou infrações administrativas (art. 245 a 258), através de correspondência oficial protocolada.²⁸

V- "Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência".

A competência da Infância e da Juventude está elencada nos artigos 148 e 149 do ECA.

VI- "Providenciar a medida determinada pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, I a VI, para o adolescente autor de ato infracional".

Promover as medidas protetivas (incisos I a VI) aplicadas pela justiça a adolescentes infratores; acionar pais, responsáveis, serviços públicos e comunitários para atendimento a adolescente autor de ato infracional, a partir de determinação judicial.²⁹

VII- "Expedir notificações":

Expedir correspondência oficial no sentido do atendimento aos ditames legais do ECA, da Constituição ou de outras legislações, por exemplo³⁰:

1) notificar pais ou responsável convocando-os à sede do Conselho Tutelar para assinar e receber termo de responsabilidade.

2) notificar o diretor de escola de que o Conselho determinou a matrícula da criança.

3) notificar os pais do aluno para que cumpram a medida aplicada, zelando pela frequência do filho à escola. O não acatamento da notificação do Conselho poderá gerar a abertura de procedimento para a apuração de crime (ECA art. 236) ou de infração administrativa (ECA art. 249).

VIII- "Requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário":

A requisição de certidões ou atestados, como as demais requisições de serviços públicos serão através de correspondência oficial, em impresso ou formulário próprio, fornecendo ao executor do serviço os dados necessários para a execução do documento desejado.³¹

IX- "Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente":

Esclarece, a RISolidária que na Lei Orçamentária (Municipal, Estadual ou Federal), o Executivo deverá, obrigatoriamente, prever recursos para o desenvolvimento da política de proteção integral à criança e ao adolescente representada por planos e programas de atendimento.

X- "Representar em nome da pessoa da família, contra violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, II da Constituição Federal;"

Fazer representação perante a autoridade judiciária ou ao Ministério Público, em nome de pessoa (s) que se sentir (em) ofendida (s) em seus direitos ou desrespeitada (s) em seus valores éticos e morais e sociais pelo fato de a programação de televisão ou de rádio não respeitar o horário autorizado ou a classificação indicativa do M. da Justiça (adequação dos horários de exibição às faixas etárias de crianças e adolescentes), para aplicação de pena pela prática de infração administrativa³² (ECA, art 254).

XI- "Representar ao Ministério Público, para efeito de ações de perda ou suspensão do poder familiar".

Diante de situações graves de descumprimento por parte dos pais do dever de assistir, criar, educar os filhos, menores e esgotadas todas as formas de atendimento e orientação, deverá o Conselho Tutelar encaminhar representação ao Promotor de Justiça da Infância e da Juventude, expondo a situação, mencionando a norma protetiva violada, apresentando provas e pedindo as providências cabíveis. O promotor de Justiça proporá a ação de perda ou suspensão do poder familiar (art 20 c/c o art 155 ECA) à autoridade judiciária competente, que instalará o procedimento contraditório para a apuração dos fatos³³ (ECA, art. 24).

Vale ressaltar que as decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária, conforme dispõe o artigo 137 do ECA.

Pelo exposto, as medidas de competência dos Conselhos Tutelares para serem aplicadas necessitam do apoio de entidades de atendimento, as quais serão objeto do próximo capítulo.

Capítulo 4

A INSTITUIÇÃO CONSELHO TUTELAR E O ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO PESSOAL/SOCIAL

4.1 Os Regimes de Atendimento

No capítulo anterior, buscou-se atingir os seguintes objetivos: apresentar a Instituição Conselho Tutelar descrevendo a sua competência à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em seguida, elencaram-se as atribuições dos Conselhos Tutelares, consubstanciadas nas principais atividades a serem desenvolvidas e nos encaminhamentos que podem ser realizados visando à responsabilização dos pais/responsáveis e à aplicação das medidas de proteção à crianças e adolescentes, conforme determinado pelo ECA. Passa-se neste capítulo à análise das formas de atendimento especificamente previstas no artigo 90 do ECA.

