

Direitos da criança e do adolescente

defesa, controle democrático, políticas de atendimento e formação de conselheiros em debate

Direitos da criança e do adolescente

defesa, controle democrático, políticas
de atendimento e formação de
conselheiros em debate

Copyright © 2014-SDH

Dilma Rousseff

Presidenta da República

Michel Temer

Vice-Presidente da República

Maria do Rosário Nunes

**Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos
da Presidência da República**

Patrícia Barcelos

Secretária Executiva da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

Angélica Goulart

Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

Solange Pinto Xavier

**Diretora do Departamento de Políticas Temáticas dos Direitos
da Criança e do Adolescente**

Marcelo Nascimento

Coordenador do Programa de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos

Ângela Maria Paiva Cruz

REITORA DA UFRN

Maria de Fátima Freire de Melo Ximenes

VICE-REITORA DA UFRN

Margarida Maria dias de Oliveira

DIRETORA DA EDUFRN

Enoque Paulino de Albuquerque

VICE-DIRETOR DA EDUFRN

Cipriano Maia de Vasconcelos (Presidente)

Ana Luiza Medeiros

Humberto Hermenegildo de Araújo

John Andrew Fossa

Herculano Ricardo Campos

Mônica Maria Fernandes Oliveira

Tânia Cristina Meira Garcia

Técia Maria de Oliveira Maranhão

Virgínia Maria Dantas de Araújo

Willian Eufrásio Nunes Pereira

CONSELHO EDITORIAL

Helton Rubiano de Macedo

EDITOR

Rhena Raize

REVISOR

Helton Rubiano de Macedo

CAPA

Erinaldo Silva de Sousa

DIAGRAMAÇÃO

Alva Medeiros da Costa

SUPERVISÃO EDITORIAL

Iris Maria de Oliveira
Antônia Agripina Alves de Medeiros
Maria Regina de Avila Moreira
(Organizadoras)

Direitos da criança e do adolescente

defesa, controle democrático, políticas
de atendimento e formação de
conselheiros em debate

Natal, 2014

Esta publicação é resultado do **Termo de Cooperação 015/2010** – Implantação do Núcleo de Formação Continuada de Conselheiros de Direitos e Tutelares do Estado do Rio Grande do Norte – Escola de Conselhos – firmado entre a Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

A reprodução do todo ou parte deste documento é permitida somente para fins não lucrativos e com autorização prévia da SDH.

Disponível também no site da SDH – <http://www.sdh.gov.br/>

As opiniões contidas nessa publicação não expressam necessariamente aquela da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Programa de Fortalecimento do Sistema de Garantia
dos Direitos da Criança e do Adolescente
Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
Setor Comercial Sul - B, Quadra 9, Lote C, Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A,
8º andar, Brasília, Distrito Federal, Brasil - CEP: 70308-200
Fone: (61) 2025 3961

Tiragem 1000 exemplares

Divisão de Serviços Técnicos
Catalogação da publicação na Fonte. UFRN/Biblioteca Central Zila Mamede

Direitos da criança e do adolescente: defesa, controle democrático, políticas de atendimento e formação de conselheiros em debate. Organizadoras Íris Maria de Oliveira, Antônia Agripina Alves de Medeiros, Maria Regina de Avila Moreira. – Natal, RN: EDUFRN, 2014.

360 p.

ISBN 978-85-425-0085-1

1. Direitos humanos. 2. Direitos da criança. 3. Direitos dos adolescentes. I. Oliveira, Iris Maria de. II. Medeiros, Antônia Agripina Alves de. III. Moreira, Maria Regina de Avila.

RN/UF/BCZM

CDD 341.481
CDU 342.7

*Ontem um menino que brincava me falou
que hoje é semente do amanhã.
Prá não ter medo que este tempo vai passar.
Não se desespere não!
Nem pare de sonhar!
Nunca se entregue,
nasça sempre com as manhãs!
Deixe a luz do sol brilhar,
no céu do seu olhar.
Fé na vida, fé na gente, fé no que virá!
Nós podemos tudo, nós podemos mais.
Vamos lá fazer o que será!
(Gonzaguinha, Sementes do amanhã)*

Prefácio

Construir e fortalecer a defesa e o controle social da Política e do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, em nosso país, tem sido um compromisso permanente da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos movimentos sociais organizados que, historicamente, lutam por essa causa. Em consonância com esse compromisso, temos a grata satisfação de colocar nas mãos dos conselheiros de direitos, conselheiros tutelares, gestores públicos, dentre tantos outros sujeitos coletivos que atuam na área da criança e do adolescente, o livro Direitos da criança e do adolescente: defesa, controle democrático, políticas de atendimento e formação de conselheiros em debate.

A obra é resultado da parceria desta Secretaria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte para a criação e implantação do Núcleo de Formação Continuada de Conselheiros de Direitos e Conselheiros Tutelares do estado do RN – Escola de Conselhos. Reúne textos de pesquisadores e especialistas na área da criança e do adolescente, envolvidos com a experiência da Escola de Conselhos do RN, sejam diretamente, na condição de educadores, coordenadores, ou indiretamente, como colaboradores, tanto no livro, quanto no cotidiano da Escola.

O livro problematiza a organização da sociedade civil na luta pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil e a atuação do Estado, a partir de reflexões e experiências que buscam a construção de práticas democráticas e coletivas. Assim, na perspectiva de apresentar debates que atentem para a totalidade e as singularidades que o tema exige, o livro se encontra estruturado sob dois eixos.

O primeiro analisa a importância da formação política, técnica e ética dos sujeitos coletivos e individuais envolvidos na defesa dos direitos de crianças e adolescentes. As reflexões desse eixo se

encontram consubstanciadas nos textos reunidos na primeira parte, intitulada “Formação de conselheiros e controle democrático”. O segundo eixo aborda os desafios de experiências institucionalizadas de práticas destinadas a afirmar direitos de crianças e adolescentes. Os textos desse eixo refletem sobre as “políticas de atendimento à criança e ao adolescente e família”.

É, pois, um trabalho que aborda questões e temas essenciais de interesse de todos aqueles que, movidos por um sentido de coletividade, buscam aliar razão e paixão na luta pelos direitos de crianças e de adolescentes, e é nessa perspectiva que convido à leitura todos os interessados nessas questões, na expectativa de que o livro estimule o debate e a reflexão sobre as questões abordadas e contribua para a formação não só dos agentes que atuam no Sistema de Garantia de Direitos, mas também de toda a sociedade brasileira.

Angélica Moura Goulart

Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da
Criança e do Adolescente
Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República

Apresentação

*Corpo franzino
O currículo foi se acumulando:
Um pacote de maconha
Algumas pedras de craque
O mundo do crime é sem distinção
Quem sabe muito não tem munição!*

*Corpo franzino
Terminou meigo
Embora já escaldado
Como um ser em compreensão.
Mataram-lhe a facadas e,
Retirando-lhes os olhos,
No ITEP colocaram algodão!*

(Antônio Murilo)

Assim foi com Abraão assassinado aos 14 anos em Parnamirim. Seria novidade se fosse apenas um em séculos. Desafortunadamente, são muitos fatiados. Ser agente de transformação como pedagogos da vida é estar revestido da esperança de que podemos nos somar para enfrentar a morte que anda sem que consigamos detê-la.

A coletânea de textos que ora apresentamos ao leitor se insere no desafio coletivo de avançar na discussão acerca da formação de conselheiros, defesa de direitos, controle democrático das políticas de atendimento na área da criança e do adolescente no atual contexto histórico brasileiro.

O livro foi construído a partir de um projeto financiado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, aprovado e estimulado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONSEC/RN e que foi proposto, assumido e operacionalizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, através da Pró-Reitoria de Extensão e do Departamento de Serviço Social. É uma obra para ser lida por estudantes, pesquisadores, profissionais da área

de Ciências Humanas em geral e por todas as pessoas que direta ou indiretamente assumem a criança e o adolescente como prioridade.

Mas, este é um trabalho que tem um destinatário como prioridade: são os sujeitos individuais e coletivos que estão na luta pela defesa e afirmação de direitos humanos de crianças e adolescentes no Rio Grande do Norte, com destaque para conselheiros de direitos e tutelares, gestores públicos e profissionais da área da criança e do adolescente, qualquer que seja a instituição do Sistema de Garantia de Direitos, Organizações não governamentais ou movimentos sociais em que esteja inserido. Não por acaso, na medida em que tanto é resultado do projeto de formação mencionado, sua elaboração já se constitui, em grande parte, como processo coletivo do mesmo projeto.

O livro contém doze artigos originados do debate coletivo ocorrido durante o desenvolvimento do projeto acima referido; das informações sistematizadas a partir da aplicação de um instrumental de coleta de dados, junto aos conselheiros participantes do curso; dos momentos de trocas e reflexões entre a equipe de educadores, coordenadores e no grupo gestor; dos compromissos e reflexões construídas ao longo do processo com os parceiros e diferentes colaboradores do projeto.

Tive a oportunidade de participar e acompanhar esse processo na condição de Presidente do CONSEC-RN e membro do Grupo Gestor da Escola de Conselhos e posso testemunhar que o resultado é um conjunto de textos que, apesar de independentes, em termos de autoria de cada capítulo, possui uma conexão, um fio condutor que o articula. Essa estrutura é ainda melhor articulada com a divisão do livro em duas partes. A primeira, intitulada “Formação de conselheiros e controle democrático” reúne oito artigos. Nessa parte, o livro consegue situar o leitor quanto ao tema, refletindo em termos dos desafios e das possibilidades do Sistema de Garantia de Direitos frente às violações de direitos de crianças e adolescentes.

A segunda parte da obra tem como título “Políticas de Atendimento à criança e ao adolescente e família” e contém quatro artigos. Nela, o leitor estará diante de textos que proporcionam um quadro de reflexões e questões com as quais se deparam as instituições executoras das políticas de atendimento nessa área. Há ainda um capítulo que problematiza a família. Considerando a centralidade que esta assume no processo de implementação de políticas sociais públicas na atualidade, esse é um texto de leitura indispensável para todos os que atuam na área da criança e do adolescente.

Somos todos e todas chamados a ler, estudar e partilhar essa obra para melhor enfrentar os desafios que a dura realidade nos impele. Nesse sentido, nos deparamos diante de dois mundos no mesmo lugar: a vanguarda da lei contida no ECA e o desrespeito ao Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes preconizado no próprio estatuto. Debrucemo-nos nestas páginas como agentes de transformação, pois, por mais que queiramos, somos extraordinariamente “eternos aprendizes”!

Pe. Antônio Murilo de Paiva

Presidente do Conselho Estadual dos Direitos
da Criança e do Adolescente – CONSEC- RN – Gestão 2011-2012
Membro do Grupo Gestor da Escola de Conselhos do RN

Sumário

Introdução, 15

PARTE I

FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS E CONTROLE DEMOCRÁTICO

A formação de conselheiros como elemento estratégico na defesa e no controle democrático do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, 25

*Antônia Agripina Alves de Medeiros
Iris Maria de Oliveira*

A luta por direitos da criança e do adolescente e a formação continuada de conselheiros/as: uma análise da realidade da Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte, 59

Leidiane Souza de Oliveira

A educação popular e os conselhos de direitos e tutelares: o diálogo possível, 85

Rosângela Alves de Oliveira

Participação e controle social: reflexões sobre a representação da sociedade civil nos conselhos dos direitos de crianças e adolescentes, 103

Maria Zilda Limeira

O controle social como instrumento de consolidação de direitos: limites e possibilidades de sua efetivação no RN, 139

Nestor Gomes Duarte Júnior

O Fórum DCA-RN: entre a retórica dos direitos da criança e do adolescente e a prática do controle social, 157

Raimunda Nonata Cadó

A política de enfrentamento à violência sexual e os desafios para o exercício do controle democrático, 183

Ana Paula Queiroz da Silva

Sayonara Régia de Medeiros Dias

Orçamento e Fundo da Infância e Adolescência, 217

Regina Lúcia Emiliano Pinheiro

Teresa Elizabeth Gurgel de Faria

PARTE II

POLÍTICAS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE E SUA FAMÍLIA

A gestão da política de atendimento à criança e ao adolescente no sistema de garantia de direitos do estado do Rio Grande do Norte, 235

Denise Câmara de Carvalho

Janine Rodrigues Baltazar

Adolescentes privados de liberdade, privados de direitos? Uma análise do cotidiano dos adolescentes autores de atos infracionais institucionalizados no CEDUC – Pitimbu-RN, 271

Anna Luiza Lopes Liberato Alexandre Freire

Implicações da privação de liberdade nos contextos sociofamiliares: a experiência do CEDUC – Pitimbu-RN, 303

Ilzamar Silva Pereira

O lugar da família nas políticas sociais públicas, 331

Maria Regina de Avila Moreira

Introdução

*Fica decretado que agora vale a verdade
que agora vale a vida,
e que, de mãos dadas,
trabalharemos todos pela vida verdadeira [...]*

*Por decreto irrevogável fica estabelecido
o reinado permanente da justiça e da claridade,
e a alegria será uma bandeira generosa
para sempre desfraldada na alma do povo.*

(Thiago de Mello)

A coletânea que vem a público está voltada à construção do *dever*, anunciado por Thiago de Mello. É preciso apostar na transformação, em que o humano seja a razão do pensamento e da prática social. Somente a *práxis* pode conduzir à ruptura com as desigualdades sociais, com a exploração e opressão. Assim, o esforço dos artigos é o de contribuir nessa direção, particularmente circunscrito à produção teórico-prática do significado e lugar da luta pelos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil.

