

CONSELHOS TUTELARES: DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO - (DES)CAMINHOS PARA A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES?¹

Marta Helena Goes Campelo²
Denise Bomtempo Birche de Carvalho³

Resumo - Os conselhos tutelares constituem o objeto de análise deste trabalho. O enfoque centra-se no papel e nas ações desses conselhos, na defesa de direitos e cidadania de crianças e adolescentes e na articulação dos CTs com as redes de atendimento, tendo como parâmetro os textos legais que os institucionalizaram. O referencial teórico concebeu a descentralização, municipalização e a participação como categorias centrais de análise. Constatou-se que os CTs não vem configurando-se como espaço legítimo de proteção e defesa dos direitos violados, nem como espaço de construção da cidadania de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Conselho Tutelar. Criança e Adolescente, Cidadania. Descentralização, Municipalização, Participação.

INTRODUÇÃO

Este artigo faz um resgate sobre a doutrina da proteção integral como a fonte inspiradora do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com o objetivo de destacar que são recentemente a criança e o adolescente passaram a ser objeto de uma lei diferenciada e reconhecida pela sociedade. O Estatuto foi pioneiro nesse processo de reconhecimento e sob a perspectiva da cidadania propôs. pelo processo de descentralização, os princípios do poder compartilhado e da gestão participativa na implementação das políticas públicas de proteção às crianças e aos adolescentes. Para tanto, esse instrumento instituiu os conselhos de direitos e tutelares para proteger, garantir e zelar pelos direitos reconhecidos em todas as esferas de governo, sobretudo

¹ Este artigo foi elaborado a partir da dissertação de Mestrado Intitulada Conselhos Tutelares: espaços públicos de participação e poder na construção da cidadania de crianças e adolescentes? Departamento de Serviço Social. Mestrado em Política Social, 2001.

² Assistente Social. Mestre em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social - Departamento de Serviço Social (SER) — Universidade de Brasília (UnB).

³ Orientadora da Pesquisa. Professora no Departamento de Serviço Social (SER). Coordenadora do Mestrado em Política Social, Instituto de Ciências Humanas- Universidade de Brasília.

nos municípios. Estes possuem o desafio de proteger direitos. Desafio que exige papel decisivo na efetivação das ações públicas.

Ao reafirmar os princípios da política de garantia de direitos, contemplados na Constituição Federal do Brasil de 1988 e na Doutrina da Proteção Integral de 1989, o Estatuto desencadeou, sob o ponto de vista político, uma nova forma de gestão da política pública às crianças e adolescentes em todas as esferas de governo, sobretudo nos municípios, de modo a assegurar os direitos sociais e o exercício da cidadania.

Os direitos sociais são conquistas decorrentes de lutas entre sujeitos sociais e políticos em determinados momentos históricos, pela inclusão dos mesmos na legislação. Assim, todo o direito, seja individual seja coletivo, só é reconhecido, se todos se dispuserem a lutar por ele. Porém, como refere BOBBIO (1992. p.24) “O problema fundamental com relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-lo, mas de protegê-lo. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.”

Os conselhos tutelares, como espaço político de mediação da relação Estado e Sociedade, nos âmbitos social, jurídico e institucional dos direitos preconizados pelo Estatuto, constituem-se, em objeto de análise deste trabalho. O enfoque centra-se no papel e nas ações desses mediadores na defesa de direitos e na construção da cidadania de crianças e adolescentes.

O campo empírico compreende o período 1998/1999 e focaliza-se em quatro Conselhos Tutelares do Município de Cuiabá, em Mato Grosso. O referencial teórico-metodológico foi construído para responder às seguintes questões: como os conselheiros, representantes do Estado, concebem o papel do conselho tutelar na relação Estado/Sociedade? As ações desses conselhos zelam pelo cumprimento dos direitos preconizados no ECA e /ou realizam atendimento para que os direitos sejam garantidos? As análises foram realizadas com base no referencial teórico e nos dados qualitativos obtidos por meio das entrevistas realizadas com 18 conselheiros tutelares do referido município.

A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: Fonte Inspiradora do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

A criança e o adolescente, atualmente, estão respaldados por uma legislação internacional e nacional, que lhes assegura e defende os direitos fundamentais como seres humanos e merecedores da atenção do Estado, da Sociedade e da família, visando-se a sua proteção integral.

O termo Proteção Integral surgiu na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1989, para caracterizar o conjunto de normas e princípios estabelecidos em forma de doutrina, na Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos da Criança. Tais preceitos alteram o direito prescrito em cada nação, quando estes forem omissos em relação às normas de proteção por abuso ou violação de direitos (SÊDA, 1995).

A doutrina da Proteção Integral trouxe em seu bojo a noção de que a cidadania vai além das dimensões civis e políticas, devendo ser incluída também a “dimensão social — poder que a pessoa exerce de manifestar vontades eficazes para ter atendidas suas necessidades básicas sempre que elas forem ameaçadas ou violadas.” (SÊDA, 1995, p. 16). Desta forma, a cidadania manifesta-se no direito de viver com saúde, no acesso a uma educação de qualidade, lazer e convívio familiar, em condições dignas de moradia e de segurança pública.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 incorporou em seu texto tais princípios, sendo estes mesmos regulamentados na Lei nº 8.069, aprovada em 13 de julho de 1990, denominado Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O Estatuto assegura, como dever do Estado, a proteção e a prioridade absoluta na efetivação de políticas públicas para crianças e adolescentes e, sobretudo, que elas seriam articuladamente efetivadas mediante ações descentralizadas em todas as esferas.

Esse cenário contemporâneo, no Brasil, vem possibilitando à sociedade civil e ao Estado, por meio da doutrina da Proteção Integral, vislumbrar a possibilidade da mudança no quadro histórico de violação dos direitos de crianças e de adolescentes. Assim, pelos princípios de descentralização, municipalização e participação, desencadeou-se uma reorganização das funções de governo, conclamando-se as comunidades a assumir responsabilidades com a perspectiva de mediar e garantir direitos. Nesse processo, os municípios se constituem instâncias dotadas de autonomia, poder e responsabilidade com o objetivo de formular, planejar, fiscalizar, buscar recursos e executar políticas que atendam às necessidades do segmento infanto-juvenil. Essa responsabilidade vem possibilitando à sociedade civil exercitar a prática do direito, ampliando condições para que crianças e adolescentes possam ter acesso aos direitos, mesmo diante de um contexto, cujas políticas visam valorizar o mercado como modelo de regulação da vida social.

DESCENTRALIZAÇÃO, MUNICIPALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: (des)caminhos para a construção da cidadania de crianças e adolescentes?

Desde a promulgação da Constituição Federal (CF), em 1988, conceitos de “descentralização”, “municipalização” e “participação” têm estado em evidência nos discursos e nas propostas dos dirigentes, como alternativa de estratégia para a melhoria na gestão de questões voltadas para a área social, sobretudo para aquelas das políticas públicas no Brasil.

A descentralização, no cenário brasileiro, se instituiu como novo paradigma, ao contemplar no artigo 18, da Constituição Federal que diz: “... a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição”.

Com relação ao tema descentralização, PEREIRA (1996), STEIN (1997a) e LUSTOSA (1999) expressam que sua utilização não é tão recente quanto parece. Para os autores, o termo não surgiu por acaso, nem como decorrência do processo de redemocratização brasileira, mas como consequência de determinações histórico-estruturais que envolveram a sociedade moderna. Além desses fatores, a instituição do paradigma da descentralização ocorreu para substituir o modelo centralizador/autoritário das políticas sociais o qual se fez presente durante vinte anos do período ditatorial militar (1964-1985) e, de modo geral, sempre fez parte da história.

O termo descentralização tornou-se uma tendência mundial e emergiu com mais intensidade a partir dos anos 60, num momento histórico e numa conjuntura social de crise econômica e de mudanças político-ideológicas.