As medidas de proteção e sócio-educativas determinadas tanto pelos Conselhos Tutelares como pelos Juízes da Infância e da Juventude requerem um sistema de atendimento constituído por redes locais de entidades de atendimento, que possam viabilizar as decisões por eles exaradas. Assim, por exemplo, uma denúncia de maus tratos a uma criança que chegue ao Conselho Tutelar, deverá ser investigada por seus agentes. Confirmada a Denúncia, os pais ou responsáveis deverão ser convocados para cumprirem seus deveres de assistir, criar e educar seu filho ou pupilo, mediante termo de responsabilidade. Caso os pais reiteradamente descumpram tais deveres, colocando o filho em situação de risco, deverá o Conselho Tutelar agir no interesse da criança em questão, tomando uma ou mais medidas protetivas, como o encaminhamento da criança a um abrigo para que cesse o risco a que estava exposta tal criança. Para tanto, contará com o apoio de uma rede local de atendimento, preparada para executar as ações que o caso concreto exigir.

Para esclarecer como deve funcionar tal atendimento, se faz necessário distinguir entidades de atendimento, programas de atendimento e regimes de atendimento.

Entidades de atendimento são pessoas jurídicas, governamentais ou não-governamentais, responsáveis pela implementação da política de atendimento elaborada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), inspirado nos Princípios da Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas expressos na Convenção Internacional dos Direitos da Criança (anexo A), nos artigos 227 e 228 da Carta da República e no ECA. Estes são os parâmetros a serem seguidos pelas entidades de atendimentos à infância e juventude em todo o país.

Não obstante, os Conselhos Estaduais, podem adequar as normas gerais às peculiaridades regionais. Já os Conselhos Municipais, tem a tarefa de fazer cumprir as orientações das instâncias normativas superiores, orientando as referidas entidades governamentais e não-governamentais.

Com escopo de possibilitar o controle estatal de suas ações, deverão as entidades de atendimento proceder à inscrição de programas, através do

encaminhamento de seu Regimento Interno, especificando os respectivos regimes de atendimento, aos Conselhos Municipais, que a seu turno, comunicarão aos Conselhos Tutelares e à autoridade judiciária competente. O sistema de atendimento assim constituído deve estar organizado de forma a conter entidades capazes de abarcar o elenco de regimes de atendimento previstos no artigo 90 do ECA, quais sejam:

I-orientação e apoio sócio-familiar;

II - apoio sócio-educativo;

III - colocação familiar;

IV- abrigo;

V- liberdade assistida;

VI- semi liberdade;

VII - internação.

Desse modo, poderão os Conselhos Tutelares e a autoridade judiciária, devidamente cientificados, fazerem os encaminhamentos necessários à implementação de suas decisões.

De acordo com o pedagogo Antonio Carlos Gomes da Costa ³⁴ para que as medidas aplicáveis às crianças e adolescentes se tornem efetivas, se faz necessário um sistema de atendimento estruturado formado por redes locais de entidades de atendimento (governamentais e não-governamentais) cuja função é respaldar a atuação dos Conselhos Tutelares e da Justiça da Infância e Juventude. As entidades se responsabilizam pelo(s) regime(s) de atendimento por elas praticado(s) na implementação das medidas protetivas ou sócio-educativas estabelecidas no ECA e determinadas no caso concreto pela autoridade competente.

O elemento básico caracterizador da entidade de atendimento é o seu regime de atendimento. Define Antônio Carlos Gomes da Costa³⁵ cada um dos regimes:

1.Regime de orientação e apoio sócio-familiar. É o mais importante e o menos praticado dos regimes de atendimento do ECA. A orientação refere-se à ajuda não-material à família: informação, aconselhamento psicossocial, jurídico e econômico. Já o apoio refere-se à ajuda material: renda mínima, cesta básica, materiais de construção, vestuário, medicamento e outros. Vale ressaltar, que embora de difícil prática, seria ideal que seus resultados fossem suficientes no combate à violação dos direitos fundamentais da

criança e do adolescente, tornando possível o seu desenvolvimento no seio da família. Logrando-se êxito nesse patamar de atendimento, não se chegaria à institucionalização (abrigo e internação) de crianças e adolescentes desassistidos pelos familiares.

2. REGIME DE APOIO SÓCIO-EDUCATIVO. É o trabalho social e educativo dirigido a crianças e adolescentes fora dos regimes de institucionalização. Nesse sentido, tais programas governamentais e não-governamentais desenvolvidos na comunidade são um poderoso instrumento de garantia ao direito à convivência familiar, ao lado do apoio e orientação sócio-familiar. Cumpre destacar, o relevante papel de algumas empresas privadas em parceria com Prefeituras e os Conselhos Municipais visando ao desenvolvimento local, instrumentalizando a Responsabilidade Social e contribuindo para o crescimento do país.