Um dos principais desafios para a avaliação do acesso aos direitos sociais em uma sociedade, nos marcos do capital, está na efetivação de políticas sociais públicas com controle democrático. Significa a necessidade de realizar o debate e avaliar as ações que incidem sobre a relação Estado-Sociedade civil, tanto a partir das determinações estruturais hegemônicas, quanto das especificidades sócio-históricas da formação da sociedade brasileira.

A partir da experiência da Escola de Conselhos/RN, essa coletânea reúne artigos que procuram articular esses conteúdos na perspectiva de contribuir com a afirmação dos direitos das crianças e adolescentes e na trajetória da constituição da esfera pública no Brasil.

O livro é uma produção coletiva, cujos objetivos são instigar o debate sobre a importância da formação daqueles que atuam com crianças e adolescentes e sobre os desafios às práticas dos que atendem às demandas desse segmento.

O trabalho foi estruturado em duas partes: a primeira, intitulada “Formação de conselheiros e controle democrático”, contém oito artigos destinados a refletir sobre a formação de conselheiros, os desafios e as possibilidades do Sistema de Garantia de Direitos em face das violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes, sobretudo na realidade potiguar.

A segunda parte, “Políticas de atendimento à criança e ao adolescente e família”, contém quatro artigos que, juntos, objetivam proporcionar ao leitor reflexões acerca das possibilidades e desafios colocados às instituições executoras das políticas de atendimento nessa área; além de tematizar sobre como a família é tratada no conjunto das formulações legais e instrumentais da política da assistência social.

O livro é aberto com um primeiro capítulo intitulado “A formação de conselheiros como elemento estratégico na defesa e no controle democrático do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente”, de autoria de Antônia Agripina Alves de Medeiros e Iris Maria de Oliveira. As autoras, ao mesmo tempo em que apresentam aspectos da experiência formativa vivenciada pela Escola de Conselhos do RN, o fazem problematizando-a no contexto do debate sobre cultura política brasileira, da construção da esfera pública e suas implicações na afirmação de direitos humanos de crianças e adolescentes. O texto traz ainda reflexões e indicações para a formação de conselheiros enquanto cidadãos críticos, que venham a contribuir com a construção de uma cultura de direitos.

O segundo capítulo é intitulado “A luta por direitos da criança e do adolescente e a formação continuada de conselheiros/as: uma análise da realidade da Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte”, de autoria de Leidiane Souza de Oliveira. O texto começa

demarcando as discussões mais atuais, os marcos legais e os desafios em direção à implementação das políticas para crianças e adolescentes, referenciando-se em uma visão de formação como estratégica para o exercício crítico e reflexivo das funções dos conselheiros, situados na contradição entre o efetivo desempenho do controle social e os limites conjunturais impostos ao desenvolvimento da consciência política crítica. Conclui com uma reflexão metodológica sobre a experiência de formação da Escola de Conselhos, considerando a necessidade, tanto de novos mecanismos que busquem o fortalecimento da política para a criança e o adolescente, quanto da continuidade da formação de conselheiros/as no processo de garantia de direitos.

O terceiro capítulo, “A Educação Popular e os Conselhos de Direitos e Tutelares: o diálogo possível”, de autoria de Rosângela Alves de Oliveira, apresenta os fundamentos da educação popular e os processos formativos pautados na concepção dialética da educação popular, com o propósito prático de contribuir para o desenvolvimento de processos formativos de conselheiros que superem práticas conservadoras. Tem a perspectiva de provocar o debate sobre esta estratégia metodológica. Considera-se que, a partir dela, os conselheiros sentir-se-ão estimulados, provocados a um maior comprometimento com ações que defendam a democracia, os direitos humanos, a participação e organização política e o estabelecimento de estratégias na direção da constituição definitiva dos direitos humanos de crianças e adolescentes, caminho fecundo para a emancipação humana.

O quarto capítulo, “Participação e controle social: reflexões acerca da representação da sociedade civil nos conselhos dos direitos de criança e adolescentes”, de autoria de Maria Zilda Limeira, põe em discussão os mecanismos de controle social, sobretudo os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Analisa a realidade desses mecanismos no Rio Grande do Norte a partir de observações sistematizadas ao longo da sua experiência como educadora em diferentes processos formativos de conselheiros,

tanto na Escola de Conselhos do RN, como em processos formativos anteriores desenvolvidos por ONG ou pelo CONSECO-RN. Outra fonte de dados que a autora utiliza são os resultados preliminares de um levantamento que vem sendo realizado junto aos participantes do Curso de Formação de Conselheiros de Direitos e Conselheiros Tutelares. A autora destaca, entre outras questões, a relativa desmobilização da sociedade civil em face do controle social na área da criança e do adolescente, ao mesmo tempo em que constata, em grande parte dos municípios onde os dados se originam, a quase inexistência de funcionamento dos Conselhos dos Direitos.

O quinto capítulo é de autoria de Nestor Gomes Duarte Junior, intitulado “O Controle Social como instrumento de consolidação de direitos: limites e possibilidades de sua efetivação no RN”. O texto começa traçando um panorama do debate das políticas públicas no Brasil e da institucionalização do controle social. Em seguida, volta-se às reflexões acerca dos limites e desafios contemporâneos para a efetivação do controle social, tecendo considerações sobre aspectos do desenvolvimento histórico do Estado brasileiro e a participação dos movimentos sociais na dinâmica contemporânea desses instrumentos de controle.

O sexto capítulo desta primeira parte é uma contribuição para o conhecimento da história e da atuação do FÓRUM-DCA/RN. “No texto O FÓRUM-DCA/RN – entre a retórica dos direitos da criança e do adolescente e a prática do controle social”, a atual coordenadora desse Fórum e membro do Grupo Gestor da Escola de Conselhos/RN, Raimunda Nonata Cadó, recupera a memória do FÓRUM-DCA/RN, abordando aspectos como o papel político e a importância desse espaço de participação popular para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. O texto traz à tona também as contradições entre o discurso da garantia de direitos e a prática do controle social, assim como reflete sobre os desafios e as perspectivas para as organizações que compõem o Fórum, diante do atual cenário político estadual.

No capítulo sete, de autoria de Ana Paula Queiroz da Silva e Sayonara Régia de Medeiros Dias, intitulado “A Política de Enfrentamento à Violência Sexual e os desafios para o exercício do Controle Democrático”, as autoras articulam um conjunto de reflexões envolvendo a trajetória da promoção da defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes, situando o debate atual, a partir dos seguintes pontos: mobilização por direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil e o enfrentamento à violação de direitos; enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente: uma agenda em construção; Sistema de Garantia de Direitos e a Política de Proteção a crianças e adolescentes em contextos de violência sexual; e o Controle democrático das políticas públicas para crianças e adolescentes e o enfrentamento à violência sexual. O objetivo é contribuir com a formação dos conselheiros sobre a política de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, com vistas a provocar uma reflexão sobre as práticas cotidianas de controle democrático que objetivem a mudança do cenário atual da condição de vida de crianças e adolescentes.

Na sequência, o capítulo oito, intitulado “Orçamento e Fundo da Infância e Adolescência”, de autoria de Teresa Elizabeth Gurgel de Faria e Regina Lúcia Emiliano Pinheiro, tem o propósito prático de orientar os conselheiros em suas atribuições, proporcionando conhecimento para sua participação na elaboração, monitoramento da execução e controle do orçamento público. Centra-se na compreensão acerca do que é o orçamento, o ciclo orçamentário e seus prazos, como também, a sua relação com o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA). Apresenta, ainda, o passo a passo para a criação e funcionamento do FIA.

A segunda parte do presente livro tem como título “Políticas de atendimento à criança e ao adolescente e família”. O conjunto de quatro textos que a constitui proporciona ao leitor reflexões e questões relacionadas às possibilidades e aos desafios vivenciados no processo de execução das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, incluindo uma temática central atualmente: a questão da centralidade na família.

O primeiro texto desta parte, que constitui o capítulo nove do livro, “A gestão da política de atendimento à criança e ao adolescente no sistema de garantia de direitos do estado do Rio Grande do Norte”, de autoria de Janine Baltazar e Denise Câmara de Carvalho, problematiza a gestão, as normativas, os avanços e os desafios do Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, no estado do Rio Grande do Norte. As autoras buscam contribuir e oferecer subsídios ao processo de formação continuada de conselheiros de direitos, conselheiros tutelares e gestores em torno desta problemática.

O capítulo dez e segundo texto desta parte do livro é intitulado “Adolescentes privados de liberdade, privados de direitos? uma análise do cotidiano dos adolescentes autores de atos infracionais institucionalizados no CEDUC Pitimbu-RN”. Nele, Anna Luíza Lopes Liberato discute a realidade vivenciada por adolescentes do CEDUC Pitimbu, uma das Unidades responsáveis pela execução da medida socioeducativa de internação, no estado do Rio Grande do Norte. Para a autora, esses adolescentes não se encontram somente privados da sua liberdade, estão submetidos às normas de uma instituição tutelar, a qual determina a sua rotina.

O capítulo onze, de autoria de Ilzamar da Silva Pereira, “Implicações da privação de liberdade nos contextos sociofamiliares: a experiência do CEDUC Pitimbu-RN”, é o segundo texto do livro voltado a analisar o cotidiano de uma instituição responsável pela execução de medida socioeducativa de internação. A autora discute a relação existente entre pobreza, ato infracional, precarização do trabalho e a realidade socioeconômica das famílias dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de privação de liberdade no Centro Educacional Pitimbu (CEDUC Pitimbu-RN). Realça a realidade do atendimento no CEDUC Pitimbu-RN e os impactos do cumprimento da medida de privação de liberdade para os adolescentes institucionalizados. A autora questiona até que ponto a pobreza de milhões de brasileiros alijados dos processos social, político e econômico do país tem favorecido a prática de atos infracionais. Analisa também quem são esses adolescentes e seus familiares, como essas

famílias enfrentam o seu cotidiano e quais as suas estratégias de sobrevivência frente à questão social.

A segunda parte é fechada com o capítulo doze, “O lugar da família nas políticas públicas”, de autoria de Maria Regina Avila Moreira. Considerando o lugar central ocupado pela família no processo de formulação e implementação de políticas sociais públicas no país na contemporaneidade, a autora traz uma contribuição importante ao problematizar o atendimento e acompanhamento das famílias em programas e serviços sociais públicos de atenção à criança e ao adolescente. Algumas das questões abordadas por ela são: como as famílias são caracterizadas pelos instrumentos que definem e regulam as políticas sociais? Quais as concepções e os modelos de atenção às famílias? Qual a importância desse debate na consecução das políticas? Um texto que fecha o livro e abre um amplo debate sobre esta temática, ao mesmo tempo em que provoca conselheiros de direitos e conselheiros tutelares, assim como todas as demais pessoas e instituições do Sistema de Garantia de Direitos a refletir sobre essas questões.

Assim, esperamos que essa produção expresse os avanços que os sujeitos coletivos têm empreendido na perspectiva de uma sociedade justa e igualitária, bem como possa estimular a crítica e o debate necessários às mudanças estratégicas que a conquista dos direitos sociais exigem no contexto brasileiro.

