

## **ABANDONO, CRIMINALIZAÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO – NEXOS HISTÓRICOS DA “PROTEÇÃO SOCIAL” DE CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE RISCO**

**Deise Gonçalves Nunes**

Professora Associada do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, doutora em educação.

**Resumo:** O artigo propõe uma rediscussão sobre a história brasileira do atendimento a crianças e adolescentes que sobrevivem em situação de “abandono” e que se tornam invisíveis na sua condição especial de pessoas em desenvolvimento. Aborda esta história pela ênfase nas medidas repressivas que, no caso dos abandonados, se manifesta em ações tutelares e assistencialistas e invocam representações sobre seus destinatários como tendentes ao ócio, ao crime e à preguiça.

**Palavras-Chaves:** Crianças Abandonadas. Política Social. História.

## **ABANDON AND CRIMINALITY – NEXES OF HISTORICAL "SOCIAL PROTECTION" OF CHILDREN IN STATE OF RISK**

**Abstract:** The present article proposes a new discussion on the Brazilian history of attention given to children and adolescents that survive in situations of "abandonment" and which become invisible in their special condition as human beings in the phase of development. The article approaches this history stressing the repressive measures which - in the case of the abandoned children - manifest themselves through tutelary and assistentialist actions, invoking representations about their addressees as if they were tending to laziness, crime and indolence.

**Key-Words:** Children in State of Risk. Social Policies. History.

## **ABANDONO, CRIMINALIZACIÓN, JUDICIALIZACIÓN – LAZOS HISTÓRICOS DE LA “PROTECCIÓN SOCIAL” DE LOS NIÑOS EN SITUACIÓN DE PELIGRO**

**Resumen:** El artículo propone una nueva discusión respecto a la historia brasileña del cuidado ofrecido a niños y adolescentes que sobreviven en situación de "abandono" y que se vuelven invisibles en su condición especial de personas en fase de desarrollo. Hace frente a esta historia por la óptica de las medidas represivas que, tratándose de abandonados, se manifiesta en acciones tutelares y asistencialistas e presentan sus destinatarios como tendentes al ocio, al crimen y a ser perezosos.

**Palabra-Clave:** Niños Abandonados. Política Social. Historia.

## UM PONTO DE PARTIDA

“As vezes o exposto se enxerta de tal modo à nova árvore, que dela só se desprende quando murcho. Assim, ainda mora na Casa dos Expostos numa turma de velinhos, que nunca se lembrou de fugir”

Clarice Lispector<sup>1</sup>

Após 16 anos de existência, o Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA, ainda não consegue ser o suporte de práticas sociais comprometidas com o avanço e a consolidação de direitos sociais na área da infância e adolescência<sup>2</sup>. É certo que, no contexto político brasileiro, o ECA representa uma importante inovação conceitual sobre a concepção de criança e de adolescente como sujeitos de direitos mas práticas violadoras continuam a ser produzidas e, de certa forma, naturalizadas. Na dinâmica do antigo Código de Menores a ênfase na situação irregular fazia recair nas próprias crianças, adolescentes e familiares a determinação das escolhas como predisposições pessoais para o ócio, o crime e o risco social. Nesta perspectiva o papel do Estado na formulação e implementação das políticas públicas ficava restrito ao controle sobre a vida de crianças e adolescentes que apresentavam algum tipo de risco para a sociedade. Pelo Código de 1927, o Estado era responsável pelas ações voltadas para os então categorizados como “delinquentes e infratores” e as demais instituições da área da assistência social responsabilizavam-se pelos então categorizados como “abandonados” (Nunes, 1996).

É pois, a partir da polarização entre a proteção da sociedade contra os perigos representados pelos “ociosos e delinquentes” e a proteção daqueles que eram reconhecidos como vitimizados que a política social na área da infância e adolescência se organiza entre nós. Constituída nesta lógica, foi materializada a partir de um conjunto múltiplo de ações e programas sociais cuja centralidade era a repressão ora refletida nas ações policiais e punitivas ora nas ações assistencialistas e de benemerência.

