

Abordagem à família no contexto do Conselho Tutelar

LIANA FORTUNATO COSTA
MARIA APARECIDA PENSO
MARIA INÊS GANDOLFO CONCEIÇÃO
(ORGS.)



ABORDAGEM À FAMÍLIA NO CONTEXTO DO CONSELHO TUTELAR

Copyright © 2014 by autores

Direitos desta edição reservados por Summus Editorial

Editora executiva: **Soraia Bini Cury**

Editora assistente: **Saete Del Guerra**

Projeto gráfico e diagramação: **Crayon Editorial**

Capa: **Alberto Mateus**

Impressão: **Sumago Gráfica Editorial**

Editora Ágora

Departamento editorial

Rua Itapicuru, 613 – 7º andar

05006-000 – São Paulo – SP

Fone: (11) 3872-3322

Fax: (11) 3872-7476

<http://www.editoraagora.com.br>

e-mail: agora@editoraagora.com.br

Atendimento ao consumidor

Summus Editorial

Fone: (11) 3865-9890

Vendas por atacado

Fone: (11) 3873-8638

Fax: (11) 3873-7085

e-mail: vendas@summus.com.br

Impresso no Brasil

Sumário

PREFÁCIO	7
Anderson Pereira de Andrade	
1 CONCEITOS DE INFÂNCIA E LEIS QUE PROTEGEM CRIANÇAS E ADOLESCENTES	11
Rosa Maria Stefanini Macedo e Sheila Regina Camargo Martins	
2 BREVES FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR	25
Pedro Oto de Quadros	
3 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR DIANTE DAS FAMÍLIAS	41
Maria Inês Gandolfo Conceição e Maria Aparecida Penso	
4 A COMPREENSÃO DA FAMÍLIA COMO SISTEMA	49
Liana Fortunato Costa e Maria Aparecida Penso	
5 NOSSA FAMÍLIA E A FAMÍLIA DOS OUTROS	61
Ceneide Maria de Oliveira Cerveny e Sonia Maria Oliveira	
6 DIFERENTES OLHARES PARA A FAMÍLIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	71
Sheila Regina de Camargo Martins	
7 CONSELHO TUTELAR E INTERVENÇÃO DE REDE: ESTRATÉGIA DE AÇÃO	83
Jéssica Helena Vaz Malaquias	

8 A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NA ABORDAGEM ÀS FAMÍLIAS.	95
Marlene Magnabosco Marra	
9 A ESCUTA E A REDE DE APOIO À FAMÍLIA EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA.	109
Carmem Leontina Ojeda Ocampo Moré	
10 A RELAÇÃO COM OUTROS SETORES DA REDE DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE	121
Mariana Lugli e Rosa Maria Stefanini de Macedo	
11 A ESCOLA E A PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR.	137
Alciane Barbosa Macedo Pereira e Maria Inês Gandolfo Conceição	
12 A IMPORTÂNCIA DA VISITA DOMICILIAR PARA A MANUTENÇÃO DOS DIREITOS DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA.	145
Rosa Maria Stefanini Macedo	
13 DESAFIOS PARA OS CONSELHOS TUTELARES: ACOMPANHAR OS CASOS E ARTICULAR REDES	155
Maria Aparecida Penso	
14 ESTUDO DE CASOS	161
Liana Fortunato Costa, Maria Aparecida Penso e Maria Inês Gandolfo Conceição	

Prefácio

FOI COM GRANDE ALEGRIA e muita honra que aceitei o convite para prefaciar este livro. Trata-se de obra fundamental que vem preencher uma lacuna na bibliografia brasileira no que se refere ao tema da proteção da infância e da juventude e à atuação do conselho tutelar. Não há dúvidas sobre o papel protagonista exercido pelo conselheiro tutelar na defesa da infância e da juventude nem sobre as dificuldades encontradas para o exercício dessa importante função pública. Porém, uma rápida pesquisa bibliográfica nos mostra que quase nada há publicado acerca de diretrizes para a atuação desse importante órgão criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente há mais de 20 anos.