Diversas experiências, nesse período, começaram a ser realizadas nas nações desenvolvidas. Vários países de capitalismo avançado buscaram a gestão descentralizada e a participação da população como mecanismo para contornar os problemas oriundos das transformações que vinham ocorrendo no sistema produtivo, no mundo do trabalho, na estrutura familiar e nas relações sociais em geral. Essas transformações resultaram do impacto gerado pelo processo de globalização, sobre o papel do Estado-Nação e, conseqüentemente, “sobre as estratégias de organização do Estado e de suas relações com a sociedade.” (LUSTOSA, 1999. p. 237).

Segundo LUSTOSA (1999), a descentralização como tendência tem-se colocado sob duas formas. Na primeira, constitui-se como uma das estratégias idealizadas pelos governos neoliberais para diminuir a ação do Estado no campo social, com a finalidade de reduzir os gastos públicos nesse

setor. A segunda contrapondo ao ideário neoliberal, apresenta propostas que ampliam a esfera pública, envolvendo conjuntamente Estado/Sociedade, possibilitando a efetivação de novas práticas sociais e políticas, assim como a inserção de novos valores na sociedade contemporânea.

Na América Latina, em geral, e no Brasil, o debate em torno da descentralização manifesta a preocupação com o crescimento econômico ao mesmo tempo que enfatiza a questão da equidade e da satisfação das necessidades básicas dos cidadãos. Também procura “resgatar aspectos estruturais, institucionais e políticos desprezados pelo neoliberalismo”. Essas questões, estão, principalmente, no plano da relação Estado e Sociedade, onde a descentralização pode favorecer “maior articulação da sociedade civil, por meio de organizações comunitárias e sindicatos, desde que, no nível local, as instituições sejam representativas da comunidade e que a participação seja uma realidade.” (STEIN, 1997b. p. 92).

PEREIRA (1996, p. 76 e 78) ao empregar o termo “descentralização” para as políticas sociais, diz que o tema é corretamente compreendido como um “processo de redistribuição de poder em duas principais direções: a) da esfera federal para a estadual e a municipal: e b) do Estado para a sociedade”. Para a autora, esse processo também pode ser caracterizado como pluralismo, ou seja: como “formas plurais ou mistas de planejamento e ação (...)”. Esses conceitos apontam para a nova relação entre Estado e Sociedade civil, cuja estratégia centra-se na perspectiva de cidadania, pois apresentam mudanças na estrutura do Estado; contribuem para a formação de novos espaços institucionais de participação e deliberação popular e propõem a gestão conjunta das políticas públicas.

STEIN (1997b, p. 79-80) em sua reflexão conceitual sobre o termo descentralização, ressalta que o mesmo se apresenta sob diferentes interpretações quando relacionado com as políticas públicas. Entre as diversas interpretações, a autora diz que o processo de descentralização deve ser concebido ‘como status de meio, método ou tática’, mas ela também admite que a definição do termo “descentralização” depende da visão e das preocupações de cada ator social, diante do que pode ser identificado no contexto social como problema a ser resolvido, com o objetivo que se deseja alcançar ou como meio para solucionar outra questão. Sob essas diferentes concepções, a autora conclui que a descentralização deve ser utilizada como um instrumento para atingir determinados fins, já que existe uma inter-relação com as categorias democracia, autonomia e participação.

LUSTOSA (1999, p. 242-243) para explicar a distinção do termo descentralização nas políticas sociais brasileiras, sobretudo a descentralização “administrativa, política e fiscal”, toma como referência duas concepções existentes: “Uma mais radical que ele classifica de planejada e a segunda, que

não segue alguns procedimentos lógicos básicos, de caótica”. Na planejada, as funções nas esferas federal, estaduais e municipais ‘sofrem mudanças qualitativas’ e os recursos vão sendo substituídos gradativamente de uma esfera para a outra e construindo relações de complementariedade entre elas.

Nos países desenvolvidos, segundo os estudos de LUSTOSA (1999, p. 243) a descentralização se apresenta como estratégia que possui um caráter gerencial e administrativo, o que permite responder melhor às demandas, pois propicia um sistema mais ágil de decisão, já que possibilita que outras instâncias decisórias do Governo compartilhem o poder com a sociedade mediante a participação popular.

Contudo, para o referido autor, a descentralização, como estratégia, não dá tanta ênfase à questão política, por isso tem destaque apenas o aspecto técnico-administrativo, por meio da gestão compartilhada e participativa. Já nos países em desenvolvimento, a descentralização está diretamente relacionada com a autoridade e o poder que se forma como “um processo político-técnico de reconfiguração do espaço de ação popular e de redefinição da relação Estado-cidadão.” (LUSTOSA, 1999, p. 245).

Diante dessas duas concepções, o autor citado define a descentralização no Brasil como um processo político-técnico de reformulação da estratégia de gestão das políticas sociais, fruto da interação permanente de diversos grupos de interesse dentro e fora do aparelho do Estado”. Essa definição representa o envolvimento do aspecto técnico e administrativo, em termos de gerenciamento, tal qual é desenvolvido nos países avançados. Mas, como estratégia vem sendo implementada sem um compromisso efetivo com os problemas sociais. dando um enfoque mais pragmático ao processo, ao mesmo tempo que se constitui um instrumento que permite delegar poderes, atribuições e responsabilidades às demais esferas do Governo, bem como a transferência de recursos para gerir as atribuições repassadas pelo Estado.

Todavia, a descentralização é também um processo político, porque está diretamente associada ao processo de redemocratização do País. Na década de 80, quando a sociedade civil mais organizada e capacitada pressionou o Estado a intervir e a influenciar nos rumos das políticas públicas, pela participação via representação, demonstrou, com isso, a ideia de que este é um processo dinâmico, contraditório, variando de acordo com o contexto, a conjuntura social e política em face dos interesses de autoridade e poder dos atores envolvidos.

A institucionalização do processo de descentralização político-administrativa desencadeou uma profunda modificação no aparato político-institucional, ao mesmo tempo que constituiu as bases para a construção de um novo formato de cidadania, ao reconhecer o município como locus

competente para elaborar e propor políticas sociais como dever do Estado e direito de todos.

A mudança de paradigma vai juntar a categoria da descentralização ao conceito de municipalização. JOVCHELOVITCH (1995), ao analisar o processo sobre a municipalização, destaca que ele pode ser compreendido como um meio que permite uma aproximação maior dos serviços à população, mediante a articulação das forças entre a prefeitura e as organizações locais, e não somente como modelo de repasse de serviços e encargos das diversas instâncias para o município. Para JOVCHELOVITCH (1998, p. 49) a municipalização, do ponto de vista político, reforça a ideia de autonomia, pois se encontra diretamente relacionada com o processo decisório, por apresentar as condições reais de participação e de controle social sobre o papel do Estado, tanto na elaboração e deliberação quanto também na efetivação dos planos e políticas no âmbito local. Além disso, a municipalização permite responder de forma mais ágil às demandas postas pelos cidadãos e ao mesmo tempo reduz a responsabilidade do Estado na execução das políticas sociais.

Nesse sentido, a municipalização, tal como a descentralização, constitui-se como estratégia de consolidação democrática. Por isso, na ótica de JOVCHELOVITCH (1998, p. 40) essas categorias envolvem a participação, mostrando “que a força da cidadania está no município. É no município que o cidadão nasce, vive e constrói sua história. É aí que o cidadão fiscaliza e exercita o controle social”.

O caráter descentralizador e a autonomia dos municípios, que estão contidos nos artigos 29 e 30 da Constituição Federal, garantem-lhes poder para se organizarem e, ao mesmo tempo, atribuem-lhes competências específicas que permitem assegurar e promover programas de melhoria de vida em nível local. Já a política de proteção à infância e juventude brasileira regulamentada no ECA, ao preconizar a efetivação dos direitos fundamentais, também estimula o engajamento da sociedade na promoção de um desenvolvimento saudável, visando prevenir contra a violação desses direitos é, principalmente, por possibilitar as condições sociais para que eles sejam respeitados. O exercício da cidadania está no direito de as crianças e adolescentes não terem seus direitos ameaçados ou violados (SÉDA, 1995).