3. REGIME DE COLOCAÇÃO FAMILIAR. A colocação em família substituta em regime de guarda, tutela ou adoção é uma forma de – quando exauridas todas as alternativas de manter a criança em sua família natural- assegurar à criança o direito à convivência familiar e comunitária. É uma alternativa ao abrigo.

4. REGIME DE ABRIGO. O abrigo não é uma internação, não há privação de liberdade. Trata-se de uma medida de apoio residencial, afetivo e provisório até que a criança ou adolescente atendido possa retornar à sua própria família ou ser colocado em família substituta. Ressalte-se que o Estatuto estabelece um prazo de dois dias úteis para que os responsáveis pelos abrigos comuniquem à Justiça os casos de acolhimento de crianças e adolescentes em seus programas sem a prévia medida judicial, encaminhados pelos Conselhos Tutelares, pelas próprias famílias ou outros Órgãos.

5. REGIME DE LIBERDADE ASSISTIDA. Este regime é voltado para o atendimento de adolescentes que cometeram ato infracional. Para seu adequado funcionamento faz-se necessário um conjunto de métodos e técnicas sócio-educativos nas áreas de aconselhamento, terapia, reabilitação, educação básica e profissional, bem como orientação e apoio sócio-familiar, quando necessário.

6. REGIME DE SEMI-LIBERDADE. Também voltado para o atendimento de adolescente autor de ato infracional. É a última alternativa antes que se recorra à privação de liberdade. É a primeira alternativa, quando se pensa em progressão de regime para adolescente que se encontra internado.

7. REGIME DE INTERNAÇÃO. É regime de privação de liberdade. Deve obedecer aos princípios da excepcionalidade e da brevidade, devendo ser aplicado em último caso. Fundamenta-se na necessidade de ação sócio-

educativa, gerando a responsabilidade da entidade pela integridade física, psicológica e moral do adolescente e pelo seu desenvolvimento pessoal e social.

Em que pese ser o direito à convivência familiar e comunitária direito fundamental ao lado do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à liberdade, nem sempre é possível sua manutenção. Fatores como o desemprego, a dependência de drogas, entre outros, levam ao rompimento dos laços familiares.

O abrigo em instituição é uma das medidas de proteção aos direitos das crianças e adolescentes estabelecidas no art. 101 do ECA e sua aplicação por decisão do Conselho Tutelar e por determinação judicial, implica na *suspensão* do poder familiar e o afastamento temporário do convívio com a família. Já a colocação em família substituta, através de adoção, implica na *destituição* do poder familiar, aplicável aos casos em que não há mais possibilidade de retorno à família de origem, de competência exclusiva do Juízo da Infância e Adolescência.

As entidades de atendimento que oferecem o regime de abrigo devem propiciar, durante a aplicação da medida, a manutenção do vínculo familiar e a convivência comunitária. Desse modo, deve incentivar o contato com familiares, organizando reuniões, encaminhando pais ou responsáveis para programas oficiais ou comunitários de apoio à família, bem como manter grupos de irmãos unidos, possibilitando a busca da reestruturação familiar, sempre que possível. Foi também tentada pelo legislador a convivência comunitária, evitando-se a alienação e a inadequação dos abrigados para a vida em sociedade. Contudo, os resultados práticos desta abordagem de proteção tem deixado muito a desejar, tendo em vista o grande número de crianças e adolescentes que acabam vivendo pelas ruas das grandes cidades, o que sinaliza a pouca atratividade que tais instituições exercem sobre os que delas necessitam. Vistos os regimes de atendimento que podem ser buscados no enfrentamento das questões referentes à infância e adolescência, passa-se a considerar as dificuldades encontradas pelos Conselhos Tutelares no desempenho de suas atribuições, enquanto órgão de mediação entre a demanda e a oferta desses atendimentos.

4.2 Dificuldades na atuação dos Conselhos Tutelares

Para tecer considerações acerca das dificuldades encontradas pelos Conselhos Tutelares no desempenho das suas atribuições é necessário promover uma abordagem prática que retrate o dia a dia da instituição. Em visita ao Conselho Tutelar Zona Sul do Município do Rio de Janeiro, ouviu-se dos próprios conselheiros os principais empecilhos ao trabalho da instituição. Esse Conselho atende a toda a zona sul, incluindo-se a Rocinha e Vidigal, embora na prática, saia desse circuito porque para lá confluem

crianças e adolescentes de outras áreas. O dimensionamento das dificuldades práticas encontradas nas ações pode ser vislumbrado por entrevista realizada em novembro de 2005 com os Conselheiros do Conselho Tutelar da Zona Sul, como se segue:

1) Quais os agentes responsáveis pela abordagem de crianças e adolescentes que se encontram nas ruas em situação de risco pessoal/social?