Concebido para estar à frente da política de atendimento à criança e ao adolescente, o Conselho Tutelar materializa postulados da *democracia participativa*. O legislador – e deve-se recordar que o legislador do Estatuto da Criança e do Adolescente é o mesmo que discutiu, votou e aprovou a Constituição Federal de 1988 –, ao entregar aos representantes da comunidade importantes cometidos de orientação, apoio e garantia de direitos das crianças, adolescentes e suas famílias, assegurou a inserção dela no labor de atenção a um grupo social cujos direitos historicamente vêm sendo violados. O Conselho Tutelar é uma instituição inédita no ordenamento jurídico brasileiro, dotada de autonomia e perenidade, criada para substituir o vetusto juiz de menores – onipotente durante aproximadamente 70 anos em nosso país – nas decisões acerca dos temas ligados à infância e

à adolescência, na fiscalização e no fomento das políticas públicas, na intervenção familiar, na esfera da fiscalização de entidades de atendimento, de acolhimento ou socioeducativas, e no combate ao trabalho precoce.

No âmbito internacional, pode-se traçar um paralelo entre o Conselho Tutelar e o Children's Panel escocês, criado pela Lei de Serviço Social escocesa de 1968 e mantido pela Lei de Proteção da Infância de 2011 daquele país do norte da Europa. Esse colegiado, formado por três cidadãos, que livremente se apresentam e preparam-se para compô-lo, tem atribuições semelhantes às de nosso Conselho Tutelar e outras, no âmbito das transgressões penais, naquelas ofensas de menor potencial. Essas duas instituições são vertebradas pelo desejo do legislador de manter as decisões acerca do destino da criança e do adolescente no seio da sociedade, da comunidade e da família onde estão insertos.

Buscar a atuação ótima do Conselho Tutelar – proposta última desta obra – é pressupor a existência de uma rede de garantia dos direitos da criança e do adolescente instalada, bem equipada e atuante. Como indutores da garantia dos direitos e dos interesses das crianças e dos adolescentes, os conselheiros tutelares dependem dessas políticas públicas para obter resultados do seu trabalho. Assim, sistemas de ensino, de saúde e de assistência social, principalmente, integrados e azeitados condicionam a eficácia da intervenção do Conselho Tutelar. Infelizmente não é isso que se vê no nosso país, seja nos rincões longínquos, nos arrabaldes das grandes cidades ou até mesmo no centro destas. Serviços públicos precários, em especial nessas três áreas, geralmente implicam uma atuação frustrante do Conselho Tutelar. Porém, como adverte mais de uma das autoras, isso não pode transformar-se em justificativa para que o conselheiro tutelar resigne-se a realizar apenas os “encaminhamentos”, cuja eficácia se vê prejudicada pela falta de concreta e direta participação do agente tutelar no deslinde e na solução da demanda que lhe é apresentada.

Há de se ter claro, desde logo, que a atuação do Conselho Tutelar na garantia de direitos fundamentais da criança e do adolescente não terá efetividade se este não puder atuar no fortalecimento das famílias, sobretudo das famílias vulneráveis, definidas aqui como aquelas carentes de instrução, de informações e de acesso a bens e a serviços e, ainda, aquelas em que a violência pode se fazer presente – ou seja, qualquer família brasileira, de qualquer classe social. A obra, assim, se constitui em valiosa bússola a guiar a andadura do conselheiro tutelar, que, mesmo submetido a certames de ingresso e cursos de formação, pode se ver em dúvida no momento de realizar uma entrevista, concretizar uma visita domiciliar ou fazer uma abordagem de rua.