As organizadoras

PARTE I

Formação de conselheiros e
controle democrático

A formação de conselheiros como elemento estratégico na defesa e no controle democrático do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

Antônia Agripina Alves de Medeiros

Iris Maria de Oliveira

Introdução

Uma sociedade democrática que institui o direito e respeita a prioridade absoluta à criança e ao adolescente deve ser instigadora de processos de formação continuada dos sujeitos operadores do direito, entre eles: gestores públicos, juízes e promotores, defensores públicos, profissionais, conselheiros, e a sociedade em geral. A formação continuada pode ser uma estratégia importante, tanto para a efetivação das conquistas legais na vida concreta das crianças e adolescentes brasileiros, como para construir, no país, uma “cultura de direitos” nessa área.

Isso significa construir, no âmbito da sociedade e do Estado, um novo cenário na efetivação da política para a criança e para o adolescente, no qual as pessoas conheçam seus direitos e responsabilidades; as autoridades e gestores públicos se comprometam com a realização dos direitos humanos dessa população; no qual qualquer violação de direitos seja capaz de indignar todo e qualquer ser humano desse país; ninguém considere natural, ou fique indiferente, por exemplo, diante da baixa destinação de recursos para essa área nos orçamentos públicos em qualquer nível de governo, diante de conselhos de direitos ou tutelares que não funcionam ou funcionam precariamente, diante da exploração de crianças no trabalho, abuso e exploração sexual, das situações de abandono, da falta de uma oferta

de educação infantil em quantidade e qualidade necessárias; entre tantas formas de negação e violação de direitos com as quais convivemos. Afirmar uma “cultura de direitos” para essa área em nosso país é, antes de tudo, contribuir para que toda a sociedade decida assegurar vida com dignidade para a população infantojuvenil.

O presente texto objetiva provocar a reflexão sobre a formação de conselheiros de direitos e tutelares e sobre a sua importância no contexto dos desafios para efetivação do Sistema de Garantia de Direitos em uma sociedade como a brasileira, polarizada entre uma “cultura do atraso” e a afirmação de direitos humanos de crianças e adolescentes na perspectiva de contribuir, conforme já exposto anteriormente, com a construção de uma cultura de direitos nessa área.

O pressuposto é que a possibilidade de construção dessa cultura de direitos está diretamente associada à necessidade de uma educação formadora de cidadãos críticos. De acordo com Chauí (2006), uma formação da e para a cidadania, isto é, uma ação civilizatória capaz de superar a violência social, econômica, política e cultural.

Uma formação nessa perspectiva contribui para a existência de sujeitos individuais e coletivos comprometidos com a defesa de direitos humanos e com o controle democrático na gestão de políticas sociais públicas, ou seja, com a construção de “esferas públicas” democráticas que ampliem a participação popular no controle da “coisa pública”.

Direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil: implicações da formação social e da cultura política brasileira para a sua afirmação

A construção da “esfera pública” e de uma “cultura de direitos”¹ na área da criança e do adolescente na contemporaneidade

1 A discussão aqui apresentada sobre cultura de direitos, cultura do atraso e esfera pública é uma síntese das ideias desenvolvidas por Iris Maria de Oliveira em: Oliveira, 2005 (Capítulo 2) e Oliveira, 2008.

encontra limites na a própria formação social brasileira, a qual, segundo Chauí (1999), é marcada por relações sociais e políticas de natureza autoritária e violenta. A autora identifica quatro características que justificam essa caracterização: relações sociais hierárquicas; relações sociais e políticas fundadas em contatos pessoais; profundas desigualdades sociais e econômicas, que reproduzem carências e privilégios; uma sociedade em que a lei não é percebida como expressão de uma vontade social.

Ao predominarem relações sociais hierárquicas, “os sujeitos sociais se distribuem como superiores mandantes competentes e inferiores obedientes e incompetentes” (CHAUÍ, 1999, p. 42). Nesse tipo de relação não opera, segundo a autora, nem o princípio da igualdade formal-jurídica e nem o da igualdade social real.

Conservando a marca da sociedade colonial escravista, ou aquilo que alguns estudiosos designam como cultura senhoria, a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos: nela as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece [...]. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que se julgam iguais são de “parentesco”, isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação (CHAUÍ, 2001, p. 89).

O paradigma da relação sociopolítica, nessa perspectiva, é o favor, a clientela e a tutela. O que também já foi apontado por Sérgio Buarque de Holanda (1995), em seu clássico “Raízes do Brasil”, no qual mostra que é muito presente na formação brasileira o acesso a bens e serviços a partir de vínculos de amizade, de camaradagem e de favor; e nunca por uma relação de direito, de autonomia no aspecto institucional.

Segundo esse autor, até mesmo as relações no campo da produção, do comércio eram marcadas por esse caráter pessoal: “assim,

raramente se tem podido chegar à esfera dos negócios a uma racionalização; o freguês ou cliente há de assumir de preferência a posição de amigo.” Para o autor, a dificuldade de aplicação de normas de justiça e de prescrições legais que se encontram nos países hispânicos e inclusive no Brasil, pode ser explicada por um comportamento social no qual “o sistema de relações se edifica essencialmente sobre laços diretos de pessoa a pessoa” (HOLANDA, 1995, p. 134).

Tal relação é a que predomina na gestão pública. Nela, segundo Holanda (1995, p. 146), a escolha dos que “irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias.” No Brasil, o funcionário burocrático só excepcionalmente serve a interesses objetivos ou a “ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático” (Idem).

Outra característica apontada por Chauí (2001) é a que polariza a sociedade brasileira entre carência e privilégio, e tem origem, segundo a autora, não só na concentração de renda, mas também na forma contemporânea do capitalismo e da política liberal. Ela opera “com o encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado, com o desemprego estrutural e a exclusão socio-política” (CHAUÍ, 2001, p. 93). A desigualdade na distribuição de renda “não é percebida como forma dissimulada de *apartheid* social ou como socialmente inaceitável, mas é considerada natural e normal” (CHAUÍ, 2001, p. 93, grifos da autora).

Nesse contexto, os direitos não se instituem e não há condições para a efetivação da cidadania e da democracia. Com isso, a lei “opera como repressão do lado dos carentes e como conservação de privilégios, do lado dos dominantes” (CHAUÍ, 1999, p. 43). Por esse motivo, “as leis são necessariamente abstratas e aparecem como inócuas, inúteis, ou incompreensíveis, feitas para ser transgredida e não para ser cumpridas nem, muito menos, transformadas” (CHAUÍ, 2001, p. 90).

Outro elemento que explica tais relações é a indistinção entre o público e o privado, que tem sua origem na própria colonização, quando a Coroa doava, arrendava ou vendia terras, deixando-as nas mãos de particulares “que dividiam a autoridade administrativa com o estamento burocrático” (CHAUÍ, 2001, p. 90). A Autora mostra que essa partilha de poder torna-se, no Brasil,

a forma mesma da realização da política e de organização do aparelho do Estado em que os governantes e parlamentares “reinam” [...], mantendo com os cidadãos relações pessoais de favor, clientela e tutela, e praticam a corrupção sobre os fundos públicos. Do ponto de vista dos direitos, há um encolhimento do espaço público; do ponto de vista dos interesses econômicos, um alargamento do espaço privado (CHAUÍ, 2001, p. 90).

Em um estudo destinado a fazer um balanço da formação do Estado, da sociedade e do direito no Brasil, no final do século XX, Dalmo de Abreu Dallari (2000) também ressalta que um dos mais graves vícios herdados do período colonial “é a concepção de que os interesses privados são sempre absolutamente predominantes”, justificando-se até o uso de “recursos públicos para satisfação do interesse exclusivo de uma pessoa ou grupo da elite” (DALLARI, 2000, p. 449).

O autoritarismo da sociedade brasileira, entre outros, relaciona-se àquilo que Coutinho (1988, p. 106-107) observa como “via prussiana” e “revolução passiva”. Segundo esse autor, todos os processos de transformação ocorridos na história do Brasil não resultaram de movimentos de baixo para cima, envolvendo o conjunto da população “mas, se processaram sempre através de uma conciliação entre os representantes dos grupos opositores economicamente dominantes, configuração que se expressa sob a figura política de reformas ‘pelo alto’”.

Nesta mesma linha é que Chauí (2001, p. 91-92) identifica que somos uma formação social que tem desenvolvido ações e imagens “com força suficiente para bloquear o trabalho do conflito e contradições sociais, econômicas e políticas.” Um exemplo disso são

as ideologias do “caráter nacional” e “identidade nacional” e o papel que tiveram no sentido de negar conflitos, diferenças e construir a imagem de uma sociedade “indivisa, pacífica, ordeira”. Diante disso, todo conflito é visto como “perigo, crise, desordem e a eles se oferece como resposta única à repressão policial e militar, para as camadas populares e o desprezo condescendente para os opositores em geral”. Conforme a autora, no Brasil a sociedade auto-organizada sempre aparece como perigosa para o Estado e para o funcionamento racional do mercado.

Chauí (2001, p. 92) ressalta, ainda, o fascínio que exerce em nossa sociedade os signos de prestígio e de poder, como se pode observar no uso de títulos honoríficos “sem qualquer relação com a possível pertinência de sua atribuição.” A autora cita como exemplos: o uso do título de “doutor”, a manutenção de criadagem doméstica (sua quantidade indica prestígio, status), a valorização dos diplomas e o desprezo pelo trabalho manual revelado no “descaso pelo salário mínimo, nas trapaças no cumprimento de insignificantes direitos trabalhistas existentes e na culpabilização dos desempregados pelo desemprego”. E mais:

A existência dos sem terra, dos sem teto, dos milhões de desempregados é atribuída à ignorância, à preguiça e à incompetência dos miseráveis. *A existência de crianças sem infância é vista como tendência natural dos pobres à vadiagem, à mendicância e à criminalidade.* Os acidentes de trabalho são imputados à incompetência e à ignorância dos trabalhadores. As mulheres que trabalham fora se não forem professoras, enfermeiras ou assistentes sociais, são consideradas prostitutas em potencial e as prostitutas, degeneradas, perversas e criminosas, embora, infelizmente, indispensáveis para conservar a santidade da família (CHAUÍ, 2001, p. 92, grifo nosso).

Também para Dallari (2000), há, na sociedade brasileira, um autoritarismo em todas as relações sociais, observado, por exemplo, na arrogância das elites brasileiras para com as camadas mais pobres, além da indiferença com que sempre trataram as suas necessidades humanas e sociais. Para as elites, a pobreza e as dificuldades

dos outros sempre foram “sinais de indolência ou incompetência” (DALLARI, 2000, p. 475).

Nessa perspectiva, os direitos são estabelecidos “partindo do pressuposto de que a proteção do patrimônio e a liberdade econômica são os valores fundamentais da pessoa.” (DALLARI, 2000, p. 450). Ao mesmo tempo “dá-se caráter assistencial à criação e ao uso de serviços públicos e à ocupação de cargos no setor público.” (DALLARI, 2000, p. 450). Essas práticas, reproduzidas até hoje, contribuem para que, em muitas regiões do país, uma parcela considerável da população interprete o acesso a serviços públicos, como o acesso à escola ou aos serviços de saúde, como favor pessoal e ato de caridade de chefes políticos locais. E não só isso. Muitas vezes, o acesso a bens e serviços públicos é feito através da troca desses serviços por votos.

As políticas para criança e o adolescente no Brasil, quando situadas no contexto da formação social brasileira, revelam que as práticas anteriormente esboçadas e que conformam a “cultura do atraso” e uma sociedade autoritária e violenta também se fazem presentes nesta área, o que pode ser comprovado pelas recorrentes violações de direitos humanos dessa população, aliada à banalização de todas as formas de violência praticadas contra ela; pela menorização da infância pobre, considerada como um perigo e ameaça “objeto a ser disciplinado, assistido e controlado”, como afirma Pereira Júnior (1992, p. 15). Esse autor ressalta ainda que, até 1990, a legislação relativa à infância e à adolescência no Brasil esteve voltada a proteger a sociedade dessa parcela da população considerada como “elementos nocivos”, que deveria ser contida e regrada através de “uma estrutura de leis e ações repressivas/assistencialistas que atuam sobre o ‘menor’ (grifo do autor) apresentado sempre como uma minoria em situação irregular” (PEREIRA JÚNIOR, 1992, p. 15-16).