Neste texto vamos problematizar o conjunto de ações que, desde o antigo Código de 1927, têm como alvo as crianças e adolescentes considerados em estado de “abandono”, cujas trajetórias de vida são marcadas pela precarização material, pela miséria e inacessibilidade ao usufruto dos bens socialmente produzidos. Discutiremos como estas práticas reiteram uma dada maneira de intervir na questão tornando as crianças e adolescentes invisíveis quanto a sua condição especial de pessoas em desenvolvimento. Propomos reler a história para refletir sobre os impasses que atravessam a implementação do ECA, com ênfase na análise do papel dos conselhos tutelares com relação a aplicação das medidas protetivas, destinadas àqueles

que se encontram em situação de “risco social”, denominação moderna e, de certo modo reformista, dos então designados como abandonados.

Podemos considerar que a tensão entre a predominância de modelos repressivos e policiaescos hegemônicos nos Códigos de 1927 e de 1979 e a busca de novas formas de intervenção, presentes no ECA, coloca um importante paradoxo que pode ser enunciado nos seguintes termos: como as medidas protetivas poderiam impedir que ações autoritárias e violadoras pudessem ser reproduzidas num contexto em que tais ações marcam a própria história do atendimento?

Com efeito, algumas análises<sup>3</sup> sobre o funcionamento das instituições executoras da política nacional/estadual/municipal dos direitos da criança e do adolescente apontam, dentre outras, as seguintes características: a persistência de um comportamento repressivo com expressões nas recorrentes violações de direitos, a dissociação entre o discurso da garantia de direitos e a prática dos conselhos tutelares na efetividade deles, a convivência do recrudescimento da questão social e a usurpação crescente dos direitos sociais contra crianças e adolescentes. Todos estes problemas nos levam a supor a existência de uma cultura política repressiva que mantém traços do antigo Código de Menores e que, por tal motivo, resiste às inovações do ECA.

## **A HISTÓRIA BRASILEIRA DO ATENDIMENTO AOS “ABANDONADOS”**

No Brasil, a problemática da infância passou a ser incorporada como uma questão do Estado na década de 20, numa conjuntura marcada pela expansão do industrialismo e de acentuada urbanização. A base da política social para a infância fundamentou-se num conjunto de práticas e representações sobre a criança e sua família, que irradiaram-se ao longo dos anos, num conjunto de ações articulados, principalmente nas áreas de assistência, educação e saúde. Ambas estavam balizadas por um projeto de valorização moral, intelectual e econômica do proletariado urbano e rural que conectava a educação, assistência e saúde, na perspectiva do higienismo e do saneamento e era montado a partir de um conjunto de medidas que visavam não só intervir na formação do proletariado, como também nas suas famílias. Sendo assim, medidas tutelares para a formação do proletariado eram tomadas e elas se expandiam para a família dos trabalhadores e para as suas crianças. É dentro deste projeto que foi criado, em 1930, o Ministério da Instrução e Saúde Pública,

cujas tarefas seriam o saneamento moral e físico através de uma ‘campanha sistemática de defesa social e educação sanitária’, e a difusão intensiva do ensino público, através de um ‘sistema de estímulo e colaboração direta com os Estados’ (Horta, 1994: 1).

A ideologia higienista (Costa, 1979) vai marcar profundamente as iniciativas tanto na área da educação quanto da assistência e, no campo da proteção à infância, suas influências nascem no final do período escravista quando aumentam as preocupações com o alarmante índice de mortalidade infantil atribuído, pelos médicos higienistas, a origens raciais e a desordens familiares causadas, sobretudo, pela falta de educação física, moral e intelectual das mães (Kramer, 1984: 52). Entretanto, pode-se afirmar que um conjunto mais sistemático de intervenção ocorre a partir de 1927, com a promulgação do Primeiro Código de Menores, paralelamente à implantação de uma série de outras práticas que visavam garantir a reprodução das classes trabalhadoras regulando o seu acesso à cidadania.

Entretanto, a experiência da infância abandonada já não era novidade entre nós; suas origens estão na estrutura da sociedade escravista. É lá que localizamos as difíceis condições de estruturação do trabalho livre e a visibilidade das mulheres e crianças na luta pela sobrevivência, num contexto onde a criança era apartada da sua infância por processos de adultização necessários à sua incorporação precoce a diferentes formas de exploração. Mott (1979), analisando a literatura produzida por estrangeiros que estiveram no Brasil entre 1800 e 1850 destaca os relatos sobre as cruéis condições de vida das crianças escravas que eram consideradas mercadorias e, nesta condição, arrancadas de qualquer sentido de humanidade. Os pequenos escravos viviam junto à suas mães ou junto às famílias dos senhores até a idade de 5 ou 6 anos. Lá eram tratadas como brinquedos das crianças brancas, os “moleques”, os “sacos de pancadas” ou, simplesmente como animais de estimação das sinhás. Eram também usados nos afazeres domésticos ou em pequenos serviços até atingirem a idade de 12 anos quando já eram considerados adultos e possuíam valor enquanto mercadoria, sobretudo após a proibição do tráfico negreiro.