As transformações no sistema produtivo e no mundo do trabalho e as políticas de orientação neoliberais vêm acelerando o processo de exclusão social, econômica, política e cultural das famílias brasileiras, cujas crianças e adolescentes são alvo das mais variadas formas de violência, uma vez que não podem ter suas necessidades básicas atendidas e nem mesmo o direito de exercer seu direito de cidadão. Outrossim, os meios legais e institucionais previstos no ECA para garantir e efetivar os direitos e o exercício da cidadania das crianças e adolescentes foram: os Conselhos de Direitos das Crianças e

Adolescentes (CDCAs) e os Fundos de Direitos das Crianças e Adolescentes (FDCAs), nas esferas federal, estadual e municipal e os Conselhos Tutelares (CTs), implantados somente no âmbito municipal.

Os Conselhos de Direitos (CDs) pressupõem a concretização do processo de descentralização, pois se apresentam como espaços de articulação e "... de mediação entre a sociedade civil e o Poder Executivo Municipal. Funcionam inclusive como estratégia de divisão do poder no âmbito local." (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 43). Os Conselhos se constituem, na forma da lei, como um dos principais elementos do controle social da sociedade sobre as ações do Estado.

Entretanto, análises realizadas em muitos municípios brasileiros vêm demonstrando que os conselhos que estão em exercício não estão representando os interesses da coletividade local. Essa falta de representatividade impede que haja o controle por parte da sociedade, pois este permanece na figura do prefeito e de seus assessores. Com isso, acabam reforçando o clientelismo, a burocratização, enfim, a prefeiturização como denominam STEIN (1997b) e JOVCHELOVITCH (1998).

A realidade da maioria dos municípios brasileiros continua a apresentar um alto percentual de crianças e adolescentes privados do direito de manifestar seu direito, de ter um convívio familiar saudável e com dignidade, já que suas famílias sobrevivem com uma renda que não permite suprir as necessidades imediatas de seus filhos. A exclusão social leva uma grande parcela de crianças e jovens entre 5 e 14 anos a deixar as escolas, inserindo-se precocemente no mercado de trabalho, para garantir a própria sobrevivência e ajudar a família. Assim, o trabalho torna-se uma opção natural para aumentar a renda. Na realidade, fere o que estabelece a Constituição Federal e o ECA. Ambos proíbem o trabalho remunerado para menores de 14 anos, podendo haver exceção àqueles que trabalham na condição de aprendiz (Art. 60 do ECA).

A violação de direitos de crianças e adolescentes decorre de uma política que exclui um grande percentual de famílias trabalhadoras, ao mesmo tempo que agrava a desigualdade social, em virtude da concentração de renda, das novas relações de trabalho, da ausência de políticas de atendimento integral. O Governo, ao desenvolver políticas que privilegiam o mercado e a redução de gastos, traz embutido um processo de desresponsabilização do Estado como provedor de políticas básicas imbuídas do princípio universalização (FALEIROS. 1996).

Associado ao termo descentralização e municipalização, encontra-se o conceito de participação, que é concebido como um elemento qualitativo que engloba os pressupostos básicos de democracia e cidadania. Tais

pressupostos partem do princípio de que a soberania popular é um processo de prática de direitos conquistados.

O debate sobre o termo participação tem sido generalizado no contexto internacional e nacional, e mais frequentemente relacionado com a democracia, como afirma BORDENAVE (1994. p. 8) "... democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação." Essa afirmação exprime as aspirações de diversos setores da sociedade brasileira sobre a necessidade de participar ativamente, não só do direito de votar ou de ir e vir, mas de tomar decisões perante os desafios sociais, nos quais estão envolvidos cotidianamente.

Diante dessa necessidade. BORDENAVE (1994. p. 12) afirma que a participação faz parte da natureza humana, pois desde suas origens o homem vive em grupos e a participação "... sempre tem acompanhado — com altos e baixos — as formas históricas que a vida social foi tomando".

O referido autor aponta duas vantagens da participação em uma sociedade democrática. A primeira representa o caminho para a construção de uma consciência mais crítica da população, já que fortalece seu poder de reivindicação e prepara-a para adquirir mais poder na sociedade. Na segunda, a participação contribui para garantir o controle das ações e do papel do Estado por parte da sociedade civil, bem como fiscalizar os serviços públicos, para que melhorem em termos de qualidade e oportunidade.

O desafio da participação da sociedade está em promover, junto aos espaços políticos, a melhoria da qualidade de vida, mediante o exercício da cidadania, na defesa de propostas concretas, em face da conjuntura do país e diante do desmonte das políticas sociais. A política adotada pelo Governo brasileiro tem gerado a desagregação e a exclusão da população ao desenvolver, sob o ideário neoliberal, o ajuste estrutural da economia com todas as graves sequelas sociais que ela produz, principalmente nos cortes orçamentários das verbas destinadas às políticas públicas. Mais grave ainda são os desmontes das estruturas organizacionais que prestam atendimento à população, cuja condição de vida tem-se deteriorado aceleradamente.

Por ser um termo que está diretamente vinculado à democratização política e às dinâmicas de gestão descentralizadas, a participação pode ser compreendida como um instrumento para o exercício da cidadania, não entendida como benesse ou como concessão, mas, sim, como um processo de conquista sem fim, conforme afirma DEMO (1988, p. 18) "... participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual."

Esse processo de participação, na concepção de DEMO (1988, p. 18) só se efetiva como conquista a partir de três razões fundamentais:

... de que participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente. Não pode ser entendida como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção: seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais: seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista, ou de conceder, no lado dos dominantes a necessidade de ceder. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro.

Estas razões fundamentais propostas pelo autor mostram que a participação é um processo histórico de conquista do ser humano que expressa o exercício ativo do pensamento e da ação coletiva do poder, que se realiza com a ampliação das condições da cidadania, já que na participação está implícita a questão política. Essa concepção permite compreender que uma sociedade é participativa quando os cidadãos produzem e usufruem dos bens de forma equitativa. Para que isso se torne possível, faz-se necessária toda uma estrutura social organizada para esse fim.

O conceito de participação é algo ainda bastante complexo por ser um fenômeno social que se encerra numa correlação de força e implica posições de interesses, em um contexto que, para DEMO (1988, p. 18), sempre prevaleceu uma “tendência histórica à dominação”, visto que a sociedade brasileira organiza-se de cima para baixo e rege-se pelas hierarquias em que sempre houve uma minoria dominadora e uma maioria submissa.

Na ótica de FALEIROS (1997), o conceito de participação representa uma relação de poder entre os atores sociais inseridos no processo, principalmente porque envolve relações de consenso e/ou de confronto, dominação e/ou resistência por parte dos cidadãos. Existe nessa correlação um jogo político podendo este favorecer o fortalecimento de determinadas forças, ou o desgaste das contrárias, tendo em vista que o Estado, pela sua própria trajetória histórica de concentração de poder, tenta limitar a presença da sociedade, para que esta não interfira em seus projetos políticos.

É nesse sentido que FALEIROS (1997) ressalta a importância da organização como componente essencial da participação. A organização dos sujeitos sociais contribui para que estes definam estratégias com vistas a superar os conflitos sociais gerados nas relações presentes nos espaços públicos. Caso isso não ocorra, as possibilidades de participação das comunidades nas decisões e no controle das ações do Estado sobre as políticas públicas diminuem bem como dificultam o exercício da cidadania.

Constata-se, assim, que o conceito de participação constitui-se como o cerne da democracia e da cidadania e não é possível haver democracia sem que se tenha um ator participando ativamente do processo, o cidadão. De acordo com DEMO (1988. p. 70) "... cidadania é a dualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos." Segundo o autor, uma sociedade organizada é aquela que compreende a cidadania como direitos e deveres, como uma conquista do cidadão de ter direitos e de exercê-los.

Desse modo, a efetivação da cidadania pela participação popular no exercício do poder significa forjar novos espaços públicos de discussão e formulação de políticas sociais, como também de reclamações, de denúncias e de defesa, visando à prevenção da violação desses direitos, sobretudo de crianças e jovens. Por isso, a participação popular nos CDs, nas três esferas de governo e nos CTs, no âmbito local, abre espaço para discussão, controle e defesa de políticas de proteção para a infância e a adolescência.

