



“OUVINDO CONSELHOS” : seu papel na rede de garantia de direitos de crianças e adolescentes do Estado do Amazonas - promoção, defesa e controle social

Márcia Irene Pereira Andrade¹
Ivamar Moreira da Silva²
Marcia Perales Mendes Silva³

Resumo: Este artigo advém da pesquisa *Rede de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes do Estado do Amazonas: promoção, defesa e controle social* cuja trajetória foi construída ao longo de dois anos (2005-2007) de realização, implementada pelos integrantes do Grupo de Estudos em Processos de Trabalho e Serviço Social da Amazônia. O estudo foi decomposto em quatro eixos: 1) Abuso e Violência Sexual; 2) Liberdade Assistida; 3) Articulação entre Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares; e 4) Avaliação de Programas Sociais. O presente ensaio irá se debruçar acerca dos resultados relacionados ao eixo *articulação entre Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares* e analisará a importância da participação de segmentos organizados da sociedade civil.

Palavras- chaves: Conselhos de direitos, Conselhos tutelares, políticas públicas.

Abstract: This article comes from the research *Network of Guarantee of the Rights of Children and Teenagers of Amazonas' State: promotion, defense and social control* which trajectory was built in a period of two years (2005-2007), implemented by the members of the Study Group in Work Process and Social Service of Amazonia. The study was decomposed in four axes: 1) Abuse and Sexual Violence; 2) Assisted Liberty; 3) Articulation between Rights' Councils and Tutelary's Councils; and 4) Evaluation of Social Program. The present essay will discuss about the results related to the axe *articulation between Rights' Councils and Tutelary's Councils* and will analyze the importance of the participation of the segments organized of civil society.

Key Words: Rights' Councils, Tutelary Councils, public policies.

¹ Mestre. Universidade Federal do Amazonas (UFAM). marciamavignier@gmail.com

² Mestre. Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

³ Doutora. Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas.



1 INTRODUÇÃO

Os Conselhos deliberativos e paritários, lócus de disputa de propostas, projetos, embate político, confronto, além de negociação, articulação a construção de alianças, nos quais os avanços e recuos são mediados pela correlação de forças num momento dado.

Raichelis,
1998

A convicção de que o controle social amplia canais e mecanismos de participação da sociedade na gestão das políticas sociais, instiga Stein (2000) a sinalizar alguns questionamentos básicos acerca do papel dos conselhos, considerados instâncias importantes de democracia: o que são os Conselhos? Pertencem ao Governo ou à sociedade? Constituem estruturas governamentais ou conformam uma esfera pública? Seu papel é governar? E no caso dos membros não-governamentais, seria representar interesses particularistas? Ou seu papel é fiscalizar e executar? Qual o caráter da decisão dos Conselhos: deliberativas ou consultivas?

Os conselhos são constituídos de forma paritária entre membros da sociedade civil e do governo, possuem função deliberativa acerca da definição política de cada área de atuação e função de controle social sobre a execução da política da área. Tais mecanismos apresentam-se como expressões que visam edificar a constituição de esferas públicas.

O controle social é um direito conquistado. Trata-se de um princípio constitucional. Não Brasil, será na década de 90 que o controle social será implementado a partir da promulgação de leis como: Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), Lei Orgânica da Saúde (1990), Lei Orgânica da Assistência Social (1993), dentre outras (SOUZA, 2006).

Os espaços de participação da sociedade apresentam-se como espaços contraditórios, portanto podem ser lócus que tanto venham legitimar o que já está instituído como reverter o que já está posto. Assim, por se configurar como um campo contraditório, o que não quer dizer que não é local democrático, mas lócus de discussão e debate de conquista por hegemonia “vence” o argumento mais sólido, coerente, *banhado* de conhecimento e, principalmente, que tenha o maior poder de barganha e de articulação política.