R.: Os educadores são os agentes da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro que recolhem crianças e adolescentes em situação de rua e trazem para o Conselho.

2) Na hipótese de não serem localizados pais ou responsáveis dessas crianças e adolescentes, como agem os Conselhos Tutelares?

R.: Em primeiro lugar, eles são entrevistados pelo conselheiro que anota seus dados em uma ficha, providenciando o contato com a família, com vistas a reinserção familiar de crianças e adolescentes. Funciona ao lado do Conselho uma Central de Triagem, na qual podem ser alimentados e tomam banho, enquanto será providenciado um abrigo para pernoite. Se não lograrem êxito na procura de pais ou responsáveis, serão encaminhados aos abrigos. Este atendimento é dado aos que tem até 17 anos e 11 meses.

3) Há abrigos suficientes para atender a essa demanda? Quem mantém os abrigos?

R.: Não são suficientes, pois a procura é muito grande. Às vezes os próprios adolescentes procuram se abrigar, quando, por exemplo, estão sendo perseguidos na comunidade de origem, por terem praticado algum delito, como roubo. Os abrigos são mantidos pela Prefeitura (foi mostrada uma listagem com 12 entidades).

4) Caso a própria família tome a iniciativa de procurar os Conselhos Tutelares como se fará o seu atendimento?

R.: São atendidos no Conselho Tutelar os mais diversos casos, como por exemplo, quando os pais, já não conseguem mais tomar conta de seus filhos (porque eles estão roubando e correndo risco de vida na comunidade ou porque não tem tempo ou outras condições para cuidar deles) e pedem para que eles sejam abrigados.

5) Além dos educadores, dos pais ou responsáveis, crianças e adolescentes são trazidas ao Conselho por outros meios?

R.: Sim. São encaminhados casos de escolas, delegacias, denúncias de vizinhos, etc.

6) Que medidas serão tomadas no caso de falta de recursos dos pais para o encaminhamento de c & a a estabelecimento oficial de ensino fundamental?

R.: O Conselho procura as escolas e requisita vaga para a criança ou adolescente, através da 2ª CRE, embora nem sempre haja vaga.

7) E para outros tipos de encaminhamentos como, por exemplo, médico ou psicológico?

R.: As pessoas procuram o Conselho e de lá são encaminhadas aos atendimentos necessários, levando uma requisição.

8) Como é realizado o acompanhamento dos encaminhamentos efetivados pelos Conselhos Tutelares?

R.: O conselho visita os locais, sempre que possível para verificar se os atendimentos encaminhados estão sendo realizados. Porém, a Prefeitura só disponibilizou um carro e um motorista, o que dificulta as idas aos abrigos e hospitais. As visitas a residências dos familiares em favelas também não podem ser feitas, por falta de segurança.

9) Qual a formação dos profissionais envolvidos no atendimento a c & a nos Conselhos Tutelares?

R.: Não há necessidade de formação específica. Os cinco conselheiros são escolhidos por voto facultativo. Antes, passam por uma prova sobre o ECA e para se candidatarem basta terem alguma experiência em trabalho assistencial. Eles contam com o auxílio de 3 Assistentes Sociais e 1 Psicóloga, além de 3 funcionários administrativos.

10) A que autoridades os Conselhos Tutelares se reportam?

R.: Ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, CDCA. Porém, quem financia o Conselho é a Prefeitura.

11) Na sua opinião, as verbas liberadas para programas de atendimento a essa população são suficientes? Como são prestadas contas dessas utilizações orçamentárias?

R.: Não. É atribuição do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, CMDCA.

12) Como ocorre o encaminhamento de adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional ao Conselho Tutelar?

R.: O adolescente infrator só passa pelo conselho quando encaminhados pelo juiz. A ocorrência é feita diretamente na Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente, DPCA.

13) Na sua opinião, como é vista pela população a atuação dos Conselhos Tutelares?

R.: Acho que tem boa aceitação.

14) Quantos atendimentos são realizados em média por mês?

R.: 240 (duzentos e quarenta) atendimentos.

15) O que falta para um melhor atendimento à população?

