



## **RELAÇÕES DE PODER E GÊNERO: QUESTIONANDO AS PRÁTICAS E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NO CONSELHO TUTELAR DE JOÃO PESSOA**

Erlane Bandeira de Melo Siqueira <sup>1</sup>

Para que os direitos da criança e do adolescente fossem realmente efetivados, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA estabelece dentre outros órgãos, a criação dos Conselhos (de Direitos e Tutelares). As políticas de atendimento e garantia dos direitos da criança e do adolescente, instituídas legalmente por este Estatuto, ficam a cargo do Conselho de Direitos da Criança e Adolescente que tem a função de exercer o controle social das ações do governo e da sociedade civil, é um órgão público, autônomo, sua composição é paritária envolvendo representantes da sociedade civil e do governo.

Os Conselhos Tutelares constituem uma das inovações contidas no ECA, dentro da lógica da descentralização e ampliação dos espaços públicos de decisão e fortalecimento da participação popular, ao se constituir de representantes da comunidade, os quais são submetidos às eleições coordenadas pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – CMDA, eleitos - em número de cinco - a cada três anos para fiscalizar os direitos da criança e do adolescente e dar os encaminhamentos necessários para a solução dos problemas referentes à infância e adolescência.

Seu objetivo é garantir que a sociedade e as autoridades responsáveis cumpram o ECA, devendo ser acionado sempre que ocorram casos nos quais crianças e adolescentes estejam em situação de risco pessoal e social (trabalho infantil, abandono, exploração sexual, violência, discriminação, crueldade ou negligência). Desse modo, compete ao Conselho Tutelar, de acordo com esse Estatuto no seu Artigo 131, enquanto “órgão permanente e autônomo não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”.(BRASIL, 1990, p.33)

O chamado “sistema de garantia de direitos” instituído pelo ECA e constituído por três eixos: promoção, controle social e defesa de direitos nos aponta o lugar e o papel do Conselho tutelar no eixo de defesa juntamente com outras instâncias como a Justiça da Infância e Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Segurança Pública e os Centros de Defesa. Nesse sentido, o Conselho Tutelar é um órgão que deverá atuar de forma itinerante e preventiva em situações que apresentem ameaças ou violações aos direitos da criança e adolescente, devendo aplicar as medidas de proteção contidas no Artigo 98 do ECA, as quais subsidiam sua diretriz de

---

<sup>1</sup> Professora Dr<sup>a</sup> da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Dept<sup>o</sup> de Serviço Social.



atendimento. De acordo com este Artigo essas medidas protetivas são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: “ I – por ação ou omissão da sociedade ou Estado; II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; III – em razão de sua conduta. (BRASIL, 1998, p. 23)

Os Conselhos Tutelares vêm gradativamente sendo implantados no Brasil e no caso de João Pessoa, Estado da Paraíba, a Lei que institui os Conselhos (os de Direitos e Tutelares) é a Lei Municipal nº 6.607, de 28 de dezembro de 1990, conforme o previsto no Artigo 134 do ECA, o qual estabelece que seja necessário uma Lei Municipal que deverá regulamentar o funcionamento do Conselho Tutelar, a remuneração eventual dos seus membros, processo eleitoral para sua escolha e os recursos orçamentários para desempenhar suas funções. Ficando a critério da Lei Municipal estabelecer detalhes que deverão ser ajustados à necessidade específica de cada Município.