Após a proibição do tráfico, os cuidados com os filhos dos escravos aumentavam, pois eles poderiam ser comercializados internamente, havendo inclusive referência a uma lei que alforriava o escravo que desse dez filhos ao seu senhor (Walsh, 1830, apud Mott, 1979: 66). A defesa da libertação dos filhos dos escravos começa a ter visibilidade no Brasil, na década de 70, do século XVIII, quando Manuel Ribeiro da Rocha, argumentando sobre a legitimidade da escravização, defende que qualquer escravo, após 20 anos nesta condição, deveria ser alforriado. Com relação aos seus filhos, entendia que eles deveriam servir a seus senhores até

a idade de 14 ou 15 anos apenas por gratidão pela educação que haviam recebido. Entretanto, defendia que, se durante o período de permanência junto aos senhores, esses escravos tivessem aprendido algum ofício, deveriam servi-los, pelo menos durante mais dez anos, para recompensarem aos senhores o benefício deles recebido. Os que não se subordinavam eram considerados preguiçosos, rebeldes e perigosos. É justamente nesta época que as teorias higienistas começam a ser difundidas entre nós e, com elas, a associação entre pobreza e criminalidade (Coimbra, 1998).

Com o fim do tráfico, decretado em 1831, mas só efetivado em 1850, essas idéias seriam retomadas agora num contexto extremamente favorável à abolição que inicialmente se revela na Lei do Ventre Livre, sancionada em 1871. Pela Lei, seriam livres os filhos das mulheres escravas, que deveriam ficar em poder dos proprietários de suas mães até a idade de 8 anos. Após essa idade, os senhores poderiam optar entre utilizar-se dos serviços dos menores até a idade de 21 anos, ou entregá-los ao Estado, recebendo uma indenização, que correspondia ao valor de 600\$000, pagos em título de renda com juro anual de 6%, durante 30 anos (Lima & Venâncio, 1996: 61). Caso a escrava fosse libertada, poderia ficar com os filhos menores de 8 anos e no caso de venda ou herança, as crianças menores de 12 anos deveriam acompanhar suas mães, transferindo-se para o novo senhor os direitos sobre o seu trabalho e os encargos de criá-los. O segundo artigo da Lei referia-se ao destino dado às crianças que eram abandonadas ou entregues ao Estado. Nestes casos, seriam encaminhadas às instituições públicas ou privadas que poderiam dispor dos serviços das crianças e dos adolescentes até que completassem 21 anos. A primeira destas instituições foi a Casa dos Expostos, criada em 1778 e destinada ao acolhimento das crianças que, então, começam a ser categorizadas como “abandonadas”. As crianças que ali eram internadas permaneciam em condições bastante insalubres e morriam com muita freqüência, devido ao contato entre crianças sadias e crianças doentes e em decorrência das precárias condições de sobrevivência. Segundo Bittencourt (1991), o registro da mortalidade infantil, em 1853, era de 76%.

Antes da criação da Casa dos Expostos, o Hospital da Misericórdia do Rio de Janeiro já realizava o acolhimento de crianças abandonadas. O que mais chamava atenção neste cenário era o abandono das crianças pelas ruas, ou nas casas dos senhores, onde muitos recém nascidos eram devorados por animais. Os abandonados negros eram mais protegidos porque poderiam ser explorados como escravos e a Lei do Ventre Livre não representou qualquer melhoria na condição de vida das crianças escravas.

“A esmagadora maioria dos senhores proprietários de escravos preferiu manter os filhos das escravas junto a si já que, dos 400 mil ou mais ingênuos registrados até o ano de 1885, apenas 118 haviam sido confiados ao governo, o que representava menos de 0,1%” (Lima & Venâncio, 1996: 66).

De fato, os filhos das escravas só foram libertados junto com suas mães, em 1888 e, a maior consequência da Lei do Ventre Livre foi o aumento da situação de abandono e, mais relevante para a nossa discussão, a cristalização da idéia de que as mães eram as “culpadas” por esta situação, numa relação inversa de apreensão do real. Bourdieu (1997) analisa esta distorção na apreensão da realidade como sendo a busca dos princípios explicativos dos fenômenos exatamente onde eles não estão e que acabam por formar representações que produzem efeitos bem reais, tanto no universo político no qual estas representações estruturam a discussão, quanto no universo científico. É neste âmbito que as teses higienistas se constroem e se reproduzem.