R.: Seriam necessários mais Conselhos, mais abrigos e mais pessoal, inclusive de segurança, que não há. Falta também infra-estrutura, como computadores, telefones, veículos para transporte, etc. Também dificulta o andamento do serviço o entrave burocrático.

As respostas a estas perguntas possibilitam um melhor entendimento da prática das ações implementadas e suas principais dificuldades, podendo embasar, se cotejadas com a legislação vigente, a algumas conclusões referentes à atuação da instituição no Município do Rio de Janeiro. Salta aos olhos a existência de uma lacuna considerável entre a legislação e a sua aplicação, sendo proveitoso remeter o leitor ao item 1.3 do capítulo 1 deste trabalho onde se discute a evolução da legislação brasileira pertinente às questões da infância e adolescência.

A próxima subseção busca retratar o perfil das crianças e adolescentes abrigados no país, sob a ótica de pesquisa de iniciativa governamental.

4.3 Considerações sobre a situação dos Abrigados no país

Pesquisa realizada no ano de 2003, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA³⁶, investigou 589 das 600 instituições de abrigos existentes no país, que na ocasião da coleta de dados abrigavam 19.373 crianças e adolescentes, chegou a conclusões bastante significativas do perfil dos abrigados sobre as quais vale a pena destacar-se alguns dados:

1.Sexo, raça e tempo de abrigamento: os abrigados eram na sua maioria meninos(58,5%), afro-descendentes (63%) contando entre 7 e 15 anos de idade(61,3%).

2.Situação familiar: a grande maioria mantém vínculo familiar (86,7%) e apenas 5,8 % estavam impedidos judicialmente de contato com os familiares, enquanto 4,6% eram órfãos e 6,7% tinham família desaparecida.

3.Motivos de abrigamento: a pobreza mostrou-se o mais recorrente dos motivos (24,1%), seguida do abandono (18,8%), da violência doméstica (11,6%), da dependência química dos pais ou responsáveis (11,3%), da vivência nas ruas (7,0%) e da orfandade (5,2%).

4.Possibilidade de adoção: apenas 10,7% estavam em condições de serem encaminhados para adoção.

5.Tempo de abrigamento: encontravam-se nas instituições mais da metade dos abrigados(52,6%) por período superior a dois anos, sendo que 20,7% a mais de seis anos e 6,4 % a mais de dez anos.

Infere-se que os motivos de abrigamento são na maioria das vezes os mesmos da dificuldade de reestruturação familiar, quais sejam o desemprego, a moradia inadequada, a drogadição dos responsáveis, entre outros. Não sendo resolvidos os problemas familiares, não se possibilita para a maioria dos abrigados a reinserção familiar. Daí o fundamento para a tese de que o regime de atendimento de orientação e apoio sócio-familiar é o mais importante e basilar para o sistema de atendimento como um todo.

Conclusões

A análise das questões que envolvem a permanência de crianças e adolescentes em situação de risco em nossa sociedade remete inicialmente à discussão em torno do contexto sócio-econômico-político do país. Mesmo não tendo por objeto a crítica destes aspectos, não há como desconsiderar o determinismo exercido por fatores como o desemprego ou subemprego dos pais ou responsáveis na situação em que se encontra a grande maioria da população em estudo. Em razão disso, as intervenções governamentais ou não governamentais tendentes a solucionar tais problemas esbarram na complicada realidade que nos cerca. A exclusão social gerada pela má distribuição da renda é perpetuada a cada nova geração, ampliando-se o contingente de necessitados.

Urge que sejam tomadas medidas no intuito de amenizar esta realidade, consubstanciadas em políticas e programas de inclusão social, ampliando-se as chances de pais ou responsáveis proverem o sustento e desenvolvimento digno de seus filhos ou pupilos. Não adianta o Conselho Tutelar convocar os pais/responsáveis para que cumpram seu poder-dever de cuidar dos filhos/pupilos, quando não há condições financeiras mínimas para isso.

Com o advento da Carta da República de 88, viabilizado pelo momento de abertura política que caracterizou a volta ao Estado Democrático de Direito, foi instituída no ordenamento jurídico pátrio a Doutrina da Proteção Integral criada pela Convenção Internacional de Direitos da Criança. Apesar de ser, reconhecidamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente uma das leis mais avançadas do mundo na matéria, encontra-se várias dificuldades práticas (além da já citada exclusão social) para a tutela dos direitos atinentes à crianças e adolescentes em situação de risco.