O Conselho Tutelar da Zona Norte de João Pessoa, de acordo com sua ata, só passa a funcionar no dia 22 de dezembro de 1997, o que constata, na prática, que entre a aprovação da Lei Municipal que constitui o Conselho Tutelar e sua instalação de fato, existe uma distância muito grande, o que reflete de certa forma um descaso do poder municipal no trato com as questões que envolvem a criança e o adolescente. É de ressaltar ainda que, por trás da criação deste Conselho, existia também o interesse do poder municipal no repasse de verbas e, nesse caso, João Pessoa por não ter nenhum Conselho Tutelar de fato funcionando, não poderia receber as verbas destinadas aos Conselhos Tutelares. Daí é importante considerar que,

Embora os Conselhos representem um anseio de uma parte da sociedade civil, considero importante reconhecer que muitos deles foram criados a partir da iniciativa das próprias Câmaras de Vereadores a fim de garantir o repasse das verbas que vêm do Governo Federal. Nessa perspectiva, a iniciativa partiu dos governos e não dos setores organizados da sociedade civil. (VALLA, 1998 p. 31)

Atualmente este Conselho funciona Avenida Sergipe, 48 – Bairro do Estado na cidade de João Pessoa, Paraíba e se propõe como manda o ECA, a atender crianças e adolescentes sempre que seus direitos forem ameaçados ou violados, inclusive por ação ou omissão do Estado, acionando os órgãos públicos necessários, ajuizando ações, representando ao Ministério Público e fiscalizando entes governamentais e não-governamentais relacionados à infância e à juventude, mantendo o controle social das políticas públicas implementadas pelo poder municipal.

Atende diariamente denúncias de violação dos direitos da criança e do adolescente com demandas oriundas de bairros: Varadouro, Centro, Roger, Tambiá, Padre Zé, 13 de Maio, Mandacaru, Boa Vista, Alto do Céu, Torre, Expedicionário, B. dos Estados, Jardim Mangueira e



Porto de João Tota, assim como do interior do Estado. Sendo que as demandas maiores provêm dos bairros de Mandacaru, Roger e 13 de Maio.

De acordo com a pesquisa identificamos em relação ao processo de escolha dos conselheiros que têm sido eleitos de forma prevista pela Legislação e constatamos que muito embora a lei determine que os candidatos devam ter experiência prévia comprovada no trato com crianças e adolescentes fica evidente que, apenas dois candidatos admitiram possuir experiência nesta área, o que comprovadamente foi também registrado no depoimento de um dos conselheiros. *“Muita gente consegue uma declaração falsa para provar que teve experiência com criança e adolescente. Isso é a coisa mais fácil de comprovar, principalmente quem já teve experiência como líder comunitário”.* (Conselheiro D)

Dessa forma, constatamos que no perfil desses conselheiros, muitos deles, além de não possuírem conhecimento e experiência no trato com crianças e adolescentes, há um outro agravante: o pouco conhecimento sobre o ECA.

Por incrível que pareça mesmo a gente tendo experiência com comunidades, encontra muitas dificuldades ao lidar com a problemática da criança e do adolescente. E muitas vezes a gente fica sem saber qual caminho tomar, depois as coisas vão ficando mais claras. A gente chega cego sem saber de nada, sem saber qual a medida a ser tomada em alguns casos que aparecem aqui no Conselho. (Conselheiro c).

É nesse sentido, que se estabelece uma polêmica acerca dos pré-requisitos necessários em torno da inserção dessas pessoas nos Conselhos Tutelares, considerando as suas escolhas tomando como base os critérios de base técnica ou políticos. Isso reforça a necessidade de capacitação contínua desses conselheiros e assessoria técnica. Considero que a forma mais eficaz seria estabelecer uma relação de equilíbrio entre representatividade e qualificação. É o que afirmam Mendes e Matos (2004, p. 254).

É possível garantir a representatividade da comunidade no conselho tutelar, não aderindo à exigência tecnicista e conservadora de nível superior; e, ao mesmo tempo, o suporte técnico necessário [...] O que vai garantir sua atuação democrática, no caminho da promoção da justiça social, são os compromissos éticos e ideológicos pelo agente político assumidos e sua habilidade em articular a implementação de projetos.

É necessário, portanto que o Conselheiro Tutelar no exercício das suas funções, tenha conhecimentos sobre temas que envolvem a problemática de crianças e adolescentes e que haja uma capacitação sistemática com conteúdos relevantes que possibilite o desenvolvimento de habilidades necessárias ao desempenho de suas atividades como Conselheiro.