É um privilégio trabalhar, como temos trabalhado já há alguns anos, com as professoras Liana Fortunato Costa e Maria Aparecida Penso. Desde o começo da década passada, com a implantação do Projeto Fênix – pioneira iniciativa de um grupo de professoras e pesquisadoras do Departamento de Psicologia da Universidade de Brasília, em parceria com a Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal e com a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude do DF –, dezenas de frutos, representados por intervenções de sucesso com crianças, adolescentes e suas famílias, e valiosas dissertações de mestrado e teses de doutorado vêm brindando a comunidade científica do Distrito Federal e do Brasil com acuradas análises empíricas acerca da criança, do adolescente e da família em sua pluralidade e de modo contextualizado. Esses frutos, sem a menor dúvida, têm ajudado as três esferas de poder da República a direcionar e calibrar as políticas públicas dirigidas à infância, à juventude e às famílias. O reconhecimento da relevância da família, como referência socioafetiva central para a constituição dos sujeitos da nossa sociedade, que se quer democrática e plural, sublinhado e realçado por todos os autores e seus grupos de pesquisa, é condição de civilidade que, enquanto não assumida por todos os agentes públicos deste país como prioridade absoluta – inscrita no artigo 227 da Constituição Federal –, nos

manterá em débito com as crianças e os adolescentes brasileiros. Esta obra é mais uma prova da entrega, do comprometimento e do rigor que os autores dedicam ao seu mister, o que não os impede, muito pelo contrário, de compartilhar simpatia, humanidade e compromisso social por onde quer que exerçam o seu ofício.

Longe de servir apenas aos Conselhos Tutelares ou aos seus conselheiros, o livro que o leitor tem em mãos será útil para os profissionais das áreas de saúde, educação, assistência social, segurança pública, bem como para todo aquele que deseja se acercar com propriedade dos temas atinentes à proteção e à garantia de direitos fundamentais da criança e do adolescente. Somente no dia em que, como povo e nação, nos convenceremos de que o investimento na criança, no adolescente e na família não são gastos; somente no dia em que, como povo e nação, nos convenceremos de que a prevenção primária, representada pela garantia dos direitos fundamentais, deve ser priorizada em detrimento da aplicação das medidas de proteção ou socioeducativas, que buscam a regeneração de algo já rompido; somente no dia em que, como povo e nação, nos convenceremos de que há de se dar à criança e ao adolescente as condições materiais mínimas para a concretização de um patamar de igualdade na partida para o desenvolvimento de seus projetos de vida, e à família condições de sustentar esse patamar, é que poderemos dizer que vivemos em uma sociedade verdadeiramente democrática, ocasião em que o trabalho do Conselho Tutelar será valorizado como um dos mais importantes cometidos que um agente público jamais recebeu. Mãos à obra, pois, na defesa e na garantia desses direitos.

ANDERSON PEREIRA DE ANDRADE
Promotor de Justiça Cível e de Defesa dos Direitos
Individuais Difusos e Coletivos da Infância
e da Juventude no Distrito Federal (MPDFT)

1 Conceitos de infância e leis que protegem crianças e adolescentes

Rosa Maria Stefanini Macedo

Sheila Regina Camargo Martins

O CONCEITO DE INFÂNCIA

O CONCEITO DE INFÂNCIA que conhecemos hoje, como um período de crescimento da criança com características próprias e diferentes dos adultos, apareceu na história por volta do século XVII. Até então, as crianças eram consideradas miniaturas de adultos, ou seja, adultos pequenos. As crianças participavam da vida dos adultos em todas as situações, no modo de se vestir, nos espaços dentro da casa, nas brincadeiras e festas fora de casa. Entre os nobres, era hábito levar mestres para educar as crianças nos castelos, ensinar-lhes artes e boas maneiras; entre os artesãos, era costume trocar os filhos de casa para que eles aprendessem com outro artesão, e não com o pai, o ofício desejado, assim aprendiam também a se comportar. Já os filhos de camponeses iam com os pais para o campo desde pequenos, assim que tivessem condições de ajudar no trabalho.