As medidas de proteção dispostas no artigo 101 do ECA não têm caráter coercitivo, concebendo seus tutelados como seres em desenvolvimento, para os quais não devem ser dirigidas restrições e punições, visando, ao contrário, evitar que eles sejam atingidos em seus direitos fundamentais por atitudes dos pais/responsáveis ou do próprio Estado. Consubstanciam-se em providências a serem tomadas pela autoridade competente, ou seja, pelo Juiz da Infância e Juventude, Promotor ou Conselheiro Tutelar. Porém, com o aumento da violência urbana detectada nos dias atuais, existe uma tendência a se considerar que a legislação esteja permissiva demais e que a menoridade penal deva ser diminuída. Tal iniciativa levaria a que mais precocemente fossem adolescentes infratores levados aos rigores do Código Penal, sem resolver o problema básico que leva a maioria dos jovens marginalizados a se excluírem de uma sociedade que não os prepara para vida em seu seio.

Embora a família seja o ambiente ideal para o desenvolvimento de crianças e adolescentes, o Estado deve estar habilitado para suprir as suas necessidades, caso os pais ou responsáveis estejam temporariamente impossibilitados de fazê-lo. O atendimento a esta população mediante estrutura de rede locais de serviços, conforme já abordado, é dever do Estado, de forma a assegurar a todas as crianças e adolescentes o exercício de seus direitos fundamentais, como se depreende do próprio texto constitucional. Este atendimento deve estar apto a incentivar o retorno da criança ou adolescente ao convívio familiar originário ou substituto, conforme determinação do Estatuto.

A distância entre o discurso legal e as práticas desenvolvidas nos atendimentos tem sido alvo de muitas críticas daqueles que se preocupam com a questão do abandono social na infância. A desarticulação entre as entidades, bem como as políticas municipais sucessivas sem continuidade tem sido apontadas como fatores de inviabilização da consolidação e crescimento de programas governamentais, juntamente como a escassez de recursos financeiros e técnicos.

O Conselho Tutelar, enquanto órgão de ligação entre a população e a prestação de serviços públicos voltados para crianças e adolescentes, reflete

em suas ações a precariedade de recursos financeiros e técnicos providos pelos municípios para a realização de um bom trabalho.

Urge buscar-se alternativas de enfrentamento dessas questões por parte de toda a sociedade, apontando-se caminhos para a diminuição das desigualdades sócio-educativas, o que poderá levar a uma melhoria na qualidade de vida desses meninos e meninas, visando à diminuição de casos de morte violenta ligados, em sua maioria, ao tráfico de drogas, o que geraria, no futuro, resposta menos trágica nas estatísticas e mais humana na convivência social dos que habitam este país. Tem-se notícias de que várias empresas vêm conscientizando-se da importância de suas atuações nas áreas ambientais e sócio-culturais, imbuindo-se de Responsabilidade Social, como forma de construção de um país melhor, sob pena de inviabilizar-se seus próprios investimentos. Mas não em quantidade suficiente para abarcar a solução dos problemas existentes. É oportuno lembrar o velho ditado chinês: a semeadura é livre, mas a colheita é obrigatória.

A sociedade enquanto titular da dívida social geradora de obrigações e responsabilidade social deve ser acionada no sentido da melhoria da qualidade de vida dos necessitados e, por conseguinte, de todos os seus membros. É certo que tal visão empresarial há de ser incentivada pelo Poder Público e pela sociedade como um todo. Vê-se aí, o sentido da inclusão da sociedade como promotora dos direitos insculpidos no artigo 227 da CF/88 e em muitos outros.

A realidade violenta dos tempos atuais mostra-se implacável com os caminhos seguidos pela nossa sociedade. Privilegia-se o individualismo e o elitismo em detrimento da igualdade e da fraternidade. Nossa história mostra que esses sentimentos forjaram-se desde os tempos da economia agrária baseada na escravidão. Em forma de exclusão social ainda tem-se na sociedade contemporânea tal ranço, consubstanciada na má distribuição de renda e na ganância pelos lucros. Tudo isso sem falar no descaso dos agentes públicos que seguem os mesmos parâmetros discriminatórios, em total afronta aos ditames legais. Os princípios constitucionais e as normas constantes do ordenamento jurídico brasileiro restam, em sua grande maioria, letras mortas, frente às práticas correntes na sociedade.