Desde as primeiras iniciativas assistenciais, observa-se um maior número de enjeitados negros que pardos ou brancos. Em estudo realizado no Primeiro Livro de Enjeitados criados na comarca de Vila Rica, no séc. XVIII, Mello e Souza<sup>4</sup> aponta que, apesar de o censo de 1776 acusar um total de 12.679 brancos, 16.791 pardos e 49.148 negros, havia medidas racistas e restritivas sobre a entrada de negros nos recolhimentos para enjeitados e que estes, quando eram aceitos, eram obrigados a arcar com um ônus maior no pagamento dos custos de sua criação. Nas matrículas do ano de 1753, a penalização das crianças por serem negras ou mulatas era assim expressa:

Com declaração, porém a todo o tempo que se declarar ser o dito enjeitadinho mulato e não branco lhe não correrá o dito estipêndio das três oitavas, mas antes será o dito obrigado a repor tudo o que tiver recebido, por conta da mesma criação... (Mello e Souza, 1996: 33).

Nesses registros também é destacada a exigência do atestado de brancura, sobretudo pelas Santas Casas da Misericórdia, Ordens Terceiras do Carmo e de São Francisco. Esta exigência era dirigida aos enjeitados que eram assistidos nas Casas dos Expostos aos quais se cobrava um valor maior de pagamento pelos custos da criação. A maioria dos negros, entretanto, era criada para serem futuros escravos, mas aqueles que tinham pais desconhecidos eram então considerados livres, mesmo sendo recolhidos pelas Casas dos Expostos. Daí o grande número de mulheres escravas que colocavam seus filhos nas Rodas para os libertarem da condição de escravos.

Nestas instituições começa a ser construída a lógica da ressocialização pelo trabalho, que será incorporada, mais tarde, a todo o sistema de proteção destinado aos abandonados. As crianças deveriam trabalhar gratuitamente até a idade de 7 anos, em troca de moradia e alimentação. A partir dos 14 anos, já poderiam ser incorporadas ao mundo do trabalho na condição de trabalhadores livres. Assim, da condição de escravos, as crianças passaram a ingressar precocemente no mercado livre, na condição de trabalhadores, sem qualquer tipo de regalia ou proteção.

É neste panorama que surgem as expressões da problemática da infância empobrecida, com as crianças expostas às mais perversas perspectivas de sobrevivência e encontrando, nas ruas, os meios e espaços de reprodução. Excluídas dos processos organizativos, as crianças não protagonizaram as bandeiras de lutas da classe trabalhadora e só passaram a ser incluídas em suas pautas de reivindicações mais tarde, já na década de 70 do século XX, através dos movimentos sociais organizados por mulheres e por representantes de entidades que atuavam com crianças e adolescentes.

Assim, a direção ídeo-política de regulação das práticas sociais destinadas a crianças e adolescentes pobres e em situação de vulnerabilidade é marcada pelas idéias higienistas e moralistas que se revelavam através da repressão e disciplinarização pelo trabalho. O Código de 1927, ao mesmo tempo em que tornou visível a infância pobre no âmbito legalista, como área de competência jurídica própria, também foi o marco da diferenciação e segregação desta infância, que logo passou a ser identificada com a infância dos delinquentes, abandonados e ociosos. É com essas características que a política social na área da infância e adolescência se legitima entre nós, cristalizando uma prática social reprodutora de desigualdades e definidora de lugares sociais para os quais se tem dois olhares: o olhar da compaixão e o olhar da rejeição. Olhares e lugares que se misturam, se confundem e que são ordenados por matizes de uma mesma lógica: lógica da repressão aos pobres que são associados, desde a infância, aos delinquentes e criminosos <sup>5</sup>.

Como já dito anteriormente, a estrutura desta política foi organizada em duas dimensões: uma pública, de responsabilidade do Estado e outra privada, de responsabilidade de instituições filantrópicas, muitas ligadas à Igreja Católica. Essa estrutura foi montada a partir de uma concepção intervencionista, de parceria público-privado, ancorada na idéia de que tanto o Estado, quanto as demais instituições assistenciais seriam capazes de equacionar os problemas sociais decorrentes da exclusão econômica de setores cada vez mais abundantes da população. Já em 1926, Moncorvo Filho sugeria que os “poderes públicos atuem em

convergência com o trabalho dos institutos já existentes” (Moncorvo Filho apud Valladares, 1988).