CONSELHOS DE DIREITOS E CONSELHOS TUTELARES: espaços públicos de defesa e proteção de crianças e adolescentes

A Constituição Brasileira, a Doutrina da Proteção Integral e o ECA introduziram, pelo processo de descentralização político-administrativa, novas relações entre Estado e sociedade civil, bem como instituíram responsabilidades à família e à sociedade, com ênfase na participação das comunidades, e ao Estado, sobretudo nos municípios.

Na perspectiva da gestão descentralizada, cabe à União elaborar os princípios e as regras gerais, como também a coordenação nacional da política de atendimento à criança e ao adolescente. Esse trabalho, segundo o Estatuto, deve ser feito por uma instância colegiada ou pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança de Adolescente (CONANDA).

Aos Estados federativos cabe aplicar tais princípios e regras à sua realidade, numa relação de articulação com o objetivo de unir os esforços desenvolvidos por ambas as esferas de governo. Tal trabalho deve também ser colocado em prática por uma instância colegiada, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA).

Aos municípios competem a tarefa de complementar a legislação federal e estadual, além de legislar sobre seus assuntos locais, bem como a execução direta das políticas e programas em parceria com entidades não-governamentais e pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Sob esse novo paradigma de administração pública, as ações da União ficaram delimitadas em desenhar as políticas no plano nacional: as dos Estados ficaram restritas à intermediação entre a esfera federal e municipal. Entretanto, nesse processo, o papel dos municípios foi ampliado, sendo-lhes dado mais autonomia para atuar e legislar questões de interesse local. Portanto, faz-se necessário um resgate histórico da conformação dos Conselhos como espaço de participação popular, cujo processo antecede à descentralização.

Com o advento do ECA, os CDCAs foram sendo instituídos como instâncias públicas, em que as organizações populares vêm consolidando e tornando efetiva sua participação no processo de gestão democrática, principalmente com relação às políticas, em todas as esferas.

Contudo, os Conselhos, como prática social ou forma de intervenção, não surgiram com a descentralização ou com o ECA. Segundo GOHN (1990, p. 66) existem duas vertentes históricas que os envolvem: a primeira está relacionada com a “experiência de gestão através de Conselhos de operários ou populares”, como a “Comuna de Paris, os soviets russos e os Conselhos de Fábrica italianos.” Os Conselhos operários ou populares, na ótica da autora, surgiram por iniciativa da própria comunidade. A segunda vertente é a da “participação dos indivíduos através de Conselhos de cidadãos.” São experiências desenvolvidas nos Estados Unidos. Esses Conselhos de Cidadãos estavam empenhados na defesa dos direitos individuais e coletivos e no combate aos valores nocivos à comunidade.

GOHN (1990, p. 66) mostra que historicamente várias sociedades desenvolveram tais práticas, ora em Conselhos operários ou populares, ora em Conselhos de Cidadãos, mas ressalta que o próprio termo traz embutida uma diferença política fundamental. Para a autora, os Conselhos Operários ou Populares são compostos: “... por trabalhadores, se originam e se articulam diretamente ao sistema de produção (...) são agentes e atores centrais da política econômico-social do país.” Já os Conselhos de Cidadãos são compostos de “cidadãos e se constituem a partir do processo de consumo e distribuição, de bens, serviços e equipamentos, principalmente públicos (...) são atores de políticas sociais determinadas ou elaboradas por agentes governamentais.”

Nesse sentido, GOHN (1990, p. 87) afirma que os Conselhos, diante de práticas ou formas de intervenção tão dispares, podem ser descritos ou analisados como: “... instrumentos de determinados processos. Estes processos podem ter diferentes objetivos, contribuir para mudanças sociais significativas ou auxiliar a consolidação de estruturas sociais em transição ou sob o impacto de fortes pressões sociais”.

Segundo a autora, a qualificação do processo de onde procede a experiência de Conselho é que lhe vai mostrar a natureza. Por isso, os Conselhos poderão constituir-se como instrumentos valiosos para a formação “de um poder popular” quanto poderão tornar-se um instrumento “de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos” em programas previamente estabelecidos. Em ambas as perspectivas está implícita a noção de cidadania. No primeiro caso, privilegia-lhes a participação nos processos de gestão da vida pública. Nessa ótica, a cidadania toma-se uma finalidade a ser conquistada, pela participação na elaboração e definição de políticas que assegurem os direitos sociais coletivos. No segundo caso, a ênfase recai sobre o indivíduo como cidadão que participa apenas para ter acesso aos bens de consumo, mas sem participar da gestão dos bens públicos ou da política. Por isso a cidadania nessa ótica “é uma elaboração individual, constitucional” e não visa à emancipação e sim à integração do indivíduo. (GOHN. 1990. p. 76).

Na realidade brasileira, as experiências históricas sobre os Conselhos, desencadeadas entre as décadas 60 até meados de 80, segundo os estudos de GOHN (1990, p. 77-83) apresentam dois modelos: os Conselhos populares e os Conselhos Comunitários. O primeiro surgiu como resultado de um processo de organização popular e de suas lutas nas relações que se estabelecem com o poder público. O segundo foi criado pelo poder público, para intermediar suas relações com os movimentos populares.

A autora aponta as experiências dos Conselhos de Saúde de São Paulo, como aquelas que se aproximam mais dos Conselhos Populares. No entanto, eles não tinham autonomia para gerir seus recursos, como também não tinham poder de deliberar ações, dificultando sua principal função fiscalizadora e controladora.

LIBERATI & CYRINO (1993, p. 42) ao tratar do tema CDCA, buscam percorrer, por meio das experiências focalizadas por GOHN (1990), a trajetória dos Conselhos no cenário internacional e nacional, para ressaltar que a política voltada para crianças e jovens sempre foi elaborada e definida a partir de “... uma excessiva centralização e verticalização, e ainda, alijando a participação popular.” Acrescentam os autores que na história sobre as políticas de atendimento para a infância não se vislumbra a participação efetiva da sociedade.

Somente a partir do ECA é que a “participação da comunidade” foi explicitada, bem como se tornou claro o caráter permanente e deliberativo da sociedade na formulação de estratégias. Tem-se, então, com a descentralização, municipalização e participação popular, os instrumentos constitucionais fundamentais para a viabilização dos Conselhos, com grande perspectiva de ocupar “... os espaços políticos. descaracterizando o simples controle social’ do Estado pela população e fazendo dessa prática social uma

ação interventiva no plano decisório das políticas (...).” (LIBERATI, CYRINO, 1993, p. 40).

LIBERATI & CYRINO (1993, p. 49) conceituam os CDCA por meio das perspectivas: sociológica, jurídico-legal e extrajurídica:

Sociologicamente os Conselhos

são instrumentos de participação da sociedade civil na gestão política do poder, afetos à questão do atendimento de crianças e adolescentes, onde a representação da sociedade civil deverá buscar a hegemonia de suas posições frente aos representantes do Poder Público. Pode-se também afirmar que, como consequência dessa concepção de Conselho, suas deliberações, em face da composição paritária (sociedade civil/governo), serão manifestações do Estado — por isso, compulsórias.

No aspecto jurídico-legal, proposto no artigo 88, inciso II do ECA, os Conselhos são órgãos deliberativos e de controle das ações em todos os níveis de governo, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas. Extrajuridicamente, os Conselhos “são órgãos criados pelo Poder Público, sem personalidade jurídica, mas com capacidade pública, atuar de maneira descentralizada na formulação e controle das ações e programas” direcionados à infância e juventude. A natureza jurídica dos Conselhos está, no entanto, referenciada no artigo 172 do Decreto-lei nº 200/67 que dispõe sobre a Administração Federal. Esse Decreto-lei também pode ser aplicado do junto aos Estados Federados e aos Municípios, e “... oferece embasamento jurídico para posicionar os Conselhos como órgãos autônomos e especiais.” (LIBERATI, CYRINO, 1993, p. 74). Em face da diversidade conceitual dos Conselhos de Direitos (CDs), constata-se que são órgãos especiais, com particularidades e especificidades e, por isso, podem ser facilmente diferenciados dos demais órgãos públicos.

Essas particularidades e especificidades estão diretamente relacionadas com a composição paritária e com o caráter deliberativo. O termo paridade significa igualdade numérica, evidenciando que a composição dos Conselhos deve ter um mesmo número de representantes do governo e de representantes da sociedade civil.