É exemplar ainda da presença dessa cultura do atraso e da memorização da infância pobre nos dias atuais a prevalência de políticas pobres, com serviços precários, focalizados nas situações de pobreza extrema, de baixa qualidade, incertos, descontinuados para

o atendimento a essa população, contrariando a perspectiva do ECA de defesa e proteção integral, assim como a prioridade absoluta no orçamento público.

Assim, tanto na área da criança e do adolescente, como na sociedade em geral, as marcas de uma “cultura do atraso” persistem e são instrumentos para a hegemonia das classes dominantes e para a sua sempre renovada permanência nos espaços de poder do Estado em todos os níveis. Essas práticas, à medida que são mantidas e reproduzidas, contribuem para retardar a realização de direitos e a construção de uma cultura política baseada no direito, na ética, na cidadania ativa, nas relações democráticas horizontais e na participação popular. Contudo, esse também é um campo de disputa e a vitória das forças do atraso não está dada. Há, ao mesmo tempo, a conquista legal de direitos e a luta por efetivá-los, tanto em nível da sociedade, quanto no interior do próprio Estado.

Aliado à cultura do atraso e às especificidades da formação social, econômica e política brasileira, o nosso país tem convivido, desde 1990, com as políticas de ajuste de orientação neoliberal, como respostas à crise mundial do capital. A adoção do neoliberalismo e o desmonte de direitos que tais políticas promovem vão de encontro às conquistas obtidas no âmbito dos direitos sociais na Constituição de 1988.

A propósito, a Carta Magna foi promulgada em um contexto social em que o mundo, sob a égide da hegemonia neoliberal, apregoava a desresponsabilização do Estado com os direitos sociais, razão pela qual, nos anos seguintes à sua promulgação, já se defendia a necessidade de ajustes no texto constitucional. Essa tendência de redução das intervenções do Estado no campo social implica na redefinição das políticas sociais, concebidas como estratégias de enfrentamento da “questão social”, minando o conteúdo dos direitos sociais que lhes empregavam sentido, transformando em favor o que é direito.

Tal cenário, repleto de contradições, reafirma que, na sociedade brasileira, tem predominado, no campo da intervenção pública, uma “cultura do atraso”, decorrente de fatores historicamente definidos, como a política oligárquica e patrimonialista, a educação autoritária, elitista e moralizadora, a naturalização da pobreza, a sociedade racista e preconceituosa, a banalização da violência, especialmente quando contra crianças e adolescentes. De fato, a forma de governar no Brasil parece oportuna para manter e reforçar as proposições que interessam e correspondem às expectativas daqueles que estão no comando e representam os interesses dos grupos políticos dominantes.

Colocando a questão em termos mais concretos e próximos da realidade social local dos estados e municípios, na qual os conselheiros de direitos e conselheiros tutelares exercem cotidianamente suas funções de defesa de direitos e controle democrático na gestão da política de atendimento a crianças e adolescentes, esse cenário coloca-nos diante do desafio de compreender o funcionamento e a importância do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA, trazendo à discussão questões como: porque a ideia de ações integradas encontra tanta dificuldade para se efetivar no Brasil? Qual seria o perfil de um conselheiro capacitado para responder a esse desafio? É possível apostar na construção de uma sociedade na qual conselheiros de direitos e conselheiros tutelares sejam efetivamente sujeitos que contribuem para a construção de uma cultura de direitos na área da criança e do adolescente?

Os desafios para o Sistema de Garantia de Direitos

O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) – Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – em conformidade com as recomendações da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e da Constituição Brasileira de 1988, adotou o “Princípio da Garantia de Direitos” na expressão da “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, inserida no artigo 86: “A

política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Essa política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes funciona, nos termos de Nogueira Neto (2004), cortando “transversalmente” todas as áreas das políticas sociais públicas, priorizando nelas a criança e o adolescente, conferindo-os a prioridade absoluta, tornando exigíveis esses direitos, através de medidas específicas, de naturezas administrativa, política ou jurídica.

Assim, o Sistema de Atendimento de Direitos ou Sistema de Garantia de Direitos implica em uma organicidade, que se efetiva pela materialização da Rede de serviços de promoção, controle e defesa, na perspectiva da atenção às situações de violação de direitos de crianças e adolescentes, enquanto “sujeitos de direitos e pessoa em desenvolvimento”.

A perspectiva circunscrita no ECA demanda uma dinâmica e concepção de sistema orgânico, o qual requer a complementaridade das políticas sociais públicas, demonstrando que elas não podem tudo; aliás, dada a incompletude do âmbito das instituições escapa às suas capacidades o enfrentamento da complexidade das questões sociais, ou mesmo reduzir índices tão altos de violação de direitos humanos de crianças e adolescentes quanto os apresentados pelo Brasil no cenário atual.

Nessa direção, Baptista (2012) afirma que a garantia de direitos, na nossa sociedade, é de responsabilidade de diferentes instituições que atuam de acordo com suas competências: as instituições legislativas nas diferentes esferas de governo; as instituições vinculadas ao sistema de justiça – a promotoria, o judiciário, a defensoria pública, o conselho tutelar – instituições governamentais e não governamentais executoras de políticas, programas e serviços de atendimento nas áreas de educação, saúde, trabalho, esportes, lazer, cultura e assistência social; aquelas que, representando a sociedade, são responsáveis pela formulação de políticas e pelo controle das ações do poder público; e, ainda, aquelas que têm a possibilidade de

disseminar direitos, por exemplo, a mídia, os diversificados espaços de apreensão e de discussão de saberes, dentre outros. Avançando em suas reflexões, a autora enfatiza que há necessidade de se fortalecer o controle externo e difuso da sociedade civil sobre todo esse sistema.

Portanto, a efetividade de uma ação interconectada pressuposta nos eixos estruturantes – promoção, defesa e controle – do Sistema de Garantia de Direitos exige que as políticas sociais públicas e, principalmente, a política econômica, priorizem a garantia de recursos financeiros e orçamentários e a implementação articulada dos serviços que traduzam direitos.

A esse respeito, Bidarra (2009) nos chama à reflexão, afirmando que, para efetivar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes e a perspectiva de promoção e de proteção integral, expressa na política de atendimento da área da criança e do adolescente, é necessário assegurar diferentes graus de intersectorialidade entre as políticas que compõem o campo das políticas sociais básicas e as que estão encarregadas de operacionalizar os serviços especiais.

Para Baptista (2012), a estruturação e as conexões de um sistema de garantias de direitos, além de articulações intersectoriais entre as diferentes esferas de governo e instituições que possuem interface nessa área, em âmbito local e regional,

[...] supõem também ausência de acumulação de funções – o que exige uma definição clara de papéis dos diversos atores sociais, situando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados; integralidade da ação, conjugando transversal e intersectorialmente as normativas legais, as políticas e as práticas, sem conformar políticas ou práticas independentes (BAPTISTA, 2012, p. 188).

Argumenta, ainda, essa autora que a organização das ações governamentais e da sociedade, em resposta a uma determinada situação, “precisa ser concebida e articulada com uma totalidade complexa, composta por uma trama sociopolítica operativa: um sistema que agrega conjuntos de sistemas espacial e setorialmente diferenciados” (BAPTISTA, 2012, p. 188).

Isso suscita algumas indagações, pois o que garante que a articulação das ações pode contribuir com a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes? O fato dos operadores do SGD manter o seu conhecimento atualizado lhes dá condições de contribuir com a consolidação desse Sistema e com as articulações entre os serviços no âmbito das políticas sociais voltadas para a infância e adolescência?

Poderíamos continuar levantando inúmeros questionamentos, pois sabemos que são muitos e de diferentes ordens. Uma ruptura com essas questões tem sido pensada, entre aqueles estudiosos e profissionais que atuam no âmbito das políticas sociais públicas, tomando por base a construção de um projeto político amplo que possibilitaria a edificação de um sistema de garantias, visando à concretização dos direitos fundamentais e à efetivação da proteção integral de crianças e adolescentes, por meio de diferentes graus de articulações entre as políticas sociais básicas e os serviços.

Nas análises de alguns autores, a ideia de projeto político exige considerar as diferentes expectativas que as pessoas têm sobre a vida em sociedade. “Nessas expectativas estão creditados os valores tidos como significativos para as experiências e trocas coletivas, bem como os princípios orientadores das ações políticas dos grupos sociais” (BIDARRA, 2009, p. 485).

Conduzido assim, a formulação e implementação de ações integradas no âmbito da gestão social se diferenciam radicalmente da “orientação gerencial” comumente recorrente no discurso oficial, de orientação neoliberal, em nosso país. Segundo essa autora, analisando a implementação das políticas públicas no Brasil,

[...] constata-se que o nível de intersetorialidade até então construído decorre ora pela alegada “escassez de recursos” ora pelas profundas insatisfações no que se refere à capacidade de as organizações darem respostas às demandas sociais e aos complexos vivenciados cidadãos (BIDARRA, 2009, p. 486, grifo da autora).

Essa tendência, fundamentada na lógica de construção de uma ação intersetorial e em redes no campo das políticas sociais, é

vista com um mecanismo essencial para ampliar a capacidade de universalização dos direitos sociais, ou seja, para tornar acessível o usufruto, os bens materiais e bens político-simbólicos da riqueza social.

Tal pretensão, ainda que sinalize para a necessidade de enfrentamento das desigualdades sociais, trazendo para o debate a defesa e garantia de direitos como possibilidade de consolidação dos processos de “emancipação política no país”, no plano teórico, orienta-se pelas referências conservadoras, esvaziadas de conteúdos classistas. Além disso, “concebe a cidadania como privilégio de classe, fazendo-a ser uma concessão da classe dominante às demais classes, podendo ser-lhes retirada quando os dominantes assim o decidirem” (CHAUÍ, 2006, p. 4).

É importante estar atento para o fato de que a escassez de recursos públicos e a falta de critérios que oriente a alocação segundo prioridades pactuadas impactam a atuação dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares reforçando a “cultura do atraso” na área da criança e do adolescente.

Em síntese, as reflexões até aqui desenvolvidas indicam que organização da política de atendimento à criança e ao adolescente, na forma de um sistema, impõe romper com a desarticulação, a fragmentação, a pouca visibilidade pública e os precários mecanismos de controle social, traços típicos de uma política assistencialista na área em questão.

No processo de implementação das políticas públicas, a concretização dos direitos fundamentais e da proteção integral de crianças e de adolescentes assegurados na legislação ainda se constitui como um dos grandes desafios colocados às diferentes instituições e sujeitos coletivos que atuam no âmbito SGD, especialmente aos Conselhos dos Direitos e aos Conselhos Tutelares, configurados como instrumentos de defesa e controle social dos direitos de crianças e adolescentes.

Indagamos: em uma sociedade, estruturalmente violenta e autoritária, com evidências de bloqueios e resistências à instituição dos direitos de cidadania, até que ponto existe a possibilidade de se construir uma cultura de direitos? Até que ponto os processos de formações de conselheiros são desenvolvidos a partir de conteúdos oriundos de uma vivência ou de uma demanda materializada a partir de situações de violação de direitos de crianças e adolescentes?

Em que medida os processos formativos conseguem se constituir em momentos de problematização e aprofundamento da prática concreta dos conselheiros de direitos e tutelares, ou conforme Mauro Iasi: “[...] momento teórico da prática política geral, ou da ‘práxis’, momento que tem por sua particularidade a tarefa de socializar a teoria acumulada, traduzi-la para um contexto concreto e permitir que seja incorporada como um novo patamar para futuras ações” (IASI, 2007, p. 166).

Tal perspectiva está no centro da aposta de uma formação de conselheiros de direitos e tutelares fundamentada na concepção metodológica da educação popular e de uma relação dialética entre a vida concreta e o pensamento.

Caracterização dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares dos municípios participantes do Curso de Formação Continuada oferecido pela Escola de Conselhos do RN

Para dar base a essas reflexões, trazemos um breve recorte da realidade dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares do RN, a partir de uma primeira aproximação com os dados obtidos junto aos conselheiros que participaram da formação, nas 16 turmas distribuídas nas cidades Polos de Natal, Mossoró, Pau dos Ferros, Caicó e Nova Cruz.