Esses elementos nos permitem compreender como se efetivam as práticas sociais dos conselheiros tutelares do Conselho Tutelar da Zona Norte de João Pessoa e, conseqüentemente, compreender como essas práticas são mediadas por representações sociais num processo de reciprocidade “...constituindo uma totalidade indivisível, atuando, ambos, como um sistema que gera, justifica e legitima o outro.” (ALMEIDA, SANTOS e TRINDADE, 2002, p. 9).

As práticas sociais desses conselheiros, historicamente construídas, fazem parte das inúmeras situações de violação dos direitos da criança e do adolescente e são mediadas por representações sociais, que se expressam através do uso de palavras e são ancoradas na realidade concreta de cada um desses conselheiros. Nesse sentido, registramos através dos depoimentos desses conselheiros suas posições acerca de algumas categorias que envolvem a prática desses conselheiros, uma delas refere-se a violência.

Decerto, uma das mais perversas formas de associação da violência é aquela ligada à pobreza, e isso é amplamente divulgado em nossa sociedade ao relacionar pobreza à violência, o que se constitui num processo de dupla violência: de um lado a população pobre de nossa sociedade já é punida pelas violências que são geradas pela própria pobreza, as camadas pobres de nossa sociedade sofrem por serem consideradas “classes perigosas”. Nesse sentido, é importante considerar que as representações sociais dos conselheiros tutelares acerca da população pobre enquanto “classe perigosa” foram registradas em seus depoimentos:

Os casos que aparecem aqui em 95% está ligado à pobreza, às drogas, bebidas alcoólicas e desrespeito dos filhos para com os pais. As pessoas que aqui chegam quase todas têm uma história familiar de muita pobreza, miséria, marginalidade (...). Tive que fazer um atendimento e ao chegar ao local me deparei com um rapaz que era irmão daquela menina que mataram, mas o fato é que, este rapaz é conhecido pelos delitos que comete, principalmente assaltos. A gente fica com medo porque não sabe do que ele pode ser capaz. O trabalho da gente é realmente perigoso, a gente enfrenta muitas situações de perigo. (CONSELHEIRO E).

Já fiz um atendimento em que os dois estupradores moravam na minha rua. Fiz o que pude, mas depois pensei também na minha integridade física. Esses dois além de serem de famílias pobres, não são pessoas de bem, a referência é das piores. (CONSELHEIRA B).

De fato, os depoimentos desses conselheiros de acordo com a teoria da representação social, a categoria violência parece está ancorada na situação de pobreza e miséria assim como o uso de álcool e drogas. Segundo Moscovici (1978), a ancoragem traz certa materialidade a uma representação, por outro lado, é objetivada no fato de expressar: “Não ser pessoa de bem”, o que é explicitado pelos sujeitos como: “Ser uma pessoa perigosa” “marginal”. Os depoimentos também



apontam que os conselheiros tutelares ao se referirem ao trabalho deles junto aos casos que chegam ao Conselho Tutelar, citam-no como sendo um trabalho que tem uma ligação com o perigo.

Seguindo as análises das representações sociais dos conselheiros tutelares quanto à violência de âmbito mais geral, estrutural, apontam a existência de uma sociedade violenta e que essa violência está presente em toda parte: na escola, na família, mas também alegam que *“se as famílias fossem bem estruturadas, se os pais desenvolvessem valores morais, encaminhando seus filhos para o bem, com certeza ninguém daria para marginal. Então a violência que está aí fora tem duas faces: a falta de estrutura das famílias, não só no aspecto econômico, mas também moral e a sociedade é perniciosa, violenta”*

Na abordagem da teoria da representação social, buscamos inicialmente transformar o não familiar em familiar, procurando materializar o objeto abstrato, que no caso é a violência estrutural, para em seguida, atribuir-lhe um novo sentido. Dessa forma, pelo processo de objetivação e ancoragem, os conselheiros tutelares representam a violência nas seguintes categorias: pobreza, consumo de álcool e drogas e desestruturação familiar.