No século XX, a primeira grande instituição formada dentro da preocupação de “proteger” os menores, retirando-os do “ócio” foi a Casa do Pequeno Jornaleiro, em 1938, dirigida pela primeira dama do País, D. Darcy Vargas. Esta talvez seja a marca de uma série de outras iniciativas que seriam implantadas nos anos seguintes e que tinham como preocupação associar a chamada “ressocialização” de crianças e adolescentes ao trabalho. Entretanto, o tom intervencionista da política seria expressa um pouco mais tarde, em 1940, e com duas tendências que se constituiriam, ao longo dos anos seguintes, diferentes orientações. A primeira seria organizada para atender a criança pequena e pobre e estruturar-se-ia, a partir da criação do Departamento Nacional da Criança, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde Pública, com uma predominância de programas voltados para a proteção materno infantil e destinados à criança que possuía família. A intervenção, neste caso, teria um efeito moralizador que irradiar-se-ia da criança pequena para a família<sup>6</sup>. A segunda tendência foi inaugurada em 1941, quando da criação do Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores com maior ênfase no trabalho voltado para os órfãos, que estavam sob tutela do Estado e para os que haviam cometido atos infracionais.

No lastro da primeira tendência, assinalamos a criação, em 1942, da Legião Brasileira de Assistência com vistas a assistir mães e crianças na primeira infância (com ênfase em programas de educação higiênica, de apoio nutricional). Também neste ano, por iniciativa e com o financiamento do empresariado, foi criado o Serviço Nacional do Aprendizado Industrial (SENAI), com o objetivo de formar jovens com qualificações industriais. Seguem-se, inspiradas no modelo do SENAI, a criação do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Nacional do Comércio (SENAC). É dentro deste circuito de inclusão social via trabalho que foi regulamentado, também em 1946, o ensino primário pela União, estendendo-se, assim, o âmbito de intervenção para o ensino público voltado para as camadas populares.

Essas instituições foram coadjuvantes do expansionismo industrial e legitimaram a incorporação da mão-de-obra infantil através das bolsas de trabalho. A CLT obrigava o patronato a remuneração de meio salário mínimo, em troca do aprendizado de ofício e protegia o trabalho do menor de 14 anos. Porém, em parágrafo único: Não se incluem nesta



proibição os alunos ou internados nas instituições que ministrem exclusivamente o ensino profissional e nas de caráter beneficente ou disciplinar submetidas à fiscalização oficial.

Ao mesmo tempo, o #2 do art 405 pontuava: O trabalho exercido nas ruas, praças ou outros logradouros dependerá de prévia autorização do juiz de menores, ao qual cabe verificar se a ocupação do menor é indispensável à sua sobrevivência.

Dessa maneira, a política social destinada ao abandonado introduziu, no sistema jurídico, a possibilidade de uma exploração diferenciada do trabalho infantil tanto através do que se denominou aprendizagem de ofício (um trabalho semi-escravo), quanto das possibilidades que se abriram para a legitimação do trabalho nas ruas. Isto fica claro, nos destaques acima, e no que diz o art 413 da CLT: É vedado prorrogar a duração normal do trabalho dos menores de 18 anos, **salvo**: [grifo meu]

- a) quando [...] o trabalho do menor for imprescindível ao funcionamento normal do estabelecimento;
- b) quando se tratar de prevenir a perda de matérias ou de substâncias perecíveis.

Essa perspectiva de proteção associada ao trabalho, prevaleceu tanto na Política Nacional de Bem Estar Social, desenvolvida pela FUNABEM e congêneres durante as décadas de 60 e 70, quanto no Código de 79. O Estatuto de 90, que pretende alterar tanto a base doutrinária do atendimento quanto a prática institucional apresenta uma modernização conservadora desta perspectiva. Moderniza, no sentido de responsabilizar civilmente aqueles que desrespeitarem os direitos previstos no ECA, sobretudo no que diz respeito à exploração do trabalho infantil. Conserva, no sentido de que o próprio texto da lei prevê a condição de aprendiz que, contraditoriamente, mascara o trabalho infantil, pois o adolescente aprendiz desenvolve as mesmas tarefas de um adulto e fica submetido às mesmas condições de trabalho. Pelo ECA, aprendizagem é toda formação técnica e profissional oferecida a crianças e adolescentes até 14 anos que compatibilize o trabalho com o estudo. A condição de aprendiz implica no pagamento de uma bolsa que, em geral, é definida em meio salário mínimo.