Deve-se focalizar que a década de 90 põe em relevo um desafio magistral em torno da efetivação do controle social nas políticas públicas, já que se aprofunda na sociedade



brasileira a contradição entre os direitos sociais assegurados em lei e o as ações efetivadas concretamente via políticas sociais, devido ao aumento expressivo da transferência de responsabilidades do Estado para a esfera da sociedade civil organizada. Tais transferências podem ser visualizadas, dentre outras, via privatizações, que ocorreram de forma maciça no Estado brasileiro, fator este que acaba por conferir às políticas sociais um *caráter de não-política* (SPOSATI, 2000), pois resulta na retirada do Estatuto de Direito Social, o que nos remete ao que Yazbek (1999) chama de *refilantropização* das políticas sociais em nosso País.

Este estudo demonstrará que o desvelamento das formas de articulação existentes entre os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares nos municípios de Coari, Manacapuru, Itacoatiara, Parintins e Manaus passa impreterivelmente pela premissa de que tal desvelamento objetiva consubstanciar o fortalecimento da participação da sociedade civil organizada, sinalizada na Carta Magna de 1988, bem como o que integra o Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA (1990).

2 CONSELHOS DE DIREITOS E CONSELHOS TUTELARES: UMA ARTICULAÇÃO POSSÍVEL?

A criação do CMDCA é obrigatoriedade legal em cada município. Por determinação do Estatuto da Criança e Adolescente - Lei 8069/90 todos os municípios tem que criar e fazer funcionar os seus conselhos, o que é condição *sine qua non* para o funcionamento profícuo do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente - SGD.

A motivação principal para implantação do CMDCA pelos entes da federação reside na premissa de que implantar, e acima de tudo fazer funcionar, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente é assegurar o direito constitucional do cidadão de participar, de forma ativa e direta na definição de prioridades e ações de atendimento ao público infanto-juvenil de nosso País. Além disso, os Conselhos de Direitos devem materializar a construção de novas relações em nossa sociedade. Ou seja, constituem-se em mecanismos democráticos que representam uma construção de vanguarda na relação entre governo e sociedade, pois se fundamentam no princípio da co-responsabilidade de construção de políticas públicas que, de fato, atendam às reais necessidades de cada região e de cada território, de acordo com as demandas da comunidade.

Os Conselhos de Direitos devem possuir como características: constituição paritária por representantes governamentais e das organizações representativas da sociedade civil,



princípio este que vale para todos os entes da federação; mandato dos conselheiros, o qual, a título de sugestão, deve acompanhar o do representante municipal (Prefeitos) ou, no mínimo, ser de 02 (dois) anos; os Conselhos de Direitos atuam na esfera do Poder Executivo e possuem o caráter deliberativo, devendo tomar decisões, com vistas a assegurar a garantia plena dos direitos da criança e do adolescente de forma indissociável.

Sabe-se que o Conselho Tutelar é um órgão permanente, autônomo e não jurisdicional encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança, definidos nesta Lei, Artigo 131 – ECA/90. Nesse sentido o Conselho Tutelar prima pelo: zelo do cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes; garantia absoluta e prioridade na efetivação desses direitos e deve orientar a construção da política municipal de atendimento a população infanto-juvenil. Como *guardião* dos direitos do público infanto-juvenil, os Conselheiros Tutelares devem zelar pela garantia e cumprimento daquele público. Assim sendo, os conselhos Tutelares devem ter como principais interlocutores e parceiros: equipamentos públicos governamentais e não-governamentais; movimentos sociais, associações; entidades empresariais; Órgãos de Segurança Pública; Universidades; Centros de pesquisa; Meios de comunicação; juristas; Sistemas de Informações para a Infância e Juventude e os Conselhos Federal, Estaduais e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, com vistas a qualificar a política de atendimento para este seguimento populacional na atualidade.

Diante do exposto, argumenta-se Conselho Tutelar e o Conselho de Direitos devem trabalhar de forma articulada, em conjunto com outras instituições, em prol da garantia dos direitos da criança e do adolescente consagrado no ECA/90. Portanto, é de suma importância a realização de reuniões periódicas nesse espaço para discutir/debater/refletir acerca das demandas de atendimento que se apresentam no cotidiano de suas atividades.

