



5º Congresso de Pesquisa

OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E OS AGENTES DE SUA PROTEÇÃO NA CIDADE DE PIRACICABA: UM ESTUDO DE CASO

Autor(es)

TELMA REGINA DE PAULA SOUZA

Apoio Financeiro

FAP/UNIMEP

1. Introdução

As representações do ser criança e do ser adolescente são construções históricas, em certa medida, atendem às demandas sociais que definem o lugar desses seres na sociedade em que vivem. Sem entrarmos na discussão acerca das diversas representações desses sujeitos, que foram sendo objetivadas ao longo da história no mundo ocidental, consideramos o período histórico contemporâneo, no qual crianças e adolescentes são entendidos como seres em desenvolvimento, ou seja, em processo de formação, que exigem cuidados e a responsabilização dos adultos nesses cuidados. No caso brasileiro, a idéia do cuidado e da proteção, a partir da Constituição de 1988 e da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, passa a ser um direito, tutelado por um Sistema de Garantia de Direitos (SGDCA) no qual todos estão envolvidos, a família, a comunidade, a sociedade como um todo e o Estado. O ECA muda radicalmente o lugar da atenção do Estado em relação a essa população, que sai da esfera eminentemente jurídica e passa para a esfera da promoção social, envolvendo todas as políticas sociais, o que nos parece implicar em um grande desafio para o Estado e para a sociedade em geral, que têm revelado enorme dificuldade em agir nesse sentido. O SGDCA, operacionalmente, cria e regulamenta alguns papéis institucionais diretamente responsáveis pela proposição e efetivação dos direitos da criança e do adolescente, são aqueles que estamos denominando de agentes de proteção dos direitos, ou seja, os conselheiros dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente — que atuam nos diferentes níveis da estrutura federativa de governo — e os conselheiros tutelares, com atuação nos municípios. Quem são esses agentes, como pensam em relação às crianças e aos adolescentes, quais são suas práticas no SGDCA são questões que devemos enfrentar para avaliarmos se, de fato, a proteção integral ao desenvolvimento da criança e do adolescente tem ocorrido no país, tal como preconiza o ECA, que transformou esse segmento social em sujeitos de direitos. Além dessas questões, é urgente problematizarmos se a institucionalidade da democracia proposta através dos Conselhos Gestores, como se pretende através dos Conselhos de Direitos, tem realmente permitido a experiência democrática no país, considerando-se essa uma condição fundamental para a garantia dos direitos da sociedade como um todo. Demarcamos que, assim como, antes da abertura democrática no país, a criança/adolescente estava sob o

jugo de práticas autoritárias, a sociedade como um todo sofria o mesmo mal, o autoritarismo. Analisar a democracia vivida nos Conselhos Gestores, no caso o relacionado à infância e adolescência, é, sem dúvida, analisarmos a democracia no país, visto que tais Conselhos têm sido considerados uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil (Tatagiba, 2004). A idéia do participativo se ancora na representação da Sociedade Civil (SC) nesses Conselhos, o que problematizamos em nossa pesquisa, visto que a representação, no caso da cidade de Piracicaba, atende também a interesses particulares e não à sociedade como um todo ou alguns segmentos diretamente envolvidos com a infância e a juventude, além do que, já podemos afirmar, embora a pesquisa ainda não tenha sido concluída, que a SC tem sofrido a ação de práticas autoritárias do Poder Público, o que produz seu silenciamento. No caso dos Conselhos Tutelares, como previsto no ECA, esses representariam o principal mecanismo de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (Art. 131, Título V, Cap. I), tarefa essa que exige um compromisso claro com a proteção integral desses indivíduos em formação. O Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, que tem suas atribuições definidas pelo ECA (no art. 136) e seus membros são escolhidos pela comunidade local para o mandato de três anos. O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar é estabelecido através de Lei Municipal e é realizado sob a responsabilidade do CMDCA e a fiscalização do Ministério Público. A responsabilidade desses Conselhos está ligada ao atendimento nas situações de violação dos direitos da criança e do adolescente no município e suas atribuições estão ligadas à criança e ao adolescente, aos pais e responsáveis, às entidades de atendimento, ao Ministério Público, à autoridade judiciária e ao Poder Executivo. Pode ser visto, portanto, como um espaço público intermediário, posto que devem assumir o papel de co-gestores, o que está claro na 2ª versão do ECA quando é incluída, no inciso IX do art. 136, a atribuição de assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. (Andrade, 2000:81-2) A questão é saber se isso, de fato, ocorre, e como ocorre.