Os Conselhos têm o poder de deliberar, o que implica decidir sobre um assunto e, neste caso, sobre as políticas aplicadas à criança e ao adolescente.

Portanto, a partir dessas duas especificidades é que os CDs se diferenciam dos demais órgãos públicos instituídos. À medida que assumem esse caráter de órgão especial, passam a ter autonomia para sua organização e funcionamento, para desempenhar ações descentralizadas, mesmo sem possuir uma personalidade jurídica.

LIBERATI & CYRINO (1993), assim como SÉDA (1995), tratam dessa questão conceitual jurídica e não-jurídica, que envolve os CDs, destacando que ambos são objetos da ciência da Administração. Na ótica dessa ciência, os Conselhos são órgãos públicos compostos por um colegiado misto, para exercer serviço público relevante como agentes públicos, pois são nomeados pelo Poder Executivo para um mandato de representação de dois anos. Contudo, os Conselheiros não são remunerados, visto que representam entidades públicas e privadas, devido ao caráter deliberativo e não executivo dos Conselhos. O vínculo dos CDs com o Poder Público é de natureza administrativa e estritamente relacionado com a infra-estrutura. É esse vínculo administrativo que o caracteriza como um órgão especial, mas sem subordinar-se a um administrador público.

Nas esferas municipais, os CMDCA's, os Fundos e os CTs tomaram-se instituições legais, mediante lei municipal e, por isso, estão vinculados ao Poder Executivo local. Dentro dessa legalidade, os Conselhos constituem-se órgãos públicos, pois fazem parte de uma estrutura e personalidade própria chamada de Município. Essa concepção advém de que "no mundo dos direitos e dos deveres, as pessoas ou são públicas, refletindo a vontade do bem comum, ou privadas, meras emanações da vontade particular de indivíduos e grupos (...)." (SDA, 1995. p. 157). Nessa perspectiva, os conselhos são organizações públicas, pois na prática estes órgãos devem buscar o "bem comum, que é o mesmo objetivo do município. em busca da cidadania." Já o vínculo dos CTs, na visão do autor, também se dá apenas para efeitos administrativos, em termos de infra-estrutura e remuneração dos conselheiros tutelares. A remuneração é a mesma de um servidor com cargo de confiança, já que os conselheiros, como agentes públicos, exercem serviço público relevante.

Os conselhos tutelares vêm sendo tema de estudos nos últimos anos, quanto ao seu papel e sua intervenção na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Em face dessas questões, qual é o papel do Conselho Tutelar? E como agir?

Segundo o art. 131, do ECA: "O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não-jurisdicional. encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes, definidos nesta lei".

SÉDA (1996) concebe o Conselho Tutelar como uma equipe, formada por cidadãos, instituída pelo Município para zelar, caso a caso, pela garantia dos direitos individuais de crianças e adolescentes e a exercer cobrança eficaz dos deveres correspondentes.

Autores como LII3ERATI & CYRINO (1993) e FALEIROS (1995) concordam com a posição de SÊDA e ampliam esse conceito ao definirem que o conselho tutelar é um espaço democrático de participação e um instrumento jurídico-institucional que a comunidade dispõe para proteger e garantir os direitos e a aplicação da lei, sempre que crianças e adolescentes se sentirem ameaçados ou violados em seus direitos fundamentais. Por ter essa responsabilidade e ser um órgão colegiado, o conselho tutelar tem estabilidade e independência funcional, pois sua função se volta para as questões político-sociais, já que não possui personalidade jurídica. O órgão em tela assume o encaminhamento do atendimento social das crianças e adolescentes anteriormente realizado pela Justiça da Infância e da Juventude, cujas atribuições estão prescritas no art. 136 do ECA.

O papel do conselho tutelar, segundo a Lei nº 8.069, é de zelar pelo cumprimento e não atender a direitos. KAMINSKI (2000) ao refletir sobre essa função peculiar, ressalta que o papel fundamental do conselho tutelar “não é atender direitos: é zelar para que os que devem cumprir os direitos das crianças e adolescentes, efetivamente cumpram”. Para o autor, o conselho tutelar não deve agir para obter direitos que devem ser efetivados pela família, pela sociedade ou pelo Estado, e que estão contidos na doutrina da proteção integral, na Constituição Federal, no Estatuto. O papel do Conselho é provocar “mudanças sociais” que contribuam para que o sistema amplie o atendimento e a proteção, apure a responsabilidade daqueles que descumprem seus deveres ou cumprem de forma irregular. Ao Conselho Tutelar cabe o papel de apontar as falhas e as carências de programas de atendimento junto ao CMDCA; buscar a mobilização da comunidade, da sociedade e do Poder Público; participar ativamente de fóruns políticos para mostrar as prioridades e propor alternativas que garantam os direitos às crianças e aos adolescentes.

Ainda segundo KAMINSKI (2000) o conselheiro deve ser um líder, representativo, capaz de promover uma mudança cultural no imaginário e na prática com os direitos das crianças e adolescentes; capaz de cultivar o paradigma da cidadania. Essa postura do conselheiro possibilita maior alcance e envolvimento da família, da sociedade e do Estado, para cumprir o que preconiza a lei. O Estatuto prevê que ao conselho tutelar cabe receber denúncias, reclamações e atender a todos aqueles que representem as crianças e adolescentes, quando seus direitos estiverem sendo ameaçados ou violados, mas só deve ser acionado quando os direitos não forem cumpridos pelos atores envolvidos.

Portanto, trata-se da discussão sobre o papel político do Conselho Tutelar e da ação de seus conselheiros, no sentido de zelar pela garantia de direitos. No entanto, o que se observa junto a esses órgãos, na prática efetiva de suas ações, é o atendimento precário dos direitos das crianças e adolescentes.

Com base nessa realidade, na concepção de KAMINSKI (2000) o conselho tutelar não pode ser considerado como pronto-socorro. Essa posição encontra respaldo, também, em SÊDA (1995, p. 179-180) quando afirma que o conselho tutelar, ao atender a direitos, está desempenhando funções “que são dos programas de atendimento”. Na realidade, isso ocorre para suprir a ausência de programas de atendimento. O conselho tutelar, ao receber as denúncias, as reclamações e os pedidos de socorro, não deve assumir o papel das instituições que deveriam atender, pois segundo Sêda “não cumprem nem a sua função e nem a dos programas que não existem.”

CONSELHOS TUTELARES: papel e prática na garantia de direitos e na construção da cidadania de crianças e adolescentes: a experiência no município de Cuiabá-MT - Brasil

Com o objetivo de analisar qual tem sido o papel e a prática desempenhados pelos conselhos tutelares do município de Cuiabá, procedeu-se à realização do levantamento de indicadores dos direitos violados e/ou atendidos, mediante entrevista realizada com os Conselheiros Tutelares nesse município.

O Município de Cuiabá possui, atualmente, seis Conselhos Tutelares em atividade. Destes, quatro constituem o universo desta pesquisa por estarem localizados em regiões estratégicas que permitem atender ao maior número de denúncias e reclamações relacionadas com a violação de direitos de crianças e adolescentes.

Fazem parte do campo empírico os Conselhos Tutelares da Região do Centro, CPA, Coxipó e Santa Isabel. A técnica utilizada na pesquisa de campo foi a entrevista semi-estruturada. A análise sobre o papel dos CTs ocorreu mediante as percepções e ações realizadas pelos conselheiros, no período de julho de 1998 a julho de 1999, e teve como parâmetro comparativo os paradigmas da proteção integral e/ou da situação irregular preconizados pelo código do menor, vigente até 1990. Já a análise da prática centrou-se nas perspectivas de ações política e ou assistencialista.

Dezoito conselheiros aceitaram dar opiniões, sendo que apenas um se negou a participar e um conselheiro já havia deixado a função, quando o estudo investigativo começou.