O Estatuto define, em seu título II, cap II, as chamadas medidas de proteção, destinadas às crianças em risco social. No art. 60, define: “É proibido qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade, **salvo na condição de aprendiz**” [grifo meu].

O modelo inaugurado com a Casa dos Expostos é modernizado durante as décadas subsequentes e a direção social das políticas destinadas aos que estão em condições de vulnerabilidade continuou priorizando e naturalizando a entrada precoce no mundo do trabalho. No Estatuto de 1990 são preservadas as condições de trabalho para os aprendizes

menores de 14 anos (art. 60), o que abre inúmeras possibilidades de colocação no mercado por um custo muito menor que o do adulto. Muitos programas mantêm a referência de ½ salário mínimo como valor das bolsas de aprendizes, no mesmo modelo dos primeiros programas. Inova na necessária vinculação dos adolescentes a escolas.

A lógica inspiradora dos programas que se ancoram na perspectiva de (re)socialização pelo trabalho como possibilidade de proteger a sociedade contra os perigos da vida “ociosa” dos pobres é a que naturaliza a exploração da criança sob as mais perversas e diversas formas nas ruas, fábricas até na exploração sexual e comercial. Esta realidade compatibiliza o Brasil com as tristes estatísticas mundiais: como já vimos, estima-se que no mundo, cerca de 250 milhões de crianças estejam prisioneiras do trabalho infantil e muitas delas não tenham acesso à escolarização.

O processo de construção desse Estatuto revelou a luta entre diferentes projetos societários, representativos de práticas sociais que reafirmavam o velho estilo tutelar repressivo e daqueles que buscavam superá-los. Pela primeira vez na história das lutas sociais o tema da defesa dos direitos das crianças assumiu feições próprias e mobilizou amplos segmentos da sociedade envolvendo, inclusive, sindicatos e partidos políticos mais sensíveis à questão. A luta pela defesa dos direitos da criança agregou-se a mobilização popular à época da elaboração da Constituição de 88 e tinha como centralidade a defesa da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, que deveriam ser respeitados em suas condições especiais de seres em desenvolvimento. Entretanto, o Estatuto não conseguiu superar aquelas velhas práticas por estar sendo implementado numa conjuntura de retração dos investimentos públicos na área social e de persistência de um modelo de desenvolvimento, onde a lógica do ordenamento sociopolítico tem, na desigualdade social, o seu elemento constitutivo.

## **DA SITUAÇÃO IRREGULAR PARA A PROTEÇÃO INTEGRAL: OS (DES)CAMINHOS.**

A criação dos conselhos tutelares constitui uma das grandes inovações do ECA tendo em vista que pretende desjudicializar a política de atendimento, dominante nos códigos anteriores e instaurar um espaço público não governamental e democrático de garantia de direitos através de uma prática política representativa e colegiada. A partir do pressuposto de que a criança é um sujeito de direitos os conselhos tutelares inauguram uma nova forma de proteção, ancorada na fiscalização do cumprimento dos direitos quer por parte das famílias,

da sociedade em geral e/ou do Estado. A perspectiva da proteção integral se constitui, assim, num importante avanço com relação à perspectiva então dominante da situação irregular à medida em que procura substituir a aplicação de penas por medidas de proteção.

De acordo com tal concepção, o conselho tutelar necessita fazer uma interligação entre as diferentes demandas, os serviços sociais disponíveis na rede de assistência social, saúde e educação, o Ministério Público e o poder judiciário. Além da interligação de serviços, é preciso haver uma sintonia entre os valores, crenças sociais e tradições culturais predominantes no interior destas redes de atendimento. Este constituiria um primeiro limite a atuação do conselho tutelar na perspectiva da proteção integral: sua incapacidade em atuar numa normatividade democrática de garantia e elegibilidade de direitos que necessariamente articula a prestação de serviços públicos com a internalização de novos valores quanto a apreensão da criança como sujeito que, de fato, tem direitos<sup>7</sup>. Este limite se prende a insuficiente rede pública de atendimento, sobretudo nas áreas de saúde, assistência e educação em razão do crescente desinvestimento social e da fragmentação e pulverização de programas e ações governamentais e não governamentais. Neste contexto, chama atenção a crescente ocupação de posições chaves no cenário sócio jurídico por alguns magistrados e sujeitos políticos de convicções pouco democráticas o que implica em constrangimentos ao exercício da democracia e, conseqüentemente, para a afirmação dos direitos<sup>8</sup> como prevê o ECA.