3 CONSELHO DE DIREITOS E CONSELHOS TUTELARES - FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES: um mergulho a partir das realidades de coari, manacapuru, itacoatiara, parintins e manaus.

A pesquisa sobre a rede de *Rede de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes do Estado do Amazonas: promoção, defesa e controle social* foi realizada em 05 (cinco) municípios do estado do Amazonas: Coari, Manacapuru, Itacoatiara, Parintins, Manaus.

No que se refere à articulação entre conselho de direitos e conselho tutelares nos referidos municípios a pesquisa revelou que em Coari 50% dos conselheiros entrevistados a



população *não* participa das ações do CMDCA, contra outros 50% que informaram que a mesma participa pouco. Em vista disso, pode-se questionar acerca da pouca visibilidade do CMDCA no município de Coari, pois ainda parece ser frágil ou incipiente a participação da população nas ações do referido Conselho. O percentual apontado pelos pesquisados de 50% de pouca participação pode estar relacionado a pouca interatividade ou legitimidade deste espaço de democracia, indicando a necessidade de reversão desses percentuais, já que a participação da população também seria um meio não apenas de potencializar suas demandas e prioridades, fazendo-as ser atendidas, mas também de acompanhar o desempenho dos próprios conselheiros.

Além disso, dos Conselheiros de Direitos pesquisados o Conselho interfere nas políticas públicas direcionadas a criança e ao adolescente. Os mesmos afirmaram que quando o atendimento aos direitos da criança e do adolescente não está funcionando de forma efetiva o CMDCA exige do Poder Municipal providências imediatas. Espera-se que esta prática se configure dentro de “arranjos institucionais inovadores” (SOUZA, 2006, p.183), em contraposição a uma prática que reifica o paternalismo e o clientelismo, características históricas no trato das políticas sociais brasileiras.

Para aprofundar o entendimento da articulação, perguntou-se aos conselheiros tutelares qual o nível de vinculação de ações entre CT x CT; CT x CMDCA e CT x CEDCA (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente), como também os tipos de demandas que requerem trabalhos conjuntos:

- A relação entre CT x CT é bem transparente, se um precisar do outro está sempre presente, bem unido mesmo. Entre CT e CMDCA, eu conheço alguns membros, eu conheço só uns três, não temos uma relação mais próxima. Entre CT e CEDCA, eu não conheço. Nunca procurei o CMDCA (CT – Zona I Coari).
- Com certeza há uma articulação entre CT e CT. A gente participa das reuniões deles, inclusive se reúne os vinte conselheiros quando vai falar com alguma autoridade, quando está precisando de alguma coisa. É existe, a gente participa das reuniões do CMDCA. A gente fala o que está acontecendo. Com o CEDCA não há (CT – Zona II Coari).

As falas acima demonstram existir uma articulação entre conselho tutelar e conselho de direitos em Coari, contudo em Manacapuru o resultado encontrado revela:

- Esse contato não acontece, só quando nós procuramos. As informações não chegam. Não se sabe o que acontece em outros lugares. Mas está um trabalho desarticulado. No nosso ponto de vista



tem que ser articulado. E não tem essa articulação entre os conselhos. (CT1 – Manacapuru)

Argumenta-se que participação, ação, partilha - ter em parte; tomar parte em; ser parte; compartilhar, todos esses sinônimos deve ser apreendido como sentimento, que deve ser um exercício concreto de um servido público. Como tal, o conselheiro tutelar e conselheiro de direitos devem apreender que sua atuação requer de forma inexorável ser impregnada pela participação, visto que a mesma aponta para a co-gestão na área das políticas sociais.

Em Itacoatiara ao se indagar sobre o nível de reciprocidade entre o conselho tutelar e o CMDCA, os conselheiros de direitos responderam majoritariamente que *há* uma relação harmoniosa entre os dois, pois trabalham conjuntamente, por exemplo, durante as abordagens em festas.