A análise, sob a ótica da violação de direitos, teve respaldo na metodologia qualitativa, de modo a captar as representações dos atores, diante da realidade que não pode ser mensurada. Nesse percurso, o método de análise orientou-se pela hermenêutica- dialética. (MINAYO, 1993). Esta

abordagem apresentou-se como a mais adequada para interpretar os discursos, as percepções dos sujeitos sociais, de forma a compreender uma prática social, em uma realidade onde as contradições, os conflitos e os antagonismos estão presentes na retórica e nas ações. Realidade esta que vem interferindo e influenciando na política de atendimento e na construção da cidadania à criança e ao adolescente.

As entrevistas foram aglutinadas a partir das respostas recorrentes dos membros de cada CT, tendo como referência os seguintes eixos de análise: o papel dos CTs — garantia ou atendimento de direitos e a prática — política de zelar pelo cumprimento ou assistencial de atendimento de direitos. Com o objetivo de resguardar a identidade dos sujeitos de pesquisa os conselheiros foram identificados pelas letras maiúsculas do alfabeto.

a) O Papel dos Conselhos Tutelares com Relação à Violação de Direitos: perspectivas da proteção integral a partir das percepções dos representantes

As concepções dos conselheiros, com relação ao papel dos conselhos tutelares instituídos pelo Município, com a participação da sociedade, para proteger e garantir os direitos reconhecidos a todas as crianças e adolescentes, apresentam contradições e diversidades. Contudo, a maioria desses atores compreende que o papel dos CTs está centrado na defesa e garantia de direitos.

Com relação à violação de direitos a partir do que prescreve o ECA e respaldado na perspectiva da proteção integral, somente o representante N concebe que “... o papel do CT é de cobrar e defender toda turma de atendimento e dar consistência e materialidade à lei, dar e garantir direitos.” Os demais conselheiros, apesar da compreensão do papel dos CTs em defender e garantir direitos, apresentam opiniões pautadas em uma visão assistencialista, e ainda baseando-se no paradigma da situação irregular. Essa ótica tem como pressuposto a condição de abandono das crianças e adolescentes, bem como o estado de pobreza com que se deparam suas respectivas famílias e que se constituem na maior demanda para os CTs.

A visão assistencialista decorre da importância que se dá ao atendimento, à orientação e ao encaminhamento. Para os conselheiros, a função maior está em assistir, ajudar, auxiliar todas as pessoas que procuram os CTs, desenvolvendo o atendimento de direitos, como se verifica na concepção da representante I, ao expor sua visão sobre o Papel do CT, “... veio pra ajudar as pessoas mais necessitadas, as crianças e adolescentes que nos procuram e nós estamos aqui pra auxiliar em tudo que for necessário”.

Nessa ótica, o atendimento de direitos é realizado com a concepção de que a defesa e a garantia de direitos está no atendimento cotidiano das

crianças e dos adolescentes, sempre que precisarem. Essa visão é permeada pelo conceito de ajuda humanitária. Como destaca a Conselheira P, "... o CT tem que trabalhar com uma pedagogia voltada para o relacionamento humano, não voltada para a lei, mas pra uma relação de amor, de simpatia, de carinho, trazer a pessoa humana, fazer com que ela volte."

A pedagogia proposta na perspectiva da proteção integral é de um relacionamento educativo. O Conselheiro torna-se um educador. Ao atender, ele deve saber informar, esclarecer as pessoas sobre a importância da lei e dos direitos assegurados por ela e orientar, estimulando a reflexão. Também deve saber usar da autoridade que o ECA concede, mas não de autoritarismo. Saber usar a autoridade nas abordagens com as pessoas envolvidas significa saber ouvir, negociar e tomar decisões. Como expõe a Conselheira F ... o CT é um órgão de aconselhamento, orientação e encaminhamento, mas a comunidade vê o CT como um órgão punidor." Essa colocação demonstra que a visão disciplinar articulada com o autoritarismo vem permeando as ações dos conselheiros, gerando relações de poder que levam esses órgãos a funcionar como mecanismos de controle sobre a sociedade. Ao aplicarem medidas que assegurem os direitos, fazem-no usando coerção e não consenso. Nesse sentido, a prática não contribui para a construção da cidadania.

O papel do CT, proposto pelo ECA (atendimento, orientação, aconselhamento e encaminhamento) é visto por alguns conselheiros como facilitador, pois permite agilizar o acesso da população junto à justiça, à saúde, educação, conforme se verifica na citação da Conselheira J. "... o CT é um órgão de atendimento pra informar a população e facilitar a parte jurídica". Esse papel de facilitador deriva da função dos CTs em prestar o atendimento social, que antes ficava sob a responsabilidade do Poder Judiciário. Tal fato tem contribuído para que os representantes exerçam o atendimento.

Alguns conselheiros entendem que o papel primordial do Conselho está centrado na orientação e aconselhamento e essa visão pode ser percebida na colocação da representante A. "... o papel do CT, o nome já diz, Conselho Tutelar: aconselhamos a quem vem nos procurar."

Na ótica da violação de direitos, o CT tem um caráter de escuta, de orientação, aconselhamento e no encaminhamento, mas só deve ser acionado quando as crianças e adolescentes se sentirem ameaçados ou violados em seus direitos, por quem tem o dever de fazê-lo e não cumpre ou faz de maneira insatisfatória.

A coletividade local, diante da situação de pobreza e sem clareza ou conhecimento do papel que deve desempenhar tais órgãos, busca o apoio e atendimento sobre serviços relacionados com a criança e com o adolescente, de modo a satisfazer também a outras necessidades da família. Ao prestar todo tipo de atendimento, os conselheiros tutelares estão exercendo funções

que são dos programas de atendimento. O resultado é o acúmulo de trabalho em virtude do excesso de denúncias, reclamações e pedidos de ajuda, sobretudo na área da assistência.

Com a descentralização, o Poder Municipal ganhou autonomia para deliberar assuntos de interesse local, bem como assumiu a responsabilidade da execução dos programas de atendimento às crianças e adolescentes. No entanto, esses programas têm sido implementados de forma fragmentada e setorializada e com isso não têm correspondido com a demanda, deixando de atender a grande parcela de crianças e adolescentes, excluídos socialmente.

A representante B, ao expor sobre a precariedade dos serviços, explica que:

... o Poder público cria as entidades de atendimento para mostrar à sociedade que existe o atendimento, mas se está funcionando, se dá bom resultado, o problema é da comunidade e lava as mãos. É a gente que fica com o problema na mão (...) fica até ruim para o CT, porque quem é o culpado, é o CT. Meu filho foi lá e não se curou, não vale nada, não resolve nossos problemas.

Segundo SÊDA (1995) repete-se o mesmo sistema de trabalho desenvolvido durante o Código de Menores, quando o Juiz acumulava um número considerável de problemas tanto jurídicos quanto sociais, e isso o obrigava a fazer a triagem dos casos que deveriam ser atendidos pelos programas desenvolvidos na comunidade. Para o autor “o Conselho Tutelar não trabalha com triagem”, pois seu papel é o de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes, cobrar e fiscalizar para que os programas funcionem e cumpram o seu papel, além de fazer o controle social, tal como ressalta uma conselheira. Diz ela: “... o papel do CT é de fiscalizar as entidades que dão assistência à criança e ao adolescente: não é só assistência, como também é tudo o que a criança e o adolescente tem direito, além de fiscalizar, lutar por esses direitos.”

Quanto à fiscalização das OGs e ONGs, esta não vem ocorrendo de forma sistemática, como preceitua o Art. 95, do ECA e, como expôs uma Conselheira, ao indicar como função do CT essa atribuição. No entanto, segundo o representante N, a fiscalização é uma questão delicada, em virtude da visão que

... as instituições têm dos CTs, elas vêem os CTs com uma reserva muito grande, porque é um órgão de fiscalização, ninguém quer ser incomodado (...) as instituições têm assim um medo muito grande dos CTs (...) se os Conselhos Tutelares trabalharem com rigor, 90% de todas as instituições já tinham fechado, então não somos rigorosos.

Os diferentes interesses, aliados à situação de vulnerabilidade dos conselheiros, não têm contribuído para que se desenvolva com frequência essa atividade, ao mesmo tempo que prejudica o exercício da cidadania.

b) Zelar pelo Cumprimento ou Atendimento de Direitos: prática política ou assistencialista?