No tocante à infância e adolescência, não obstante o louvável esforço de alguns, resulta para grande parte dos menores em situação de risco pessoal/social, ser mais atrativo vagar pelas ruas do que estar em um abrigo, o que sinaliza os desacertos ainda hoje presentes no atendimento dessas crianças e adolescentes. Nesse contexto, a instituição Conselho Tutelar, mostra-se ainda incipiente em relação ao que objetiva o ECA.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispões sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Coletânea de Direito Internacional. Valério de Oliveira Mazzuoli [Org.] Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos S. *Manual de Direito Administrativo*, 11ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2004.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Sociologia Jurídica. Você conhece?*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CONSELHO TUTELAR ZONA SUL. Entrevista concedida por grupo de Conselheiros do Conselho Tutelar da Zona Sul. [out. 2005]. Rio de Janeiro. RJ.

Costa, Antonio Carlos Gomes da. Entrevista – disponível em: http://www.risolidaria.org.br/vivalei/biblioteca/view_livro.jsp?lv=200404160010 Acesso em 22 outubro 2005.

FLAVELL, John H. *A Psicologia do Desenvolvimento de Jean Piaget*. São Paulo: Pioneira, 1975.

GRECO, R. *Curso de Direito Penal- Parte Geral*. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

GUATARRI, F. *As Três Ecologias*. São Paulo: Papyrus, 1990.

KERLINGER, Fred. N. *Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais. Um Tratamento Conceitual*. São Paulo: EPU, 1980.

LEPRE, Rita M. *A Adolescência e a Construção da Identidade*. Disponível em: <http://www.sociologia.org.br>. Acesso em 09 setembro 2005.

MEDEIROS, Marcelo *et al. Aspectos da Assistência prestada a crianças e adolescentes em situação de rua no Município de Goiânia*. Disponível em: <http://www.fen.ufg.br/revista/revista.html>. Acesso em 07 setembro 2005.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Trabalho Infantil no Brasil: Questões e Políticas*. Disponível em

http://www.planalto.br/publi_04/COLECAO/TRABINI.HTM. Acesso em 11 abril 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. *O Direito à convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Disponível em: http://www.fomezero.gov.br/download/ipea_abrigos_13042005.pdf. Acesso em 23 outubro 2005.

PIAGET, Jean. *Seis Estudos de Psicologia*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

RISOLIDARIA – Fundação Telefônica. *Conselhos Tutelares*. Disponível em http://www.risolidaria.org.br/util/view_noticia.jsp?txt_id=2005031700117. Acesso em 25 abril 2005.

Sander, Glauca. *Mudar é preciso: a importância dos Conselhos*. Disponível em: <http://www.rebidia.org.br/boletim/bolet06.html>. Acesso em 23 outubro 2005.

SILVA, José A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Roberto A *Construção do Estatuto da Criança e do Adolescente*. In: *Âmbito Jurídico*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/eca0008.htm>. Acesso em 06 março 2005.

NOTAS

⁰¹ O art. 227 da Constituição Federal de 88 reza: "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão."

² SILVA, José A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.p. 92/93.

³ GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 3.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2003. p.468.

⁴ Id *ibid*, p. 467

⁵ SILVA, Roberto. **A Construção da Estatuto da Criança e do Adolescente.** In: *Âmbito Jurídico*, ago/01 Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/eca0008.htm>. Acesso em : 06 março 2005.

⁶ O ambiente político da década de vinte caracterizou-se pelo crescente descontentamento social frente ao tradicional sistema oligárquico que dominava o país. Com a queda abrupta do preço do café desencadeou-se grave crise econômica, instalando-se o Estado Novo no governo de Getúlio Vargas em 1930.

⁷ *Id ibid*

⁸ O contexto político que ensejou a Política Nacional do Bem Estar de crianças e adolescentes foi a ditadura militar que permaneceu no poder de 31 de março de 1964 até 1985. Na ocasião, o golpe militar derrubou o presidente eleito João Goulart assumindo a Presidência da República o Marechal Castelo Branco.

⁹ GUATARRI, F. **As Três Ecologias.** São Paulo: Papirus, 1990, p. 30/31.

¹⁰ SILVA, R, op. cit.

¹¹ Nos termos de José dos Santos Carvalho Filho, O Princípio da Publicidade indica que "os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem." (Manual de Direito Administrativo, 11ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p.17.

¹²CAVALIERI FILHO, S. **Programa de Sociologia Jurídica. Você Conhece?.**Rio de Janeiro: Forense, 2002. p.92/93.

¹³ PIAGET, J. **Seis Estudos de Psicologia.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.