Ao mesmo tempo, a transição democrática entre nós não implicou em diminuição dos índices de violação de direitos humanos. O Mapa da Violência, publicado pela Unesco em 2004 mostra que a escalada da violência homicida no país avança vitimizandando principalmente jovens pobres da periferia das grandes metrópoles. No trabalho "Estudo das Nações Unidas sobre a Violência contra Crianças", coordenado pelo professor e pesquisador Paulo Sérgio Pinheiro, ligado ao Núcleo de Estudos da Violência da USP (Universidade de São Paulo), foi constatado que a disciplina por meio de punições físicas e humilhantes, "bullying" (intimidação) e assédio sexual é freqüentemente percebida como normal, particularmente quando não provoca lesões físicas "visíveis" ou duradouras.

Assim, alguns dos constrangimentos impostos aos conselhos tutelares na aplicação e fiscalização das medidas protetivas refletem e refratam uma longa tradição política autoritária que penetra nas redes de atendimento e nas percepções, valores e sentidos que atravessam tais redes. O ECA não consegue impedir que se conservem alguns pressupostos dos antigos Códigos que, como vimos, eram ordenados dentro da lógica da vitimização e criminalização da pobreza. Após 16 anos de existência podemos trabalhar com a hipótese de que os

conselhos tutelares têm tido uma atuação ainda muito tímida no que diz respeito a um efetivo controle sobre as ações das diversas instituições governamentais e não governamentais no sentido de modificar a lógica da perspectiva dada pela “situação irregular”.

Como vimos, o gradual reconhecimento da infância, enquanto etapa específica do desenvolvimento humano diferenciado do mundo adulto, ocorre paralelamente à consolidação do projeto de modernidade. No Brasil, o reconhecimento e a delimitação da infância, tanto em termos de tratamento e proteção jurídica quanto em termos de campo específico da produção do conhecimento e de políticas sociais ocorre no século XX, com a expansão da industrialização e urbanização. A infância começa a ser duplamente regulada: tanto em termos de práticas institucionais, quanto em termos de representação no plano ídeo-político.

Os principais termos da consolidação da política social na área ocorre com base num duplo movimento onde a infância pobre, ao se tornar visível como área de intervenção social se torna, também *diferente e indiferenciada* do mundo adulto. E, na perspectiva da apreensão dicotomizada homem/vida coletiva, as diferenças sociais vão se condensando em diferenças individuais. A criança “abandonada” não é mais reconhecida como criança, tamanha a distância social existente entre ela e o sentido social da infância que ela, como ser social, pode experimentar.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTOÉ, Sônia. *Infâncias perdidas: o cotidiano nos internatos-prisão*. Rio de Janeiro: Xenon, 1990.

AMORIM, M. Um estrangeiro do interior: reflexões sobre a pesquisa do menino de rua. *Arquivos brasileiros de Psicologia*, v.48, n.2. Rio de Janeiro: IP/UFRJ, IMAGO, CNPQ, p. 105 - 123, 1996a.

BAUDRILLARD, Jean. Le continent noir de l'enfance. *Journal Libération*, Paris: 18 out. 1995.

BITTENCOURT, M. Tavares. *A infância nos recolhimentos da Santa Casa da Misericórdia do Rio de Janeiro*. Tese de Mestrado. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1991.

BOURDIEU, Pierre (coord) *A Miséria do Mundo*. Rio de Janeiro, Vozes, 1997.

CARVALHO, Inaiá M.M. Direitos legais e direitos efetivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v.29, n.10, out. 1995.

CASSAB, M. Aparecida Tardin. *Jovens Pobres e o Futuro: A Construção da Subjetividade na Instabilidade e Incerteza*. Niterói: Intertexto, 2001.

COIMBRA, C.M.B. *Discursos sobre Segurança Pública e Produção de Subjetividades: A Violência urbana e alguns de seus efeitos*. Tese de Pós-Dourado. São Paulo: Núcleo de Estudos sobre a Violência, Universidade de São Paulo, 1998.