Ao longo do processo formativo realizado pela Escola de Conselhos do RN entre junho de 2011 e julho de 2012, os participantes presentes ao último módulo do curso foram convidados a

preencher um instrumento de coleta de dados destinado a oferecer um perfil dos conselheiros, assim como uma caracterização da situação dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares no RN2. Os dados revelam, pois, a opinião daqueles que, estando presentes no último módulo, ao final das atividades, se dispuseram a preencher o instrumento de coleta de dados. Representa, assim, o ponto de vista desses sujeitos sobre as questões levantadas. E esse é um ponto de vista importante, mas não deve ser generalizado, nem tomado como a única verdade sobre as questões e problemas aqui apresentados.

Quantitativamente, no que se referem aos conselheiros tutelares, eles correspondem a uma amostra de 154, do total de 389 conselheiros tutelares participantes do curso realizado, o que corresponde a 39,58% do total. E, com relação aos conselheiros de direitos, os dados correspondem a 109 do total de 235 conselheiros que participaram da formação, correspondendo a 46,38%.

O estudo, ao resgatar as percepções dos conselheiros sobre si mesmo e as condições de funcionamento dos Conselhos de Direitos e Tutelares em 95 municípios do estado do RN, permite-nos melhor entender como se configuram esses organismos e qual o perfil dos conselheiros que neles atuam. Esses elementos podem oferecer indicações para formação continuada de conselheiros, na perspectiva de contribuir para afirmação dos direitos humanos de crianças e adolescentes e de uma cultura de direitos nessa área como temos discutido no presente texto.

As reflexões aqui empreendidas revelam, sobretudo, que há dificuldades e incompreensões, por parte da maioria dos conselheiros, quanto às funções e atribuições dos Conselhos. A grande maioria dos conselheiros não tem conhecimento dos Planos na área da infância e da adolescência. Além disso, existe uma frágil articulação entre

2 Uma análise mais específica dos dados obtidos neste levantamento acerca da realidade dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente do RN se encontra no texto *Participação e controle social: reflexões acerca da representação da sociedade civil nos conselhos dos direitos de criança e adolescentes*, de autoria de Maria Zilda Limeira, no presente livro.

os Conselhos, comprometendo, dessa forma, a efetivação dos direitos de crianças e de adolescentes por eles atendidos; os Conselhos de Direitos, em sua maioria, encontram-se desativados ou funcionando precariamente; existem deficiências muito significativas na infraestrutura dos Conselhos Tutelares, a exemplo da falta de computadores com qualidade técnica que o trabalho exige; pessoal qualificado para a instalação e o funcionamento do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) nos municípios, além do agravante da ausência de estudos e dados sobre a situação das crianças e dos adolescentes e suas famílias. Juntas, essas deficiências resultam nas dificuldades observadas na produção de dados e informações consistentes que subsidiam o planejamento de suas ações e a elaboração e implementação de políticas sociais públicas que assegurem a proteção integral de crianças e adolescentes.

Qual a realidade dos conselhos tutelares e qual o perfil dos seus conselheiros que participaram do Curso de Formação da Escola de Conselhos do RN?

No que diz respeito aos Conselhos Tutelares, um primeiro dado que chama atenção é a presença de pessoas numa faixa etária bastante jovem assumindo tal função, com 56,1% do total de 154 conselheiros tutelares que responderam o instrumento de coleta de dados na faixa etária entre 18 a 28 anos de idade, a eles soma-se 30,8% na faixa etária entre 29 a 38 anos de idade. Chama atenção também uma significativa presença feminina, elas representam 62,7% do universo total de conselheiros que fizeram o curso. Da grande maioria dos conselheiros que responderam o instrumento, 74,6% se declarou católica; 79,2% com ensino superior incompleto e 20,8% tendo concluído o curso superior.

É, pois, em tese, uma escolaridade que pode apontar para a existência de um quadro de conselheiros com uma boa escolaridade. As áreas de formação dos que se declararam graduados ou cursando ensino superior são bastante diversificadas, predominando, no entanto, a formação em Pedagogia (31%), Serviço Social (13,8%),

Letras (10,3%) ou com nível médio, técnico em enfermagem (17,2%). A grande maioria (81%) reside em áreas urbanas.

O levantamento realizado procurou identificar também a experiência anterior na área da criança e do adolescente. Os dados revelam a inserção em escolas (34,4%) e na pastoral da criança ou outras pastorais ligadas a igrejas (22,1%) como experiências predominantes. Ao lado disso, quando questionados sobre as motivações que os levaram a ser conselheiros tutelares, as respostas com maior frequência são aquelas que apontam para a busca de garantir os direitos de crianças e adolescentes (63,4%). Somada a identificação com a área da criança e do adolescente (14,1%). Os conselheiros tutelares que participaram da coleta de dados também possuem uma boa participação em movimentos sociais, com 61,4% deles tendo afirmado participar de algum movimento social, associação de classe ou outro conselho de políticas setoriais.

Outro elemento que se buscou identificar foi o conhecimento que os conselheiros tutelares possuem da legislação nacional e internacional relativa à área da criança e do adolescente, assim como acerca dos planos existentes nessa área. No que diz respeito à legislação internacional (acerca da qual podemos destacar: a Declaração Universal dos Direitos da Criança; e a Convenção 182, que dispõe sobre as piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação), 76,4% afirmaram não conhecer.

Já com relação à legislação nacional (na qual merece destaque, além do ECA, a Lei 11.259 de 30 de dezembro de 2005; e a Lei 12.021 de 03 de agosto de 2007), a grande maioria, 84,7%, fez referência apenas ao conhecimento do ECA. No que diz respeito ao conhecimento dos planos tais como: Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária; o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador; e o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, o mais citado foi o Plano Nacional de Prevenção, Combate e Erradicação do Trabalho Infantil, com 37,5% dos conselheiros informando conhecê-lo.

Quando consultados sobre as atribuições e competências do conselheiro tutelar, as respostas obtidas se apresentaram conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Atribuições e competências do Conselheiro/a Tutelares na visão dos participantes do Curso de Formação de Conselheiros de Direitos e Tutelares – Projeto Escola de Conselhos

Atribuições e competências do Conselheiro/a Tutelar	Frequências %
Atender e zelar pelos direitos das crianças e adolescentes	30,2
Artigo 136 do ECA	28,2
Requisitar serviços públicos na área de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança	17,4
Atender e aconselhar os pais ou responsáveis	14,1
Encaminhar, ao Ministério Público, notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente	6,7
Outros	2,7
Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência	0,7
Total	100,0

Os resultados obtidos em relação às percepções dos conselheiros tutelares, no que se referem as suas atribuições e competências, revelam um significativo nível de conhecimento acerca de suas atribuições, destacando-se: atender e zelar pelos direitos das crianças e adolescentes (30,2%); requisitar serviços públicos (17,4%); atender e aconselhar os pais ou responsáveis (14,1%). Cabe ressaltar que, apesar de 28,2% conselheiros terem feito referência ao art. 136 do ECA, as atribuições mencionadas por eles se restringem ao atendimento de situações de violação de direitos já postas, ou seja, não há evidência

de uma atuação preventiva, a partir da identificação de demandas de violações de direitos e do assessoramento ao CMDICA e ao Poder Executivo, conforme o art. 136, inciso IX do ECA, quando afirma também que é atribuição do Conselho “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”.

Um pouco mais da metade dos conselheiros tutelares participantes do Curso (56,5%) informaram já ter participado de outras capacitações. Entretanto, um número significativo, 43,5%, não havia participado de nenhum processo formativo. No caso dos que declararam ter participado de outros processos formativos, os órgãos indicados como responsáveis pela oferta dessa formação foram: o COMDICA (30,5%); a ACECTURN (20,3%); o CONSEC (20,3%); alguns conselheiros indicaram a própria Escola de Conselhos (13,6%), o que pode indicar que estava incluindo na sua resposta a formação que acabavam de receber; e outros órgãos (15,3%). Procurou-se identificar também se os conselheiros têm acesso e se utilizam as Resoluções do CONANDA no seu trabalho cotidiano, 64,7% responderam afirmativamente.

Ao se indagar sobre as dificuldades enfrentadas pelos conselheiros no exercício das funções (Tabela 2 a seguir), chama-se a atenção para o fato de 25% de conselheiros terem pouco conhecimento sobre o Conselho. Outros 10% afirmaram como dificuldade, a falência das redes públicas de atendimento a crianças e adolescentes. Isto reafirma a necessidade do fortalecimento da capacitação continuada desses conselheiros, atores centrais na composição e funcionamento do SGDCA, cuja missão essencial é atuar como agentes articuladores do processo de formulação das políticas sociais públicas. A síntese das respostas se apresenta na tabela a seguir:

Tabela 2 – Principais dificuldades apontadas pelos conselheiros tutelares participantes do Curso de Formação de Conselheiros de Direitos e Conselheiros Tutelares – Projeto Escola de Conselhos

Principais dificuldades	Frequência %
Pouco conhecimento sobre o Conselho	25,0
Falta de transporte	18,6
Falta de condições de trabalho	10,0
Falta de infraestrutura	10,7
Falta de recursos financeiros	5,7
O Conselho de Direito não funciona	3,6
A falência das redes públicas para o atendimento a crianças e adolescentes	10,0
Não temos dificuldades	0,7
Outros	15,7
Total	100,0

Em termos de infraestrutura, os Conselhos Tutelares dos municípios onde atuam os participantes do curso funcionam em sede alugada (52,3%), ou cedida (24,8%). Apenas 22,8% dos conselhos funcionam em sede própria. Somente 37,1% desses conselhos possuem uma linha telefônica. O restante possui apenas um ramal (41,3%) ou simplesmente não possui telefone (21,7%). Em termos de transporte, 23,3% disseram possuir automóvel. A maioria (76,7%), entretanto, não o possui.

Ainda com relação à infraestrutura, procurou-se conhecer o acesso a computador, internet e utilização do SIPIA. A quase totalidade (90,8%) dos conselheiros pesquisados informou dispor de computador. Já a conexão à internet existe apenas em 85,7% dos Conselhos. Sendo que o tipo de conexão é bem diversificado, havendo 13,3% dos Conselhos que usam internet discada, 58,6% que utilizam banda larga, 21,9% que utilizam conexão por rádio

e 6,3% que indicaram outro tipo de conexão. Somente 54,2% dos conselhos possuem correio eletrônico e apenas 7,6% deles possuem o SIPIA em funcionamento.

O baixo número de Conselhos que possuem o SIPIA denota a precariedade dos procedimentos de coleta e sistematização de informações sobre as violações de direitos, dificultando o estabelecimento de uma ação intersetorial e o trabalho em rede no atendimento de crianças e adolescentes. Procurou-se identificar também a existência de articulação entre o Conselho Tutelar e o Conselho de Direitos, órgãos públicos e entidades da sociedade civil em âmbito local. 84,6% dos conselheiros informaram positivamente sobre a existência de articulações.

Outro dado que se buscou identificar foram as principais violações de direitos que chegam aos conselhos. O instrumento de coleta de dados solicitava ao conselheiro que indicasse as violações de direitos mais recorrentes em seu município dentre as que lhe eram apresentadas. O resultado pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 3 – Violações de direitos mais recorrentes nos municípios atendidos pelo Curso de Formação de Conselheiros de Direitos e Conselheiros Tutelares – Projeto Escola de Conselhos

Violação de direitos	Respostas afirmativas %
Crianças e Adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual	74,0%
Crianças e Adolescentes em situação de Trabalho Infantil	72,8%
Crianças e Adolescentes em Acolhimento Institucional	33,6%
Crianças e Adolescentes em convívio familiar inadequado: maus tratos, negligência, abuso sexual, convivência com dependentes de drogas, entre outros	79,4%
Adolescentes usuários de drogas e substâncias tóxicas	54,7%
Crianças e Adolescentes vítimas de exploração por grupos envolvidos em atividades criminosas	31,8%

Crianças em situação de abandono por pais ou parentes	62,6%
Crianças e Adolescentes em situação de/na rua	39,3%
Ausência ou impedimento de acesso à creche (criança até 03 anos)	30,9%
Práticas irregulares ou negligência de entidades educacionais: discriminação, expulsão indevida, punições abusivas, entre outras	30,6%
Práticas irregulares ou negligência de hospitais, programa de saúde, entre outras	24,3%

Ao lado da identificação das violações de direitos, procurou-se identificar a existência ou não de serviços de proteção social nos municípios.