2. Objetivos

I - Compreender quem são os agentes sociais que participam ou participaram do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Piracicaba e dos Conselhos Tutelares da cidade (I e II) nas dimensões de suas representações sobre a criança, o adolescente, os órgãos que participam e sobre sua participação e dos demais nesses órgãos.

Relacionada a essas visões de mundo,

II - compreender as políticas públicas forjadas nessas instâncias sócio-políticas e as relações que possibilitam entre o Estado e a sociedade civil organizada. E, paralelamente e posteriormente à primeira fase da pesquisa:

3. Desenvolvimento

A pesquisa em curso, foi motivada pelo trabalho desenvolvidos em um estágio em Psicologia Social, realizado no Curso de Psicologia da UNIMEP, voltado para ações dirigidas à crianças e adolescente em condições de vulnerabilidade social. Através das práticas desse estágio, nos aproximamos dos agentes de proteção dos direitos desse segmento social no município de Piracicaba, aqui considerados os conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e os conselheiros tutelares, ambos constituídos a partir da criação do ECA. Aproximamos-nos desses agentes para entender quem são, como pensam a criança/adolescente e quais as ações que propõem e realizam efetivamente, visto que, distantes desses atores sociais, observávamos a ausência de uma política pública social para a população enfocada em nosso trabalho. No decorrer da pesquisa, além da coleta de dados para a construção da compreensão que buscávamos, pudemos nos envolver com a problemática estudada (pesquisa participante). Essa fase (1ª), entendíamos, nos daria base para uma intervenção mais crítica, a ser executada e avaliada na segunda fase da pesquisa. Nossa presença constante no campo de investigação, entretanto, exigiu anteciparmos a segunda fase, ou melhor, realiza-la concomitantemente com a primeira. As atividades desenvolvidas na primeira fase da investigação, implicou na coleta de dados através de nossa participação em reuniões desses Conselhos, no caso do CMDCA, reuniões ordinárias, que são abertas ao

público, embora nem sempre isso se confirme, e das extraordinárias, quando abertas, e das reuniões da Comissão de Políticas Públicas do Conselho; no caso dos Conselhos Tutelares participamos apenas das reuniões que a própria pesquisa promoveu. Todas as reuniões foram registradas em Diário de Campo, algumas (com os CT's) foram áudio-gravadas com a permissão dos conselheiros. Outra atividade fundamental realizada foi a entrevista com os conselheiros de ambos os Conselhos. A pesquisa foi apresentada e discutida com os Conselhos que aceitaram sua realização, respeitando-se a autonomia de cada indivíduo para participar ou não da entrevista individual, conforme definido no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido firmado pelos participantes. Como a pesquisa ainda está sendo desenvolvida, neste momento não temos todas as entrevistas, mas já realizamos a primeira análise com os dados disponíveis, obtidos nas reuniões, nas 9 entrevistas realizadas com conselheiros e ex-conselheiros do CMDCA e 9 entrevistas realizadas com conselheiros tutelares. É grande a quantidade de dados que já dispomos até o momento, o que já nos permitiu um primeiro nível de análise, que deverá ser aprofundada na continuidade da investigação. Como a pesquisa enfoca dois campos de investigação, construímos duas unidades temáticas abrangentes para focar os distintos Conselhos, em que pesem as articulações possíveis entre eles.