A percepção dos conselheiros sobre suas ações apresenta uma dualidade, de que ao realizarem os atendimentos estão garantindo os direitos à criança e ao adolescente, mas como a efetivação das decisões depende do Poder Executivo Municipal e das organizações públicas e privadas, para executar os programas, então, os direitos do segmento infanto-juvenil não estão sendo garantidos integralmente.

Com a descentralização, o Poder Local tem buscado a participação das organizações na execução de serviços às crianças e adolescentes, por meio do desenvolvimento de projetos e programas com dinheiro proveniente do fundo ou do orçamento da União. A postura assumida pelo município coloca em prática as novas formas de gestão das políticas públicas ao mesmo tempo que estimula a população a buscar alternativas para enfrentar os problemas mais emergentes, de modo a assegurar o mínimo e deixar parte do atendimento sob a responsabilidade das organizações, que o fazem mediante convênios. Porém, diante da precariedade de empreendimentos na área social, causada pela política econômica de orientação neoliberal, evidencia-se, na realidade cuiabana, uma discrepância entre a legislação e a forma como ela vem sendo colocada em prática.

Tal contexto e perspectiva podem ser vislumbrados nas representações dos conselhos tutelares sobre os motivos que os levam a considerar que estão contribuindo para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes. A representante C afirma que: "... o conselho garante esses direitos, porque foi implantado pra cumprir essas obrigações legais. Porém, nesses seis anos de existência os CTs enfrentam obstáculos para garantir direitos, sendo preciso solicitar intervenções judiciais pra que isso aconteça."

Para a representante A. "... os atendimentos no que dependerem só do Conselho Tutelar, sim, nós trabalhamos em busca de resolver os Problemas (...) e 90% são resolvidos". Já a Conselheira B complementa dizendo que

... grande parte da população que nós atendemos é uma população carente (...) essa população depende do governo pra poder resolver e dar um bom atendimento a seu filho e muitas vezes o pai e a mãe estão desempregados se vêem impossibilitados de preencher todas as necessidades de seu filho (...) e o governo não corresponde à necessidade, quer dizer, a política de atendimento do governo não corresponde a todas as necessidades da população.

As exposições das conselheiras permitem compreender que, ao atenderem a todos que os procuram, estão convictas de estar cumprindo com função principal do CT de garantir direitos. Tem-se aí uma visão equivocada em relação à violação de direitos. A postura adotada pelas representantes centra-se na prática assistencialista de ajuda em vez de desenvolver uma

prática política educativa, na ótica da Proteção Integral e da articulação das políticas públicas no município.

Aos municípios cabe a responsabilidade de promover as políticas de atendimento às crianças e adolescentes nas áreas de saúde, educação, assistência, segurança. Entretanto, em face do quadro perverso de desigualdade e exclusão social, decorrente do desmonte das políticas públicas e na justificativa da falta de recursos para ampliar os programas, o município vem incentivando e direcionando a criação dos CTs, com o intuito de suprimir a ausência desses serviços.

Assim, na precária tentativa de prestar atendimento a todos, independentemente dos direitos das crianças e adolescentes terem sido ameaçados ou violados, os CTs estão exercendo o papel das instituições do Estado e da sociedade que têm essa finalidade mediante a prestação de serviços sociais. A prática desenvolvida pelos conselheiros pode ser constatada, na opinião da representante L: “... os CTs têm garantido os direitos, só que na prática o mau atendimento dos órgãos públicos desgastam o trabalho iniciado no Conselho.” Portanto, a prática de atendimento de direitos não contribui para a materialidade da lei e nem consegue legitimar o CT como espaço público de proteção e defesa de direitos das crianças e adolescentes.

No entanto, na percepção de uma conselheira, quanto aos atendimentos realizados pelos CTs (e que dependem de encaminhamentos às entidades públicas e privadas), os conselhos têm garantido, em parte, os direitos das crianças e adolescentes. Conforme expressa a representante E, revela-se assim:

... os CTs têm garantido os direitos, na medida que requisita serviços, mas se vão ser atendidos é uma outra história. O nosso papel dentro da comunidade é ajudar aqueles que nos procuram, seja em qual área, é uma ajuda muitas vezes limitada, porque, dentro de um hospital, quando uma criança não é atendida, nós vamos até o médico, naturalmente depende do médico atender bem ou não aquela criança, mas se não for bem atendida, nós também podemos representar esse médico junto ao Ministério Público, então eu acho que nesse momento estamos sim defendendo os direitos da criança e do adolescente.

A prática desenvolvida pelos CTs, como se pode observar, tem sido contraditória, pois está pautada em uma visão de ajuda, por meio de assistência como bem-estar e não como política pública, direito do cidadão. Nesse sentido, verifica-se que essa visão também contribui para interpretações equivocadas da lei. As interpretações do Estatuto têm como pressuposto inicial as duas concepções expostas por Kaminski (2000) que se originaram dos Projetos de Lei do Senado Federal nº 5.172/ 90 e Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 8.069/90 — ECA.

As duas concepções divergem sobre qual deve ser o papel do conselho tutelar. A primeira foi estabelecida pelo Projeto de Lei nº 5.172/ 90, explicitando que o conselho tutelar tinha como finalidade o “atendimento de direitos das crianças e adolescentes”, cujo critério para a escolha dos conselheiros favorecia a competência técnica, isto é, considerava a necessidade de um corpo técnico capacitado para dar respostas às demandas sociais, chegando a especificar as áreas profissionais que deveriam estar representadas nos conselhos. A segunda se respalda na Lei nº 8.069/90 e, em vigência atual, vê o conselho tutelar como um órgão eminentemente político e de representatividade social na área da criança e do adolescente, para garantir direitos.

Na primeira concepção, o conselho tutelar seria “um órgão de atendimento e proteção” sem, contudo, apresentar mudanças no sistema de proteção da criança e do adolescente. Eles continuariam sendo vistos na perspectiva da situação irregular, de carentes que precisam ser assistidos e não como sujeitos de direitos e em desenvolvimento.

Na segunda concepção, o papel do CT, de acordo com o ECA, está em promover o atendimento imediato, mas sua prioridade é proteger, zelar pelo cumprimento dos direitos garantidos na Lei nº 8.069, quando forem ameaçados ou violados. Desta forma, o papel do CT situa-se no âmbito de receber denúncias que envolvem violação de direitos, informando, esclarecendo sobre os direitos e os deveres e, ao mesmo tempo, promovendo “mudanças sociais”. Isso requer do conselheiro uma postura mais política do que técnica, para desenvolver um trabalho educativo junto à comunidade, de forma a contribuir e ampliar as condições de cidadania e a visão de como reivindicar e onde buscar os direitos assegurados em lei. Para KAMINSKI (2000) essa postura política do Conselheiro possibilita maior controle social sobre as ações do Estado e da sociedade, ao mesmo tempo que legitima o CT como espaço de cidadania.

As atribuições e as dificuldades que os CTs enfrentam no cotidiano para desenvolver a prática são perceptíveis nas respostas sobre as demandas de atendimento e proteção. Segundo os representantes, a frequência das ações varia de acordo com a região. tendo em vista que o quadro socioeconômico e o momento histórico tendem a interferir e a ampliar a demanda de atendimento.

As atribuições mais frequentes, expressas pelos atores, foram abstraídas e organizadas pelas categorias: garantia e/ou defesa de direitos e atendimento de direitos, sob perspectiva da violação de direitos: garantia e/ou defesa de direitos no que concerne aos maus-tratos, negligência, assédio sexual, desvio de conduta, vaga escolar e em creche, vaga em hospital e pensão alimentícia.

Atendimento de direitos implica atendimento normal, aconselhamento, orientação, separação judicial, consulta médica e psicológica, segunda via de certidão de nascimento, conflito familiar e regularização da guarda.

Os dados do quadro abaixo permitem visualizar que os conselhos tutelares no período pesquisado desenvolveram ambas as ações, no sentido de zelar pelo cumprimento do Estatuto, encaminhando e requisitando serviços públicos que garantam os direitos da criança e do adolescente. Entretanto, as ações também têm se voltado para o atendimento direto das necessidades de saúde, de educação, de estudo social para constatar a situação das condições das famílias, de inclusão em programas e projetos de promoção e assistência, de serviços técnicos na área de psicologia, em virtude da necessidade da imposição de limites, rebeldia, mau comportamento e problemas de aprendizagem das crianças e adolescentes.