Tabela 4 – Existência ou não de serviços de proteção social nos municípios atendidos pelo Curso de Formação de Conselheiros de Direitos e Conselheiros Tutelares – Projeto Escola de Conselhos

Serviços/rede de proteção social no município	Respostas afirmativas %
Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente	87,9%
Delegacia Especializada da Infância e da Adolescência	9,5%
Vara da Infância	19,5%
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social	95,3%
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social	20,8%
Casa Lar	8,1%
Casa de Acolhida (passagem)	10,8%
Delegacia Especializada de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei	9,4%
Centro da Juventude	10,7%
Acolhimento Institucional	13,4%
Centro de Atendimento a Crianças e Adolescentes usuários de drogas	9,4%
Outros	14,3%

Entre as situações de violações de direitos de crianças e adolescentes mais recorrentes que chegam aos Conselhos Tutelares, nos municípios pesquisados, destacam-se na Tabela 3: crianças e adolescentes em convívio familiar inadequado (79,4%); crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual (74,0%); crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil; crianças em situação de abandono por pais ou parentes (62,6%) e adolescentes usuários de drogas e substâncias tóxicas (54,7%). Também surgem com menor incidência, porém preocupante, crianças e adolescentes em situação de/na rua (39,3%); crianças e adolescentes em acolhimento institucional (33,6%); crianças e adolescentes vítimas de exploração por grupos envolvidos em atividades criminosas (31,8%).

Esses dados, aliados à falência da rede atendimento, como foi exposto anteriormente na Tabela 3, demonstram a necessidade de um grande investimento, tendo em vistas o fortalecimento e o funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Por fim, ainda no que diz respeito à caracterização dos Conselhos Tutelares e do perfil dos seus conselheiros, procurou-se levantar quais as sugestões dos mesmos para a formação, a partir das necessidades demandadas pelo exercício das suas funções. Os participantes fizeram as seguintes indicações:

- palestras com promotores e juízes na área da infância e da juventude;
- capacitações, além das que já existem, e seminários;
- discussões sobre os trabalhos dos conselheiros tutelares e de temas como abuso e exploração sexuais de crianças e adolescentes, bullying;
- redes de proteção da criança e do adolescente (medidas socioeducativas de proteção e orientação sobre como lidar contra atos infracionais);
- aplicação e fiscalização das leis;
- aprofundamento de conhecimentos sobre o FIA e sobre o ECA;

- capacitação para os membros dos poderes executivo, legislativo e judiciário;
- relações entre os conselheiros e as prefeituras.

Qual a realidade dos Conselhos de Direitos e qual o perfil dos seus conselheiros que participaram do Curso de Formação da Escola de Conselhos do RN?

No que diz respeito aos Conselhos de Direitos, é importante ressaltar que aqueles que participaram do Curso são predominantemente conselheiros da esfera governamental. Os representantes da sociedade civil que participaram do Curso de Formação oferecido foram numericamente inferior aos 50% esperado, em relação aos conselheiros governamentais, quando considerada a paridade, um dos critérios utilizados para a definição das vagas oferecidas para este tipo de conselho.

Merece destaque o esforço realizado pela UFRN e pelo CONSEC-RN na mobilização e articulação dos conselhos e na sensibilização dos gestores municipais. A estes últimos competia oferecer as condições objetivas para o deslocamento dos conselheiros, ou seja, caberia a oferta de transporte e ajuda de custo para viabilizar tal participação e permanência no curso.

Assim como os conselheiros tutelares, a faixa etária predominante é relativamente jovem, com 22,% deles entre 18 e 28 anos de idade e 35% na faixa etária entre 29 e 38 anos. Juntas, essas duas faixas etárias correspondem a 57%. Também é significativa a presença feminina, 63% dos conselheiros de direitos que participaram do curso e que responderam a coleta de dados eram mulheres. A escolaridade pode ser considerada muito boa, com 65,8% dos conselheiros com o ensino superior completo e 34,2% frequentando algum curso superior.

Ao se indagar acerca da profissão ou ocupação, a resposta obtida indica um leque diversificado de atividades as quais, na grande

maioria, remetem muito mais a ocupações do que a profissões propriamente ditas. Entretanto, se sobressai a presença de professores e assistentes sociais, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 5 – Profissões ou ocupações dos conselheiros de direitos

Profissão/ocupação dos conselheiros/as de direitos	Frequência %
Assistente social	19,2
Professor	30,8
Pastor evangélico	1,9
Agricultor	8,7
Agente de saúde	5,8
Agente administrativo	3,8
Analista de sistemas	1,9
Comerciante	1,9
Autônomo	1,0
Psicólogo	1,9
Economista	1,0
Técnico de informática, de enfermagem	3,8
Enfermeiro	1,0
Orientador esportivo, social	2,9
Coordenadora administrativa	1,0
Advogado	1,0
Aposentado	2,9
Recepcionista	1,0
Funcionário público	4,8
Estudante	1,9
Artesão	1,0
Sacristão	1,0
Total	100,0

Um fenômeno muito comum quando se pesquisa a realidade dos conselhos de gestão de políticas sociais públicas é a constatação de que muitos conselheiros participam de mais de um conselho, o que pode contribuir para fragilizar essa participação porque normalmente a pessoa fica sobrecarregada, o que, muitas vezes, compromete a qualidade da representação. No caso dos conselheiros de direitos pesquisados, 63,2% deles afirmaram participar de mais de um conselho. Mas a presença nos COMDICAs é relativamente nova, 63,1% dos conselheiros estão nesses Conselhos entre um e três anos. Somente 13,9 têm mais de três anos de atuação nesses organismos.

Procurou-se identificar se o conselheiro já havia participado ou participava de algum movimento social, associação de classe, movimentos em defesa de direitos humanos. Um total de 55,4% deles afirmou possuir algum tipo de engajamento dessa natureza, o que pode sinalizar para um quadro de conselheiros sintonizado com a defesa de direitos ou com inserção no movimento popular. Outro elemento importante que se buscou identificar foi com relação à experiência anterior na área de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Uma parcela considerável, 61%, respondeu positivamente.

Buscou-se também identificar a agenda temática do Conselho, do ponto de vista dos conselheiros participantes do curso. Para tanto, indagou-se que assuntos eles consideravam mais relevantes na pauta de reuniões do COMDICA. O resultado revelou que os assuntos considerados relevantes referem-se prioritariamente ao conhecimento sobre políticas públicas e sobre o conhecimento da realidade de crianças e adolescentes em situação de risco, seguido da necessidade de treinamento ou formação do próprio conselheiro, orçamento e a questão das drogas, prostituição (ou talvez estivessem se referindo a exploração sexual) e violência. Em certa medida, comparece nesta agenda a defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes, mas também tem relevância a preocupação dos conselheiros com a necessidade da sua própria formação e com o

fortalecimento do COMDICA. O conjunto das respostas apresenta-se conforme a tabela a seguir.

Tabela 6 – Assuntos considerados mais relevantes na pauta de reuniões do COMDICA

Assuntos considerados mais relevantes na pauta de reuniões do COMDICA	Frequência %
Formação e atribuição dos conselheiros	12,4
Diagnóstico para crianças e adolescentes em situação de risco	22,5
Orçamento	9,0
Chamar gestor e mostrar a importância do conselho	2,2
Debate sobre a legislação vigente do COMDICA	2,2
Políticas públicas voltadas para atuação do Conselho	22,5
Assuntos relevantes ao diagnóstico sócio territorial e Plano de Ação	9,0
Discussões sobre o papel do conselheiro de direito	11,2
Assuntos relacionados a drogas, exploração sexual e violência	7,9
Melhor condição para atuar como conselheiro	1,1
Total	100,0

Em termos da infraestrutura para funcionamento do Conselho, observou-se que esta ainda é bastante deficitária. Somente 40,6% dos Conselhos têm sede própria; 18,9% funcionam em espaço alugado e 40,5% informaram não dispor de sede para funcionamento. Somente 32,7% dos conselhos possuem uma secretaria executiva e, destes, somente 53,1% possuem equipamentos mínimos para o funcionamento de uma secretaria executiva, tais como computadores, telefone, mesa para reunião, entre outros; 62,5% dos Conselhos informaram que dispõem de um auxiliar administrativo cedido pela prefeitura para auxiliar no seu funcionamento.

Em termos de recursos financeiros, somente em 56,5% dos COMDICAs há destinação de recursos no orçamento municipal para o funcionamento do Conselho e somente 44% dos conselheiros

informaram que, em seus municípios, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente encontra-se regulamentado e funcionando.

Acerca da elaboração de diagnósticos e do plano municipal da criança e do adolescente, 42,1% dos conselheiros informaram positivamente a existência do primeiro em seus municípios e 55,7% afirmaram a existência de planos municipais.

Outro aspecto analisado foi quanto à articulação do COMDICA com outros órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, tais como Secretarias Municipais, Órgãos da Justiça, Ministério Público, Conselho Tutelar, outros conselhos de gestão de políticas sociais públicas (tais como saúde, assistência social, educação) um percentual acima de 80% dos conselheiros que responderam o instrumento de coleta de dados responderam positivamente a essas questões.

Um número considerável de conselheiros também informou que seus Conselhos realizam o registro das entidades de atendimento e cadastro dos programas municipais em funcionamento no município.

Sobre como o Conselho exercia a sua função de controle sobre as ações públicas locais na área da criança e do adolescente, chama atenção o dado de 34,5% dos conselheiros que afirmaram que o Conselho não conseguia exercer o controle social. O quadro a seguir apresenta o conjunto de respostas obtidas para esta questão e revela que as referências a esse tópico aparecem no sentido de parcerias ou mesmo de funções compatíveis com as dos profissionais que atuam na execução das políticas sociais, denotando o despreparo dos conselheiros, aliado, por vezes, à falta de informação sobre a gestão da política, o que dificulta o efetivo exercício do controle social.

Nessa direção, Serafim (2008) afirma:

Para exercer o controle social, portanto, é necessário que os cidadãos tenham acesso à informação sobre a gestão e as políticas públicas, participem de canais de debate público, interiram em todas as fases da política pública, sendo de fato

ouvidos em suas propostas e que disponham de mecanismo para apurar e punir irregularidades quando necessário. Por isso, compreendemos que o controle social tem três componentes principais: o acesso à informação, canais de interlocução e partilha de poder com o Estado incluindo todas as fases das políticas públicas e instrumentos de sanção e punição a irregularidades na gestão pública (SERAFIM, 2008, p. 6).

O autor destaca três elementos constitutivos do controle social: acesso a informação; a existência de canais de interlocução e instrumentos de sanção e punição. Os dados do quadro a seguir revelam a relativa ausência de tais elementos na prática dos conselhos de direitos pesquisados.

Tabela 7 – Modo como os Conselhos exercem o controle social

Como o conselho exerce o controle social	Frequência %
Parcerias com as secretarias de educação, saúde e ação social	11,9
Participação do CRAS	9,5
Visitas às instituições públicas	8,3
Elaboração de relatórios	4,8
Enviar recomendações para as secretárias	1,2
Através dos registros	7,1
Realização de visitas mensais	3,6
Cobrando e fiscalizando os conselhos tutelares	7,1
O conselho não tem exercido tal controle	34,5
Com palestras e reuniões	11,9
Total	100,0

Chama atenção também o fato de que 70,5% dos conselheiros pesquisados informaram que os seus Conselhos não decidem sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Além disso, 17,5% justificam que isso ocorre porque é a prefeitura que administra tais recursos e 70,2% dizem que não há movimento no fundo.

Conclui-se, a partir dos dados apresentados, que há uma falta de autonomia dos Conselhos na gestão dos recursos na área da criança e do adolescente, ou seja, os Conselhos não têm sido responsáveis pela decisão quanto à utilização dos recursos dos Fundos Municipais. Pode-se inferir que, na grande maioria dos Conselhos, há lacunas em aspectos essenciais para o efetivo controle social, a exemplo da falta de infraestrutura, da escassez de recursos orçamentários, além do despreparo dos conselheiros, entre outras exigências para a sua materialização.