COSTA, J.F. *Ordem Médica e Norma Familiar*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HORTA, José Silvério Baía. *O Hino, o sermão e a ordem do dia: A educação no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

KRAMER, Sonia. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. Rio de Janeiro: Achimé, 1984.

LEAL, Maria Cristina; SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro (orgs). *Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 1992.

MOTT, Luiz. A criança escrava na literatura de viagens. *Cadernos de Pesquisa*, n.31. São Paulo, 1979, p. 57 - 68.

\_\_\_\_\_. Pedofilia e pederastia no Brasil Antigo. In: PRIORE, Mary Del. *História da Criança no Brasil*. 4.ed. São Paulo: Contexto, 1996 (Coleção Caminhos da História), p. 44 - 60.

LIMA, Lana L.; VENÂNCIO, Renato P. O abandono de crianças negras no Rio de Janeiro. In: PRIORE, Mary Del (org.). *História da Criança no Brasil*. 4.ed. São Paulo: Contexto, 1996. p. 61 - 97.

\_\_\_\_\_. Alforria de crianças escravas no Rio de Janeiro no Século XIX. *Revista Resgate: Campinas (SP)*. v.2, p. 26 - 34, 1991.

NUNES, Deise Gonçalves. *Infância sem infância: padrões de intervenção e reconhecimento social da infância no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUFF, 1996.

NUNES, Aparecida Maria. *Clarice Lispector Jornalista*. São Paulo: Editora Senac/são Paulo, 2006.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. *A Arte de Governar Crianças*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

SANCHES VÁZQUEZ, Adolfo. *Entre a Realidade e a Utopia: ensaios sobre política, moral e socialismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

UNICEF. *Relatórios da Situação Mundial da Infância, 2000 a 2006*.

---

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Reportagem feita por Lispector, em 1941, sobre a Casa dos Expostos, então denominada educandário Romão Duarte, publicada na revista Vamos Ler! In Nunes, M.A.A.

<sup>2</sup> Reportagem do JB, publicada em 13 de janeiro de 2007, informa que em Belo Horizonte/MG, uma menina de quatro anos foi presa por seis policiais e seu “crime” foi ter jogado uma pedra para o alto e, acidentalmente, ter atingido um coleguinha que com ela brincava. O delegado de plantão encaminhou o caso registrado como “lesão corporal” para o Conselho Tutelar. O sargento, responsável pela prisão, iria responder a processo administrativo mas continuava trabalhando normalmente....(JB, 13/01/07, p.A8).

<sup>3</sup> Dentre os inúmeros trabalhos que tratam da política de atendimento, podemos destacar os estudos de Altoé (1990), Carvalho (1995), Amorim (1996), Pilotti e Rizzini (1995), Mendonça, 2000, Leal (2004), Cassab (2001) dentre outros.

<sup>4</sup> Mello e Souza elabora um estudo nos documentos de registro dos enjeitados que eram matriculados pelo Senado da Câmara da cidade mineira de Mariana, entre 1751 e 1779.

<sup>5</sup> Sobre a relação pobreza/criminalidade remeto o leitor ao estudo de Coimbra (1998).

<sup>6</sup> Cabe destacar que muitas produções de assistentes sociais que atuavam em educação infantil, na época, salientavam a necessidade de se moralizar as relações familiares a partir do atendimento às crianças. Sugiro, dentre outros, os seguintes textos da época: VASCONCELOS, J.F.; SAMPAIO, S.. *Problemas médicos sociais da infância*. Rio de Janeiro: Odeon, 1939 e vários textos publicados por profissionais de serviço social na revista Serviço Social nas décadas de 30 e 40 do século passado. Este acervo pode ser encontrado no CBCISS/RJ.

<sup>7</sup> Chamo novamente a atenção do leitor para a reportagem destacada na nota 2.

<sup>8</sup> Pesquisa desenvolvida entre os magistrados brasileiros em 2006 aponta que cerca de 61% destes são favoráveis à diminuição da idade penal (in Associação dos Magistrados Brasileiros – pesquisa 2006). O jornal O Estado de São Paulo, no dia 6-10-2006 revelou que o prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab vetou projeto de Lei para ajudar no combate a exploração sexual de crianças e adolescentes sob a alegação de que o valor da multa era muito alto (cerca de R\$ 2.000,00).

Deise Gonçalves Nunes  
E-mail: [deisenunes@uol.com.br](mailto:deisenunes@uol.com.br)

Recebido: 11/02/2007  
Aprovado: 22/07/2007