4. Resultados

CMDCA

Os Conselhos municipais, estaduais e nacional são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (ECA, Art.88º item II) Essa definição aponta os agentes de proteção dos direitos da criança e do adolescente como plurais, não apenas por ocuparem posições institucionais diferentes em se considerando a representação do Poder Público e da Sociedade Civil. A pluralidade também está presente dentro desses dois blocos. No Poder Público encontramos técnicos de algumas secretarias e representantes do governo municipal, na Sociedade Civil encontramos técnicos, voluntários e dirigentes de entidades de atendimento à infância; em ambos os blocos esses lugares não definem, necessariamente, as posições dos agentes dentro do Conselho, embora os lugares de origem tenham expectativas em relação à atuação dos seus representantes. Essa expectativa, muitas vezes manifestas como pressão, é mais presente em relação aos representantes do Poder Público, que devem estar alinhado com o Poder Executivo, no caso de Piracicaba, com a Secretaria de Desenvolvimento Social, que por sua vez deve estar alinhada com o prefeito da cidade. Essas questões já nos revelam que o espaço do CMDCA é um espaço de conflito, portanto é um espaço político, no qual o poder é exercido, muitas vezes, não através do confronto de posições diferentes e antagônicas, mas através da construção de um consenso, que mascara as relações de poder e subordinação engendradas fora dos limites do Conselho. Neste sentido, a primeira reflexão necessária para entendermos os atores desse cenário, deve ser o sentido da participação de cada um nos processos decisórios que deveriam deliberar sobre as políticas sociais dirigidas à criança e ao adolescente no município. Os dados analisados até esse momento nos indicam que a participação é desigual entre os diferentes segmentos representados no Conselho e os resultados dessa desigualdade definem a preponderância do Poder Executivo na implementação das ações que, muitas vezes, ignora as próprias deliberações do Conselho, por exemplo, a instalação de uma unidade da FEBEM no município. Como discutem Cunha e Cunha (2002), os conselhos institucionalizam a participação da SC nos processos de formulação, implementação e avaliação da política, sem contudo substituírem o papel do gestor, a quem compete a implementação das políticas (pp. 20) e esses realizam esse papel segundo a tradição autoritária que caracteriza o Estado brasileiro. As relações de poder, como discutem Fuks e Perissinotto (2005) no caso do Conselho Municipal de Assistência de Curitiba, são exercidas externa e anteriormente ao processo decisório. A SC, refém dos interesses que também são definidos fora do Conselho ou são definidos por motivações particulares, não consegue um nível de engajamento que possa configurar uma democracia participativa. Nesse sentido, o CMDCA/Piracicaba confirma estudos de outras pesquisas em relação a Conselhos Gestores, a imposição unilateral dos interesses do Estado e não da sociedade, insuficientemente conhecidos, e a centralidade do Poder Executivo.

CT's

No caso do Conselho Tutelar, como indicamos acima, com base no ECA, suas ações implicam em zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, o que coloca a questão de como ele pode zelar por direitos que, de fato, não são garantidos por uma política pública social dirigida à infância e à juventude no município, o que é reconhecido pelos próprios conselheiros em Piracicaba. Os recursos para seu funcionamento devem constar da Lei Orçamentária Municipal, no caso de Piracicaba, administrados pela Secretaria de Desenvolvimento Social, que parece entender que, como administra os recursos, deve também administrar as ações do Conselho, que na realidade são dois, visto a quantidade de habitantes da cidade, que já comportaria três Conselhos. Tal Secretaria, muitas vezes, age como se os conselheiros tutelares fossem seus funcionários, ignorando a autonomia que o ECA atribui a esse órgão, e neste sentido espera que esses Conselhos resolvam problemas que são responsabilidades do Poder Público. Quando os Conselhos não correspondem a tais expectativas, quase sempre, pois eles não têm recursos materiais e humanos para atender as demandas da cidade, o que nem é seu papel, como estamos destacando, são vistos negativamente pelo Poder Público que não provê os recursos necessários para o funcionamento adequado dos Conselhos (transporte nos plantões, e SIPIA, principalmente), além do que, o Poder Público exclui a participação dos Conselhos dos espaços de deliberações política, ou seja, não reconhece seu papel de co-gestores, como apontamos acima. Novamente o Executivo ganha centralidade, esta facilitada pelo baixo grau de institucionalização dos procedimentos internos tanto nos CT's como no CMDCA.

5. Considerações Finais

Como a pesquisa ainda está em andamento, outros dados serão incorporados na análise e essa será aprofundada. Destacamos que a pesquisa também pretende contribuir com a capacitação técnica e política desses agentes enfocados no estudo, conforme previsto para a segunda fase do estudo, mas que já está ocorrendo com nossa participação no Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado a partir no trabalho da pesquisa junto aos representantes da sociedade civil no CMDCA.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, José E. **Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras Ed., 2000

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília/DF, 13 jul. 1990.

CUNHA, E. da P. e CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. IN CARVALHO, Alysson (*et al./orgs*) **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG; Proex, 2002

FUKS, M e PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de política públicas de Curitiba. IN **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, fev. 2006, vol. 21, nº 60, p. 67-81

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. IN **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nov. 2005, nº. 25, p. 209-213