Indicações para a formação de conselheiros na perspectiva da afirmação de Direitos

A formação de conselheiros tem sido algo bastante recorrente em praticamente todas as áreas de políticas sociais, desde o início da década de 1990, quando os “conselhos” enquanto mecanismos institucionais de participação popular no processo de formulação e gestão de políticas sociais públicas começaram a ser implementados. Na área da criança e do adolescente, essa necessidade é ampliada pela presença de conselhos de natureza diferente e que se complementam nas ações de controle social e de defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes: conselhos de direitos e conselhos tutelares.

Também aparecem, claramente, em estudos e pesquisas sobre a temática do controle social, aspectos como fragilidades e ou falta de condições para o funcionamento dos Conselhos, dificuldades e inadequações quanto a funções dos atores do Sistema, concepções equivocadas sobre a infância e a adolescência, uma frágil articulação e falta de trabalho em Rede que respondam e garantam direitos, o que comprova a existência, em nossa sociedade, de uma cultura do atraso na área da criança e do adolescente.

De modo geral, há uma adesão a ideia de que um dos desafios e, ao mesmo tempo, potencialidades do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, é que há muito que se avançar

na formação continuada dos atores que compõem esse complexo sistema, como uma ferramenta estratégica para a sua consolidação.

Desconstruir a cultura do atraso nessa área exige um novo perfil de conselheiros que sejam, ao mesmo tempo, críticos, propositivos, indignados em face das situações de violação de direitos e tenham a coragem de denunciá-las; agentes articuladores no sentido de produzir as condições para a efetivação dos direitos humanos de criança e adolescentes. Isto é, capazes de incorporar a dimensão de interesse público associado à sua função, comprometidos com princípios democráticos e com a afirmação de uma cultura de direitos nessa área.

Para tanto, é preciso investir em estratégias que favoreçam a apropriação, por parte dos conselheiros, de conhecimentos e habilidades necessárias para o exercício de suas funções; o desempenho de suas ações a partir do conhecimento da realidade local; a observância do princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes; e a sua capacidade de fazer articulações intersetoriais com os atores institucionais do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e com a sociedade civil.

A aposta é que essa formação é decisiva para a afirmação dos direitos humanos da população infantojuvenil. Para tanto, apresentam-se, a título de contribuição, algumas indicações que devem conformar os processos formativos dos conselheiros de direitos e dos conselheiros tutelares, observando-se:

- a relevância para o fortalecimento e entendimento do Sistema de Garantia de Direitos, de forma articulada e em rede, tendo em vista a potencialização das condições necessárias para o alcance da garantia de direitos;
- a necessidade de uma formação continuada, articulada à discussão de um projeto civilizatório de sociedade, onde as relações sociais sejam referenciadas pela ética e onde sejam garantidos e criados novos direitos. Uma “formação da e para cidadania”, como nos ensina Chauí (2006) [...] “para que

nossa sociedade se torne, finalmente democrática.” (CHAUI, 2006, p. 14). De acordo com o documento, “Parâmetros para a Formação Continuada dos Atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”,

No processo de formação continuada, a abordagem da ética, como possibilidade de atuação autônoma e crítica, deve garantir a discussão do respeito à diversidade, da busca de igualdade de direitos e oportunidades, da solidariedade a questões coletivas e da construção de espaços de participação e diálogos entre os diferentes (CONANDA, 2006, p. 23).

- uma formação que possibilite, aos conselheiros, a apreensão crítica da realidade, do contexto político-socioeconômico, tendo em vista qualificar a sua intervenção e, por conseguinte, contribuir para a construção de uma cultura de direitos de crianças e adolescentes;
- adoção de pedagogias formativas, ancoradas nos princípios da “Educação Popular”, com metodologias problematizadoras e participativas, no sentido de incorporar aos conteúdos da formação as experiências e os saberes trazidos pelos conselheiros, os quais, ao final dos processos, devem ser retomados, desta vez teorizados. A realidade, a vida concreta dos conselheiros de direitos e tutelares e a situação dos organismos em que estes atuam devem ser sempre o ponto de partida de todo processo de formação. Conforme Mauro Iasi (2007, p. 169) afirma, “a atividade de formação é o momento de encontro entre a vida e a teoria quando o esforço pedagógico se expressa na tentativa de traduzir a teoria em vida, vivenciá-la”.

Em síntese, a formação que queremos tem como horizonte o respeito à criança e ao adolescente e a afirmação, a defesa e a sonhada efetivação dos direitos humanos desses segmentos. Portanto, a formação de conselheiros, em consonância com esses princípios é, na atualidade, um passo importante na construção de uma cultura de direitos na área da criança e do adolescente.

Referências

BAPTISTA, M. V. B. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. *Serviço Social & Sociedade*, n. 109, São Paulo, p. 179-199, jan./mar. 2012.

BIDARRA, Z. S. Pactuar a intersectorialidade e tramar as redes para consolidar o sistema de garantia dos direitos. *Serviço Social & Sociedade*, n. 99, São Paulo, p. 483-497, jul. 2009.

CHAUÍ, M. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. Direitos Humanos e educação. In: Congresso sobre Direitos Humanos, Brasília – DF, 8/2006. Disponível em: <<http://www.pdfbooksdownloads.com/marilena-chauí.html>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

_____. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 27-51.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. *Parâmetros para a formação continuada de atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Brasília-DF: CONANDA, 2006.

COUTINHO, C. N. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: COUTINHO, C. N.; NOGUEIRA, M. A. *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 103-127.

DALLARI, D. *Sociedade, Estado e direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI*. In: MOTA, C. G. (Org.). *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: Senac, 2000, p. 439-489.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IASI, M. L. *Ensaio sobre consciência e emancipação*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

NOGUEIRA NETO, W. *Direitos Humanos da Infância e da Adolescência. Marcos Teóricos Para o Sípia. Instrumentos, Instituições e Mecanismos de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente*. Fortaleza: CEDAC, 2004. Disponível em: <http://simal.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/crianca_adolesc/documentos/Vanderlino%20Nogueira%20Neto%20direitos%20humanos%20da%20inf%20e%20adolescencia.doc> Acesso em: 30 set. 2012.

OLIVEIRA, I. M. de. Assistência Social Pós-Loas em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso. 2010. Tese (doutorado em Serviço Social) – Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica – PUC-SP, São Paulo, 2005.

_____. Cultura política, direitos e política social. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. de M.; MIOTO, R. C. T. (Org.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

SERAFIM, L. Controle social: que caminhos?. São Paulo: Observatório dos Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã; Instituto Pólis, julho de 2008. Disponível em: <<http://www.politicaspUBLICAS.crppr.org.br/documentos/control-social-que-caminhos/>>. Acesso em: 3 jul. 2012.

A luta por direitos da criança e do adolescente e a formação continuada de conselheiros/as: uma análise da realidade da Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte

Leidiane Souza de Oliveira

*[...] na hora do cansaço ou na hora da preguiça,
criança quer abraço, criança quer justiça;
sério ou engraçado, no frio ou no calor,
criança quer cuidado, criança quer amor.*

(Toquinho, Criança é vida)

Introdução

A trajetória dos direitos da criança e do adolescente no Brasil revela a contradição entre as conquistas legais e a ausência de serviços que as efetive. Após 21 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente na regulamentação dos direitos, vivenciamos um contexto de negação desse marco legal, frente ao avanço neoliberal que impõe recuo do Estado no cumprimento do dever de promover políticas públicas.

Não se pode negar que o contexto pós-ditadura (1964-1984) no Brasil trouxe avanços significativos no que tange à regulamentação dos direitos sociais, entre eles, os do segmento criança e adolescente. Entretanto, é cada vez mais árdua a luta pela efetivação desses direitos, haja vista as condições necessárias para efetivá-los serem cada vez mais escassas. A mesma legislação que regula o reconhecimento desses direitos é a que institui a primazia da responsabilidade do Estado com a garantia de direitos sociais. O Estado, porém, vem cada vez mais se eximindo do dever de prover essas condições.

Reafirma-se a necessidade de intervenção de sujeitos políticos e pedagógicos¹ que proponham alternativas para avançar na luta por direitos. Nesse sentido, os conselhos tutelares e de direito da criança e adolescente possuem competências centrais na reivindicação por avanços na efetivação de direitos, desde que sejam instigados e formados nessa perspectiva.

Alguns exemplos trazidos no texto acerca da realidade dos Conselhos foram identificados durante as aulas do curso de formação de conselheiros/as tutelares e de direitos, nos municípios de Natal e Mossoró, nas quais desempenhei a função de educadora popular pela Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte, em 2011.

Tanto a Constituição Federal de 1988, quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 legitimam a existência de conselhos tutelares e de direitos, enquanto mecanismos sujeitos centrais no modelo vigente de democracia participativa que o país passou a vivenciar pós-ditadura militar, na medida em que institui novas formas de participação da sociedade nos espaços de decisão e operacionalização das políticas, como conferências, fóruns, conselhos, dentre outros. Muitas barreiras, porém, precisam ser rompidas para que haja liberdade de atuação para os sujeitos coletivos de direitos da criança e do adolescente. Enquanto isso, novos limites se interpõem e novas estratégias precisam ser construídas para que não se perca de vista o propósito de legitimidade dos direitos.

Cabe ressaltar que vivenciamos uma conjuntura na qual os direitos sociais anteriormente legitimados enquanto tais sofrem as cotidianas deslegitimações, à medida que não se verifica uma investida na efetivação concreta dos mesmos, como destinação de recursos, construção de espaços específicos, suporte material e técnico, dentre outros.

1 Com a definição dos direitos da criança e do adolescente, os conselhos tutelares e são centrais na defesa pela efetivação de políticas que concretizam as definições legais. Para tanto, exige-se um processo de formação contínua para que exerçam esse papel com competência e conhecimento.

Por isso, as ações formativas desencadeadas pelas Escolas de Conselhos, ao mesmo tempo em que não podem deixar de situar esse contexto, também devem reconhecer a necessidade de uma amplitude da luta coletiva, com especificidades nas políticas da criança e do adolescente, considerando essa luta nesse contexto desafiador.

Nesse sentido, a Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte, articulada a outras escolas de conselhos no Brasil, apresenta uma proposta de formação de conselheiros que, baseada nos princípios da Educação Popular, objetiva apresentar aos mesmos as discussões mais atuais, os marcos legais e os desafios para a implementação das políticas para o segmento de crianças e adolescentes, no sentido de sensibilizar e motivar para o exercício crítico e reflexivo de seus papéis, situados hoje na contradição entre o efetivo desempenho do controle social e os limites conjunturais impostos ao desenvolvimento da consciência política crítica.

Faz-se necessário que os/as conselheiros/as não se sintam culpados pela realização ou não realização dos serviços destinados às crianças e aos adolescentes, uma vez que, mesmo tendo eles/as um papel relevante, dependem do andamento das políticas e da ampliação de serviços e programas que tenham como objetivo garantir e/ou viabilizar direitos desse segmento.

Este texto está dividido em três aspectos centrais: a luta por direitos de criança e adolescente no Brasil: marcos históricos e desafios atuais, no tratamento à infância e à adolescência, que culminaram, com continuidades e rupturas, no que hoje se afirma como direitos fundamentais, condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta, preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A segunda parte compreende os conselhos tutelares e de direitos como sujeitos coletivos centrais: limites e possibilidades. Discute-se precisamente o papel desses conselhos na garantia dos direitos da criança e do adolescente, ressaltando as possibilidades de desenvolverem um trabalho comprometido com a busca pela

efetivação de serviços, a partir de uma formação crítica, frente aos desafios colocados pela atual conjuntura.

Faz-se uma análise conjuntural das possibilidades e dos limites postos para uma ação conjunta desses conselhos, destacando as atribuições de cada um deles no Sistema de Garantia de direitos – SGD, definido na resolução 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.

O último item destaca a importância da Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte no processo de formação de conselheiros/as tutelares e de direitos, considerando a necessidade, tanto de novos mecanismos que busquem o fortalecimento da política de criança e adolescente, bem como da continuidade da formação de conselheiros/as no processo de garantia de direitos.

Seguem algumas considerações finais acerca da temática abordada no texto, que longe de apontarem esgotamento da mesma, procuram deixar clara a necessidade de continuidade de estudos e pesquisas que subsidiem as inquietações trazidas aqui.