A causa da desestruturação familiar reside nos valores morais e condições econômicas, demonstrando uma concepção de que os valores morais se tornam indispensáveis à conduta moral dos indivíduos e que a falta deles tornam homens marginais, conseqüentemente a violência teria como responsável direto a família desestruturada, esta vista isolada do conjunto da sociedade. De um lado a existência de uma família desestruturada e no outro extremo a existência de uma sociedade perigosa, violenta. Os depoimentos associam violência a um indivíduo pobre, responsável pela sua condição de miséria e também da violência, assim como a idéia de família desestruturada parece ancorada na família nuclear.

De fato, os depoimentos traduzem uma relação entre violência e pobreza, e embora essa relação seja perversa, como apontei anteriormente, ela não é destituída de sentido e se constitui numa forma de pensar que se expressa na vida cotidiana dessas pessoas. O conjunto das representações formuladas é traduzido nas experiências vividas e desnudam a importância da família em suas vidas e seus valores morais.

Durante o processo de investigação, alguns casos foram relatados pelos conselheiros tutelares, apontando inclusive os procedimentos que estes fizeram no processo de atendimento à criança e ao adolescente juntamente com seus pais ou responsáveis. Portanto, a análise que apresentamos, ilustra não só as representações dessas práticas dos conselheiros tutelares frente aos



casos de violência intrafamiliar contra crianças e adolescente, como também os seus procedimentos. Obviamente, para que um conselheiro tutelar possa desempenhar o seu papel, é preciso que ele busque desvendar as teias de relações que constituem os casos e tenha uma capacidade de observação, interlocução e discernimento e deverá, através do diálogo, colher o maior número possível de informações que o ajudem a compreender e encaminhar soluções adequadas aos casos que atende.

#### Caso 1 - Crianças Abandonadas Pela Mãe

RELATO DO CASO	PROCEDIMENTO DO CONSELHEIRO TUTELAR
<p>O Conselho Tutelar recebe uma denúncia que duas crianças, sendo uma de 2 anos deficiente e outra de 6 anos, morando no bairro São José, ficavam maior parte do tempo sozinhas. Ao chegar ao local, a situação de abandono e negligência comprova de fato a denúncia. A vizinhança presenciou junto com o conselheiro, após arrombar a porta da casa, que essas crianças ficavam sozinhas. A criança de 6 anos é quem fazia a comida para a irmã deficiente e dava-lhe água. A casa suja, fios elétricos expostos as duas presas em casa e a mãe saía para a prostituição.</p>	<p>As crianças foram retiradas, levadas para um abrigo e em seguida a mãe foi notificada a comparecer ao Conselho Tutelar. Após uma semana as crianças visitadas no abrigo não queriam mais voltar para casa, <u>mas a mãe restituiu a guarda das filhas</u>. O caso foi encerrado, mas sabe-se informalmente que a mãe continua na prostituição.</p> <p><b>Expressões usadas pelo conselheiro no atendimento:</b> “Fica difícil resolver problemas como este, a gente aconselha, diz o que tem que fazer, mas a mãe não está nem aí. Fiz o que tinha de fazer, mas depois tudo volta a ser a mesma coisa...”</p>

Na leitura deste caso e analisando os comentários feitos pelo Conselheiro que fez o atendimento, percebe-se que há limites na apreensão desta problemática. Sua prática restringe-se a determinados encaminhamentos, mas que não atingem a centralidade da questão, apreendendo-a no seu contexto superficial sem interligá-la aos aspectos mais gerais da realidade sócio-econômica em que vive esta família. “*Fiz o que tinha de fazer, mas depois tudo volta a ser a mesma coisa...*” As representações que faz da sua prática traz elementos consensuais entre o que pensa e o que faz. Há de fato uma interdependência entre a prática desse conselheiro e o que guia a sua prática. O fazer para ele está restrito às limitações teóricas que apreendeu acerca do ECA e de sua aplicabilidade no cotidiano das famílias, que neste caso poderia ter encaminhado a mãe juntamente com seus filhos para algum dos programas previstos no Artigo 129, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