No Município de Parintins com base nos dados e informações coletados revela-se que as ações conjuntas são raras, quase inexistentes, entre o CMDCA e CT, exceto recentemente numa campanha de combate ao abuso e exploração sexual de criança e adolescente. Além disso, o CT/Parintins possui como meio de divulgar seus trabalhos a rádio local, TV, jornais e um informativo específico para esse fim.

Convém destacar que quando se inquiriu sobre a realização de ações conjuntas, vale ressaltar que dentre os sete conselheiros pesquisados (Parintins), apenas um respondeu que *existe*. Os outros se referiram ações eventuais em programas- como o Sentinela - buscas na noite (geralmente no carnaval e festival do boi). Um conselheiro respondeu que

“existem alguns fatores que impede que isso aconteça. É que eles (CT) acham que são autônomos e não devem nos dar satisfações. Então na lei diz que nós somos fiscalizadores e controladores” (Conselheiro de Direitos - Parintins). Vejamos o discurso abaixo:

Você sabe que não há uma hierarquia de subordinação do CT com o CMDCA, o que há é uma inter-relação de trabalho conjunto entre os dois conselhos, mas infelizmente nem isso esta acontecendo aqui em Parintins, essa unidade de conselhos. O CT tem andado para um lado e o CMDCA disparado para outro lado. Então não há unidade entre os dois conselhos. (CMDCA – Conselheiro Parintins)

Convém clarificar que o ECA/90 institui legalmente que o papel o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente é deliberar e controlar acerca da Política para Infância e Juventude. Assim, os conselhos de direitos constituem em um mecanismo livre e aberto



para o debate/discussão/reflexão acerca das diretrizes, metas e prioridades da política municipal para a infância e juventude. Seu papel de controle social é sobre as ações da política pública e não sobre o Conselho Tutelar, pois este é um parceiro e articulador do ECA, devendo alimentar o CMDCA de informações sobre a fragilidade do atendimento e, principalmente, acerca das prioridades de atendimento da população infanto-juvenil do município para que, com essa base, o CMDCA possa deliberar junto ao executivo municipal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando o cientista social inicia um trabalho é difícil precisar para que servirá [...] este estudo só tem um propósito, contribuir para que hoje seja parte do engrandecimento do amanhã

Mantovaneli Jr.,
2006.

Considera-se este momento de arremate da pesquisa _ “considerações finais” _ extremamente relevante, pois ao término desta jornada que encanta e corrói, é necessário que as inferências finais sejam mais que certezas conclusivas. Faz-se necessária a convicção de que a produção científica finalizada deve ter seu desfecho socializado _ não se pode encapsular os resultados de uma pesquisa de interesse público _ sendo, ao mesmo tempo, fomentador de novas reflexões, decisões e ações que fortaleçam a Política Pública voltada para o segmento infanto-juvenil de nosso país.

O Brasil recém saído de um processo de Ditadura Militar que durou mais de duas décadas, que em 80 começa a vislumbrar pressupostos de democracia, começa a reorganizar os movimentos sociais, com vistas a reivindicar, a pressão política, a participação da população no Estado, via direitos sociais, que institui suas Centrais Sindicais e que em 1988 promulga a Constituição Federal, que ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” que prevê e assegura o processo de descentralização político-administrativa na organização e gestão das políticas sociais.

A Carta Magna de 1988, que inaugura um *novo* momento na sociedade brasileira, pois se constituiu no principal documento que expressa à garantia jurídico-formal das liberdades e dos direitos dos cidadãos brasileiros, visto que requer um reordenamento político institucional das competências das esferas do governo federal, estadual e municipal. A descentralização e a municipalização são frutos de uma meta ampliada de consolidação de uma República Federativa em nosso país. A inovação político-administrativa presente



neste processo é que o Estado brasileiro se torna público com a participação da sociedade e governo nas decisões e controle de suas ações.