Atendimentos realizados nos Conselhos Tutelares do Município de Cuiabá, no período de julho de 1998 a julho de 1999.⁴

Tipos de Atendimento	Conselhos Tutelares					
	Centro	CPA	Coxipó	Sta. Isabel	Total	%
Transporte escolar	1		4	3	8	1.50
Transferência escolar	2	1	4	3	10	1,88
Separação Judicial		3	3	6	12	2.25
Dificuldade de aprendizagem	13				13	2.44
Passagem p/ local de origem	11	2	2		15	2.81
Conflito familiar	3	13			16	3.00
Cesta Básica	7	6	3		16	3.38
Documentos	1	20		2	22	4.13
Consulta médica	10	9	1	3	23	4.32
Adoção/guarda	4	3	15	4	26	4,88
Má conduta do adolescente	12	22	6	9	49	9,19
Curso /emprego	8	38	2	2	50	9.38
Creche	40	20	4	6	70	13.13
Certidão Nascimento	31	23	38	3	95	17.82
Regularização de guarda	23	33	42	8	106	19.89
Total	166	193	124	50	533	100.00

Fonte: Campelo e Carvalho (2000).

⁴ Os atendimentos realizados pelos Conselhos Tutelares referem-se aos mais recorrentes e significativo, no período pesquisado.

A efetivação do atendimento de direitos provoca o enfraquecimento dos Conselhos perante a sociedade. A necessidade de atendimento direto exige a presença de profissionais especializados em diversas áreas do campo social e, uma vez que esses órgãos não possuem técnicos, não são programas, não possuem espaços adequados e nem recursos para tais atendimentos. Os Conselhos tutelares acabam sendo criticados pelo não cumprimento de suas funções, como expuseram SÊDA (1995) e KAMINSKI (2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização, ao tornar-se um paradigma no cenário brasileiro, proporcionou uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil. Ela favoreceu maior articulação e participação popular na gestão de políticas públicas de proteção, assim como criou responsabilidades na defesa de direitos e na garantia do exercício dos deveres sociais às crianças e adolescentes, pelos conselhos de direitos e, principalmente, pelos conselhos tutelares.

No que se refere ao papel e à prática dos CTs, as concepções dos atores, em termos gerais, apresentaram diversidades e contradições. Os representantes compreendem que o papel e a prática de tais órgãos estão na garantia de direitos, porém o que diverge é a visão que lhes permeia as concepções, visto que alguns membros têm opiniões pautadas na perspectiva da proteção integral de que as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e com prioridade na efetivação de políticas públicas de proteção. Os demais têm suas visões norteadas pela perspectiva da situação irregular, pois concebem a infância e a juventude em estado de necessidade e objeto de medidas e políticas assistenciais, cuja visão é a de proteção assistida. A ótica assistencialista perpassa nas falas dos atores. Eles acreditam que, ao atenderem todas as crianças e jovens que procuram os CTs em situação de pobreza, estão zelando pelo cumprimento de seus direitos.

O papel preconizado pelo ECA para os conselhos tutelares é o de zelar e de fiscalizar a família, a sociedade e o Estado. Assim, os CTs estarão garantindo com prioridade absoluta e efetivação os direitos das crianças e adolescentes.

O papel e a prática dos Conselhos Tutelares do Município de Cuiabá, no período de julho de 1998 a julho de 1999, caracterizaram-se pelo cumprimento do Estatuto, mas também pelo atendimento dos direitos. Esse duplo procedimento pode ser motivo de críticas sobre esses órgãos, diante da

situação de vulnerabilidade social com que se deparam as crianças e adolescentes, na conjuntura atual.

O desafio dos conselhos tutelares está no fortalecimento do seu papel como órgãos de “linha de frente”, encarregados de zelar e garantir com prioridade a proteção integral de crianças e adolescentes. Esse fortalecimento requer a capacitação dos conselheiros para o exercício da função de político-social, junto à comunidade, assim como maior divulgação sobre o trabalho e o papel dos conselhos tutelares, por meio da mídia.

A eficácia das ações dos conselhos tutelares, em sua função de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes, está no exercício de sua legitimidade na comunidade, para promover uma mudança no imaginário social e político acerca dos direitos do cidadão e como viabilizá-los na prática.

Summary - This paper aims to investigate the function and the actions of the Tutelary Councils (TSs), as well as their relation with the attendance services, having as parameter the legal texts that institutionalized them. The theoretic referencial considered the decentralization, municipalization and participation as central categories for the analysis. The Tutelary Councils have not constituted themselves in a lawful space for protection and defense of the violated human rights, also have not promoted the construction of children and adolescents citizenship.

Keywords: Tutelary Councils, Children and Adolescent, Citizenship, decentralization, municipalization and participation.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA⁵

BOBBIO. Norberto. A era dos direitos. 10 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

BORDENAVE, Juan E. D. O que é participação. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos).

BRASIL. Ministério da Justiça e Defesa da Cidadania. Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei no 8.069/90. Cuiabá. MT: Prosol/Cedca, 1997.

CAMPELO. Maria Helena G. Conselhos tutelares espaços públicos de participação e poder na construção da cidadania de crianças e adolescentes? Análise da experiência no Município de Cuiabá — MT. Brasília, 2001. Dissertação (Mestrado em Política Social) — Universidade de Brasília.

CAMPELO, Maria Helena G.: CARVALHO, Denise B. B. de. Conselho tutelar: aparato-jurídico institucional do ECA em defesa da criança e do adolescente. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. 7.; Brasília. Anais... O Serviço Social e a questão Social: Direitos e Cidadania. V. II. Brasília: ABEPSS, 2000. p. 354-361.

CARVALHO, Denise B. B. de. Criança e adolescente: capacitação em serviço social e política social: módulo 3. Brasília: CEAD. 2000. p.185-202.

COSTA. Antonio Carlos Gomes da. É possível mudar a criança, o adolescente e a família na política social do município. São Paulo: Malheiros, 1993.

DEMO. Pedro. Participação é conquista. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1988.

FALEIROS, Vicente de Paula (Org.). Crianças e adolescentes: pensar e fazer. Brasília: UnB, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. Serviço social: questões presentes para o futuro. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 50. p. 9-39, 1996.

_____ Participação social e correlação de forças. Brasília, 1997. (Mimeogr.).

GOHN, Maria da G. Conselhos populares e participação popular. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 34, p. 65-89, 1990.

JOVCHELOVITCH, Marlova. Municipalização e assistência social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Anais... Brasília: MPAS/CNAS, 1995.

_____ O processo de descentralização e municipalização no Brasil. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 56, p. 34-49, 1998.

⁵ Estão de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas. NOR 6023, atualizada em agosto de 2000.

KAMINSKI, André K. Conselho tutelar: dez anos de uma experiência na defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2000.

LIBERATI, Wilson D.; CYRINO, Público C. B. Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente. São Paulo: Malleiros. 1993.

LOPES, Maurício A. R. Constituição federal 5. cd. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LUSTOSA, Paulo 1-1. Descentralização e centralização em um ambiente de globalização. Revista Ser Social. Brasília, n. 4, p. 235-262, 1999.

MINAYO, Maria C. de S. O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo - Rio de Janeiro: HUCITEC — ABRASCO. 1993.

PEREIRA, Potyara A. P. A assistência social na perspectiva dos direitos. Brasília: Thesaurus, 1996. p. 113-131.

SÊDA, Edson. A proteção integral 3. cd. Campinas: Adês, 1995.

_____. ABC do Estatuto. In: SUBSÍDIO para o trabalho dos conselhos tutelares. Porto Alegre. 1996. (Série Coletânea. 1).

STEIN, Rosa H. Descentralização como instrumento de ação política: o caso da assistência social. Brasília, 1997a. Dissertação (Mestrado em Política Social) — Universidade de Brasília.

_____. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 54, p. 75-96, 1997b.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 56, 1998.