¹⁴ FLAVELL, John H. **A Psicologia do Desenvolvimento de Jean Piaget.**São Paulo: Pioneira, 1975 p.01/02.

¹⁵ Nas palavras do autor: "da mesma maneira que um corpo está em evolução até atingir um nível relativamente estável, caracterizado pela conclusão do crescimento e pela maturidade dos órgãos, também a vida mental pode ser concebida como evoluindo na direção de uma forma de

equilíbrio final, representada pelo espírito adulto. O desenvolvimento, portanto, é uma equilibração progressiva, uma passagem contínua de um estado de menor equilíbrio para um estado de equilíbrio superior. Assim, do ponto de vista da inteligência, é fácil se opor à instabilidade e incoerência relativas das idéias infantis à sistematização de raciocínio adulto. No campo da vida afetiva, notou-se, muitas vezes, quanto o equilíbrio dos sentimentos aumenta com a idade. E, finalmente, também nas relações sociais obedecem à mesma lei de estabilização gradual. Na realidade, a tendência mais profunda de toda atividade humana é a marcha para o equilíbrio. É a razão que exprime as formas superiores deste equilíbrio, reúne nela a inteligência e a afetividade". Informa, ainda, o autor que a acuidade visual, por exemplo, atinge um máximo no fim da infância, diminuindo em seguida; [...] ao contrário, as funções superiores da inteligência e da afetividade tendem a um "equilíbrio móvel", isto é, quanto mais estáveis, mais haverá mobilidade, pois, nas almas sadias, o fim do crescimento não determina de modo algum o começo da decadência, mas, sim, autoriza um progresso espiritual que nada possui de contraditório com o equilíbrio interior".

¹⁶ LEPRE, Rita Melissa. **Adolescência e a construção da identidade.** Artigo publicado no site do Instituto Brasileiro de Estudos Sociais (IBES). Disponível em : . Acesso em 09 setembro 2005.

¹⁷ MEDEIROS, Marcelo e Outros – **Aspectos da assistência prestada a crianças e adolescentes em situação de rua no Município de Goiânia.** Revista Eletrônica de Enfermagem (on line), Goiânia, v.3,n.1,jul-dez 2000– Disponível em <<http://www.fen.ufq.br/revista/revista.html>>. Acesso em 07 setembro 2005.

¹⁸ MINISTÉRIO DO TRABALHO- **Trabalho Infantil no Brasil: Questões e Políticas.** Disponível em https://ww.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/TRABINI.HTM. Acesso em 11 abril 2004.

¹⁹ Sander, Gláucia - **Mudar é preciso: a importância dos Conselhos.** Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/boletim/bolet06.html>>. Acesso em 23 outubro 2005.

²⁰ A RISolidária é uma iniciativa da Fundação Telefônica da Espanha que tem como objetivo fortalecer as entidades da sociedade civil através da promoção dos agentes sociais e do desenvolvimento do trabalho em rede. Projeto de abrangência internacional, o portal RISolidária possui uma plataforma tecnológica comum a países onde a Fundação atua: Brasil, Chile, Peru, Argentina e Espanha. No Brasil, a RISolidária nasceu de uma parceria com o CEATS - Centro de Empreendedorismo Social e Administração do Terceiro Setor visando adaptar o projeto à realidade do país e à diversidade de suas entidades, de modo a não se sobrepor ao que já existe e contribuir efetivamente.

²¹ *Id ibid*

²² *Id ibid*

²³ *Id ibid*

²⁴ *Id ibid*

²⁵ *Id ibid*

²⁶ *Id ibid*

²⁷ Sander. op.cit.

²⁸ *Id ibid*

²⁹ *Id ibid*

³⁰ *Id ibid*

³¹ *Id ibid*

³² *Id ibid*

³³ *Id ibid*

³⁴ Entrevista com o Pedagogo Antonio Carlos Gomes da Costa – disponível em: http://www.risolitaria.org.br/vivalei/biblioteca/view_livro.jsp?lv=200404160010> Acesso em 22 outubro 2005.

³⁵ *Id ibid.*

³⁶ O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: OS ABRIGOS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL. Disponível em http://www.fomezero.gov.br/download/ipea_abrigos_13042005.pdf>. Acesso em 22 outubro 2005.

*Servidora pública no Rio de Janeiro (RJ), bacharel em Direito

MOLAIB, Maria de Fátima Nunes. Crianças e adolescentes em situação de risco e suas relações com a instituição Conselho Tutelar . Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1015, 12 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8231>>. Acesso em: 26 out. 2006.