Nos anos 90, nosso país, é avassalado pelo projeto neoliberal que adentra a sociedade brasileira com ferocidade e instaura suas propostas conservadoras, visando desmontar o pouco de democracia, de cidadania, de bem-estar social que a população brasileira conquistou. Ocorre que: capitalismo. Contradição é o seu nome. Portanto, mesmo em tempos adversos em 1990 edifica-se em nosso país o Estatuto da Criança e do Adolescente, uma lei que propõem uma mudança de paradigma sobre a infância e juventude em nosso país.

O ECA, lei complementar que no. 8.069 de 13 de julho de 1990 vêm regulamentar o Art. 227 e 224 da Carta Magna de 1988 e que vem afirmar crianças e adolescentes são “sujeitos de direitos” que necessitam de uma “Doutrina de Proteção Integral”, que vê a criança como “sujeito de direitos” e que, portanto deve e tem que participar das decisões que lhe dizem respeito; estabelece o princípio do interesse superior, maior da criança; o princípio da indivisibilidade dos direitos da infância e juventude, rompendo de vez com paradigma da *Situação Irregular* presente em nosso país desde os idos dos anos 20.

Esta legislação de vanguarda, para a infância e juventude em nosso país traz diversas mudanças no que refere o trato à criança e do adolescente: alteração de conteúdo ao estabelecer que o público infantil e juvenil tenha direito exigíveis em base legal, que a criança e o adolescente encontram-se em condição peculiar de desenvolvimento e possuem prioridade absoluta; alteração de método introduzindo garantias processuais para este grupo populacional, visa superar, romper com a visão paternalista e assistencialista que ronda a infância e juventude.

Em cumprimento aos princípios descentralizadores da Carta de 1988, os Conselhos de Direitos e Tutelares exercem um “papel histórico” e de vital importância ao enfrentamento da burocracia presente no Estado brasileiro. Enquanto os Conselhos de Direitos representam um canal institucional que concretiza a gestão participativa o que suscita um modelo de democracia que requer participação ativa da sociedade civil organizada, os Conselhos Tutelares foram criados para acompanhar os casos de violação e/ou ameaça dos direitos das crianças e dos adolescentes; sua distribuição em todos os municípios do país se dá de acordo com o porte populacional de cada município da União. Ou seja, deve-se “considerar os conselhos como espaços de poder e de uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outros sujeitos de interesses válidos pertinentes e demandas



legítimas” (TELLES 1994, p. 91).

Assim, partindo-se da premissa de que para “se consolidar e ampliar a democracia é preciso explicitar e acreditar nos seus mecanismos de funcionamento e nos valores que a impulsionam” (KOWARICK, 2001), é que se encerra a análise acerca dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente em Coari, Manacapuru, Itacoatiara, Parintins e Manaus, bem como dos respectivos Conselhos Tutelares destes municípios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. 334 p.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Guia de Capacitação de Gestores do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano,** 2002.

CORREIA, M. V. C. **Que Controle Social na Política de Assistência Social? Serviço Social e Sociedade,** São Paulo: Cortez. Ano XXIII, v.1, n.72, p.119-144, 2002.

TELLES, Vera. **Sociedade civil e a construção de espaços públicos.** In: Os anos 90: política e sociedade no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). São Paulo: Brasiliense, 1994.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Os direitos dos (des) assistidos sociais.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

KOWARICK, L. F. F. **Viver em Risco: Sobre a Vulnerabilidade no Brasil Urbano.** Novos Estudos. CEBRAP, São Paulo, p. 103-141, 2002.

CABRAL, Edson Araújo. **Fundos Públicos da Infância e Adolescência.** In: **Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral.** CENDHEC, Câmara de Estudos e Ação Social, Recife, 1999, p, 183-194.

_____. **Política Pública: o que é e como se faz.** In: **Sistema de Garantia de Direitos – um caminho para a proteção integral.** CENDHEC, Câmara de Estudos e Ação Social, Recife, 1999, p. 131- 140.