Por influência da Igreja e dos moralistas no século XVII, passou-se a defender a ideia de que a criança era diferente do adulto em suas capacidades e no modo de entender os fatos, em virtude de sua menor compreensão e falta de malícia. A partir daí, a maneira como as crianças eram vistas começou a se transformar, embora nas escolas ainda não houvesse separação por idade. A escola como conhecemos hoje, com classes de diferentes níveis e de acordo com a idade, só se esboçou no final do século XVIII, firmando-se a partir do século XIX. Criaram-se atividades segundo uma série de características específicas apontadas para cada idade, para que, por meio delas, as crianças

tivessem oportunidade de desenvolver suas capacidades criativas, motoras, sociais. Houve, a partir de então, valorização do brincar como meio para o desenvolvimento de suas habilidades e preparação para a vida adulta, com as responsabilidades que dela fazem parte.

Importante salientar que esse tratamento especial dado à infância foi assumido principalmente pela elite, as classes sociais abastadas. Para o povo, a educação escolar era inferior, mais curta e mais prática. No século XIX, com a industrialização, aumentou a pressão para que as crianças trabalhassem. Como consequência houve uma regressão, sobretudo quanto à condição especial de continuar a ser considerada criança depois dos 10 anos de idade. Portanto, o conceito que envolve as diversas competências próprias a cada idade foi influenciado pelas diferenças do tratamento escolar dado às crianças da elite e às do povo.

O reconhecimento da adolescência como época da vida em que o jovem ainda não possui todas as características adultas, também devendo receber, portanto, um tratamento especial de proteção da sociedade, só surgiu com as mudanças das leis trabalhistas. Portanto, é muito recente o fato de aceitar o trabalho na condição de menor aos 14 anos, a responsabilidade civil aos 18 anos e a maioridade aos 21, quando então uma pessoa se torna adulta (de acordo com a lei brasileira).

HISTÓRIA DA INFÂNCIA

APESAR DE AS CONCEPÇÕES de infância e adolescência terem se transformado com o tempo em nossa sociedade ocidental, as crianças pobres e as da elite sempre tiveram vidas muito diferentes. Na história da infância no Brasil, desde o período colonial até o atual, as crianças pobres sempre ficaram sujeitas à violência, ao preconceito, à exploração e ao abandono. No Brasil, os órfãos,

desvalidos e abandonados foram institucionalizados desde o período colonial, inicialmente em entidades religiosas e depois em reformatórios, com intenção educacional.

Nesse período, a autoridade era exercida pelo dono do engenho, da mineração, enfim, pelo senhor. O sistema patriarcal garantia o direito do pai de ditar normas e regras coerentes com a tradição católica, e de aplicar castigos físicos para a educação das crianças. Era costume utilizar a palmatória e a vara de marmelo. No caso da disciplina, as crianças de famílias ricas eram submetidas aos mesmos métodos a que eram submetidos os animais e escravos com quem brincavam.

A família patriarcal era constituída pelos pais, filhos, agregados, escravos, enfim, por todas as pessoas que dependiam do proprietário (senhor) que detinha grande poder na sociedade e na política. As crianças pobres foram alvo de cuidados dos jesuítas, que tinham também a missão de converter os jovens índios. Com a expulsão dos jesuítas do Brasil, os escravos negros substituíram a exploração de mão de obra indígena. Os proprietários dos escravos e de seus filhos evitavam que as famílias negras permanecessem juntas, razão pela qual os filhos ilegítimos, especialmente fruto das relações dos senhores com índias e escravas negras, eram discriminados e entregues nas Rodas dos Expostos ou atendidos por instituições religiosas como as Santas Casas de Misericórdia, que abrigavam doentes, órfãos e desprovidos.

Criadas em 1543, as Rodas dos Expostos eram cilindros de madeira rotatórios embutidos nos muros das construções nos quais eram “depositadas” as crianças indesejadas com garantia do anonimato dos expositores. Outro costume nessa época foi a adoção, ainda que informal, das crianças não desejadas por famílias substitutas que as acolhiam: os chamados “filhos de criação”.

As famílias patriarcais detentoras de poder econômico e social assumiam os hábitos ditados pelos médicos higienistas – estes atribuíam, às famílias que apresentavam organização diversa do modelo prevalente de pai, mãe e filhos, julgamento