#### Caso 2 – Adolescente de 13 Anos é Aliciado por Homem de 43 Anos



RELATO DO CASO	PROCEDIMENTO DO CONSELHEIRO TUTELAR
<p>Adolescente contou que ia passando e um cidadão homossexual que estava num casarão ofereceu três reais, uma bermuda e uma camisa para ele ter com ele relação sexual. Feito isso, o homossexual exigiu mais coisas do menino e ele não concordou reagindo, pegando uma faca. O garoto levou duas facadas sendo uma na perna e outra na axila, o que poderia ter sido fatal. Os dois foram levados para o Hospital de Trauma e o caso foi comunicado ao Conselho Tutelar.</p>	<p>O conselheiro chega ao hospital, registra o episódio, nada mais é feito a não ser engavetar o processo.</p> <p><b>Expressões usadas pelo conselheiro frente ao caso:</b> <i>“O processo deve ser retomado, mas a gente termina se envolvendo em outros casos e esquece o que vem fazendo. Tem casos que a gente demora um pouco a colocar para frente, pois a gente tem também dificuldades de viabilizar determinadas medidas, falta ncarro, pessoal (...) eu faço o que posso e o que não posso fazer vou deixando de lado (...) Tem caso que não vale a pena à gente se envolver muito, pois nesse caso que contei a gente defende o adolescente, mas, quem é que vai defender a gente?”</i></p>

Este caso, posto de lado pelo conselheiro face à rotina do Conselho, faz parte das práticas cotidianas dos conselheiros. A pesquisa pode constatar que muitos processos terminam não sendo viabilizados, pela falta de compromisso com questões que envolvem a criança e o adolescente e no mais terminam banalizando a violência, naturalizando-a no momento em que não faz nenhum encaminhamento. Determinados casos morrem por falta de decisões rápidas, educativas, preventivas, que com certeza resgataria a dignidade, o respeito à vida de inúmeras crianças e adolescentes que são diariamente vítimas dos mais diversos tipos de violência intrafamiliar. Suas representações estão ancoradas nos valores e princípios do Código de Menores, na idéia biológica de que o adolescente tem índole má, no princípios de uma educação através da pancada, restringindo sua prática a um processo de acomodação, desprovida de elementos mais eficazes que viabilizem os direitos violados da criança e do adolescente. Este conselheiro esquece que uma de suas atribuições é reivindicar, exigir que se cumpra o que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente e uma dessas requisições são as implementações de políticas públicas. **“Faço o que posso e o que não posso fazer vou deixando de lado...”**. Ao afirmar que faz o que pode demonstra que na prática vai deixando de fazer porque se limita ao imediatismo, à inércia, e faz de sua prática cotidiana junto ao conselho tutelar um descaso em relação à defesa dos direitos da criança e do adolescente, o que é reafirmado pela expressão: **“Tem caso que não vale a pena a gente se envolver muito, pois nesse caso que contei a gente defende o adolescente, mas, quem é que vai defender a gente?”**





Importante considerar que as práticas e representações sociais desses conselheiros, são retratadas pelas famílias atendidas em seus depoimentos os quais apontam a forma autoritária e sem compromisso com os direitos das famílias, crianças e adolescentes, representando uma relação de poder e gênero.

*A gente espera demais para ser atendido e às vezes nem resolve. Hoje por exemplo vim para devolver os filhos para minha ex-mulher, mas o conselheiro não compareceu. Eles demoram demais a agilizar as coisas. Da outra vez dei umas dez viagens aqui. ( FAMÍLIA 1)*

*O conselheiro me chamou aqui e ficou me ameaçando, dizendo que poderia me mandar prender. Eles não têm modos de falar com a gente.(FAMÍLIA 2)*

*Este Conselho só vem aqui para acusar, fica o tempo todo me ameaçando, dizendo que eu posso ser presa, que vão levar as crianças para um abrigo. Agora as meninas deviam falar a verdade e não mentir, porque elas mentem muito. Bater, eu bato, porque elas são muito atrevidas, me respondem. Agora dizer que eu tranco elas, isso não é verdade, peço para elas ir para seu quarto quando meu namorado chega lá em casa.(FAMÍLIA 3)*

Nos depoimentos apresentados os termos: burocracia; falta de agilidade nos casos e ameaças apresentam-se praticamente em quase todos as falas das famílias, o que aponta para uma prática descompromissada com os direitos das crianças e adolescentes expressos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, de universalização do atendimento e garantia dessas pessoas enquanto sujeitos de direitos. A prática desses conselheiros aponta também para a pouca resolutividade, considerando a demora nos procedimentos de alguns casos, expondo ainda mais as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e, dessa forma, limita suas ações a alguns encaminhamentos o que o leva a desconsiderar sua função primordial de assessoria ao poder público municipal e articulações e parcerias com a rede de atendimento.

Em se tratando de situações que envolvem violência contra crianças e adolescentes, as ações dos Conselheiros Tutelares deveriam ser urgentes, procurando manter um diálogo com os envolvidos eliminando as práticas de arrogância, desrespeito e poder em que extrapolam suas atribuições legais com práticas de descaso e desmazelo no atendimento. Assim, o conselheiro tutelar, no desempenho de suas ações, precisa superar a burocratização dessas ações, se desvencilhar de paradigmas tradicionais e se apropriar de novos paradigmas, que prevaleçam os direitos e a cidadania de crianças e adolescentes que são vítimas de violência. Os conselheiros tutelares ao lidar com a diversidade de problemas que envolvem crianças, adolescentes e famílias precisam saber lidar, entender e resolver situações.

### *Referências*





ALMEIDA, Ângela Maria de Oliveira; SANTOS, Maria de Fátima de Souza e TRINDADE, Zeidi de Araújo. **Representações e práticas sociais: contribuições teóricas e desafios metodológicos.** (mimeo). 2002, p. 1-18.

**ATA DE CRIAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DE JOÃO PESSOA.** João Pessoa/Pb, 22 de dezembro de 1997. (mimeo).

BRASIL. Conselho Nacional dos direitos da criança e do adolescente – CONANDA. **Parâmetros para criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Resolução nº 105/2005. Brasília: CONANDA, 2000.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Lei n.8.069 de 13/07/1990. Brasília: DF, 13 jul., 1990.

DEGENNSZAJH, Raquel Raichelis. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil. **Capacitação em Serviço Social e política social,** módulo 3. Brasília:UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

JOÃO PESSOA. Lei nº 6607 de 28 de dezembro de 1990. Institui diretrizes para a formulação da política municipal de proteção à criança e ao adolescente, dispõe sobre a estrutura dos conselhos a ela inerentes e adota outras providências correlatas e complementares. **Câmara Municipal de João Pessoa,** João Pessoa, 28 de dezembro de 1990. (mimeo).

MENDES, Alessandra Gomes; MATOS, Maurílio Castro de. Uma agenda para os Conselhos Tutelares. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Organizadores). **Política Social Família e Juventude: uma questão de direitos.** São Paulo: Cortez, 2004. p. 243-260.

MOSCOVICI, Serge. **A representação social da psicanálise.** Rio de Janeiro, Zahar. 1978.

VALLA, Vincent Victor. **Comentários a:** Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes de direito de participação. In: *Ciência & Saúde Coletiva.* V. III – Nº 1. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1998. p.31-32.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento a infância e adolescência no Brasil Contemporâneo. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro: Universitária Santa Úrsula – CESPI, 1995, p. 249-346.