A luta por direitos da criança e do adolescente no Brasil: marcos históricos e desafios atuais

As legislações que regem os direitos da criança e do adolescente no Brasil, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, expressam o resultado de um processo de lutas que se contrapõe às primeiras iniciativas de assistência caritativa e punitiva às crianças e adolescentes.

A regulamentação de direitos expressa os resultados das lutas com ênfase nos direitos da criança e do adolescente, ao mesmo tempo em que se vinculam às lutas societárias com vistas ao exercício democrático dos direitos que marcaram a década de 1980 pelo fim da repressão da ditadura militar e pela abertura política no Brasil.

No contexto de novos paradigmas orientadores da política da criança e do adolescente na perspectiva de direitos, revela-se

uma relação direta com o desenvolvimento das políticas sociais mais gerais, envolvendo a relação entre o Estado e a sociedade, de modo que os conselhos de direitos e tutelares, em alguma medida, reproduzem essa relação nas suas particularidades.

Entende-se que o processo de lutas é fundamental ao desenvolvimento de ações que legitimem a condição de sujeitos humanos e históricos das crianças e adolescentes.

Essa lógica busca romper com práticas que afirmavam crianças e adolescentes enquanto “irregulares”, “menores” e de “penalização da pobreza”, bem como práticas de cunho caritativo e assistencialista, como demonstra a autora a seguir:

No início, incumbia-se à igreja a assistência para crianças e adolescentes abandonados por suas famílias. Os asilos, que se proliferavam por toda a Europa, a partir do século 12 transferiam aos conventos e aos hospitais as crianças nascidas na ilegitimidade e na pobreza. Quando o Brasil ainda era colônia de Portugal, o império português designou à Irmandade da Misericórdia esta responsabilidade, que instalou no país a roda dos expostos² (CARVALHO, 2000, p. 185).

Explicita-se, assim, o caráter caritativo – quando não punitivo – com o qual eram tratadas as crianças pobres³. A legislação específica – Estatuto da Criança e do Adolescente – em vigência no Brasil, foi precedida de movimentos históricos considerados avanços e retrocessos, cabendo destacar alguns desses que se constituem marcos no atendimento às crianças e aos adolescentes.

2 Um sistema parecido com uma janela que dava para a rua e girava em torno de um eixo perpendicular, dividida em quatro setores por compartimentos triangulares, um dos quais se abria para o lado externo para a rua, onde eram depositadas as crianças, sem identificação dos pais (CARVALHO, 2000).

3 Isso porque o caráter punitivo do atendimento às crianças e aos antes do ECA sempre foi destinado às crianças cujas famílias não tinham condição de mantê-las e de assegurar seus direitos. Em contrapartida, as crianças de famílias ricas sempre desfrutaram de sua condição, sem ser preciso trabalhar, ter sua liberdade privada ou serem tratadas com punições.

Em 1850, foi criada a “casa de meninos”, destinada à catequização de meninos órfãos por crianças também órfãs de Portugal, revelando a aliança entre a igreja e a classe dominante portuguesa pós Brasil colônia e a insuficiência no atendimento às necessidades desses sujeitos, que não eram vistos como tais.

Remonta-se ao período em que a assistência social era uma questão permeada tanto pela necessidade da ordem, com o objetivo de ajustar as pessoas que estavam em situações irregulares, bem como pela intervenção da igreja, que desenvolvia ações de caridade, baseadas no discurso do bem comum. As crianças tornaram-se alvos privilegiados dessas ações, acima de tudo porque muitas eram filhas de pais europeus com mães negras brasileiras ou escravas africanas, que não podiam ser reconhecidos enquanto pertencentes a uma família legítima.

Em 1927, foi promulgado o primeiro documento legal para a população menor de 18 anos, o Código de Menores – Código Mello Mattos, Juiz do primeiro Juizado de Menores, em 1923, criado em decorrência das reivindicações do Comitê de Defesa Proletária, do ano de 1917, que entre suas reivindicações, exigiam o fim do trabalho de mulheres e de crianças e adolescentes menores de 18 anos.

Longe de visar à efetivação de direitos e de legitimar a condição de desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, esse Código tinha como base o caráter punitivo de crianças e, principalmente, adolescentes, embora não houvesse nenhuma divisão quanto às particularidades dessas fases da vida, de modo que ambos eram vistos e tratados como adultos em miniatura⁴.

4 No Brasil, entre fins da década de 1920 e início dos anos 1930, com o surgimento de mudanças significativas do ponto de vista da industrialização e crescimento urbano, as consequências sociais dessas transformações passaram a ser enfrentadas como uma questão de limpeza/higiene, vindo à tona um movimento conhecido como higienização para combater a proliferação de doenças e outros problemas. As crianças e adolescentes de famílias pobres ou sem famílias, como não eram vistas como sujeitos com particularidades, tinham de ser encaminhadas para casas de detenção, com vistas a não “sujarem” o ambiente público.

Por meio desse Código, juízes decidiam, de acordo com seu julgamento, o destino de crianças e adolescentes, quase sempre pobres, que não dispunham de proteção de nenhum tipo, com legitimação legal, em nome do moralismo que, à época, permeava o desenvolvimento de qualquer iniciativa interventiva na realidade social.

Em seu primeiro artigo, já deixa claro a quem as medidas punitivas legisladas se destinam: “O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submettido pela autoridade competente às medidas de assistência e protecção contidas neste código”⁵.

Revela-se, ainda, a focalização dessas medidas em menores “abandonados” ou “delinquentes”, ou seja, reconhecidamente crianças e adolescentes pobres, expressa também no Serviço de Assistência ao Menor (SAM)⁶, em 1941, como resposta autoritária do Estado-novo, vigente no período de 1937 a 1945, no qual foram instaurados alguns direitos trabalhistas e a obrigatoriedade do ensino, bem como foram criados outros órgãos filantrópicos como a Legião Brasileira de Assistência, Casa do pequeno Jornaleiro e Casa do pequeno Trabalhador.

Outro aspecto que é importante destacar no atendimento à criança e ao adolescente no Brasil é o caráter fiscalizador e repressor das medidas tomadas durante a ditadura militar.

Em 1964, é promulgada a Política Nacional de Bem-Estar do Menor – PNBEM e a criação da Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM⁷, posteriormente passadas para a

5 Código de Menores – Decreto 17.943 A, de 12 de outubro de 1927.

6 Tratava-se de um órgão do Ministério da Justiça que funcionava como um equivalente do sistema penitenciário para a população menor de idade. Sua orientação era correcional-repressiva. O sistema previa atendimento diferente para o adolescente autor de ato infracional e para o menor carente abandonado (Disponível em: <<http://www.promenino.org.br>>. Acesso em: 25 jan. 2013).

7 Lei 4.513 de 1º de dezembro de 1964.

responsabilidade dos estados, tornando-se Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor – FEBEM.

[...] De um lado, centraliza-se a decisão e a orientação da política e do problema do menor em uma instituição de caráter puramente normativo, mas descentraliza-se a execução da Política Nacional de Bem-Estar do menor (PNBEM), por meio da criação das Fundações Estaduais do Menor (Febem). De outro, mesmo sendo o modelo de fundação dotado de flexibilidade na execução da política, o modelo de gestão tecnocrático e centralizador do regime político autoritário, da época, colocava limitações ao desenvolvimento de projetos de acordo com as especificidades regionais e locais (CARVALHO, 2000, p. 187).

Embora se propusessem a dar assistência à infância e à adolescência, abandonados e infratores, o caráter de privação de liberdade atribuído às Fundações evidenciou uma série de violações e punições, apresentada na falta de condição salubre de vida, na inexistência de convivência familiar e comunitária, na violência institucionalizada pelo Estado, através da polícia e de outros funcionários, dentre outras.

Em 1979, foi promulgado o novo Código de Menores, que, revisando o código anterior, nem de longe rompeu com o caráter repressivo. Ao contrário, introduziu o conceito de “menor em situação irregular”⁸.

Apenas com a Constituição de 1988, que incorporou as reivindicações das lutas sociais por direitos, avanços significativos são identificados no reconhecimento de crianças e adolescentes

8 Esta população era colocada como objeto potencial da administração da justiça de menores. “É interessante que o termo ‘autoridade judiciária’ aparece no Código de Menores de 1979 e na Lei de Fundação do Bem Estar do menor, respectivamente, 75 e 81 vezes, conferindo a esta figura poderes ilimitados quanto ao tratamento e destino desta população” (<<http://www.promenino.org.br>>). Para um maior aprofundamento desse contexto, ver as contribuições de Irene Rizzini na obra *O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*; e de Almir Pereira Júnior, na obra *Impasses da Cidadania: infância e adolescência no Brasil*”.

enquanto sujeitos de direito e em formação, sob a responsabilidade da família, do Estado e da sociedade.

Em seu artigo 227, está garantido que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2005, p. 61).

Do ponto de vista da luta por direitos, esse reconhecimento constitucional é o resultado das lutas travadas durante a abertura política da década de 1980, cuja defesa da criança e adolescente como um sujeito amplo, que merece proteção integral, pelos *estatutistas*⁹, foi profundamente rebatida por posicionamentos contrários e conservadores, que propunham continuar com os princípios do Código de Menores – *menoristas*.

Como todo segmento particular que mesmo amparado pela Constituição necessita de regulação específica, crianças e adolescentes conquistaram o marco referencial de seus direitos com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei 8.069/1990, que consagra a doutrina da Proteção Integral e regulamenta a prioridade absoluta já prevista na Carta Magna.

Quanto às inovações – conhecidas como novo paradigma <<http://www.promenino.org.br>> trazidas pelo ECA, tem-se a seguinte sistematização:

9 Defendiam uma grande mudança no Código, instituindo novos e amplos direitos às crianças e aos adolescentes.

Quadro 1 – Identificação temporal dos paradigmas na política de proteção à criança e ao adolescente

	Antes	Depois
Base doutrinária	Situação irregular	Proteção integral
Público	Menores	Crianças e adolescentes
Visão da criança	Medidas judiciais	Sujeito de direitos
Estrutura	Centralização	Descentralização
Caráter Social	Penaliza a pobreza	Prevê estratégias
Papel do Juiz	Não exigia fundamentação	Direito a ampla defesa

Fonte: Escola CEPAM, São Paulo, 2008.

Em seu artigo 3º, o ECA define que

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (BRASIL, 2005).

Os direitos fundamentais da criança e do adolescente estão designados do artigo 7º ao 69º do Estatuto da Criança e do Adolescente, compondo o Direito à vida (Cap. I); Direito à liberdade, ao respeito e à dignidade (Cap. II); à Convivência familiar e comunitária (Cap. III); à Educação, à cultura, ao esporte e ao lazer (Cap. IV); Direito à profissionalização e à proteção no trabalho (Cap. V).

Entretanto, a defesa dos direitos da Criança e do Adolescente pauta-se hoje pelas vias: I) da legalidade, respaldada por esses mecanismos, dentre outros que enfatizam a necessidade de assegurar a condição de sujeitos de direitos às crianças e aos adolescentes; II) pelo enfrentamento ao atual contexto regressivo, no qual os direitos sucumbem frente a outros interesses que não se aliam à garantia do bem-estar social.

Apresenta-se, portanto, o desafio de mantermo-nos atentos às lutas cotidianas, que se inovam e se recolocam na cena cotidiana pelos direitos fundamentais, que são aqueles que dizem respeito à condição básica para o desenvolvimento das crianças e adolescentes, referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Algumas iniciativas têm sido construídas no sentido de (re) legitimar essas conquistas, haja vista as dificuldades de operacionalização das mesmas, como são exemplos os vários planos nacionais (de garantia à convivência familiar, de enfrentamento à exploração sexual e de combate ao trabalho infantil), as resoluções do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA e iniciativas em nível internacional.

Uma das contribuições da formação oferecida pela Escola de Conselhos é a de proporcionar uma aproximação dos/as conselheiros/as com os Planos, uma vez que alegam não terem conhecimento dos mesmos. É de suma importância conscientizá-los/as para a luta pela municipalização dos Planos criados em nível federal e estadual, buscando o compromisso das três esferas de governo com a questão das crianças e adolescentes.

Aproximamo-nos dos 22 anos de criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, com incansáveis bandeiras de luta e enfrentamentos no tocante à efetivação de direitos, conscientes dos limites colocados para a realização cotidiana dos ganhos legais e, mais, da necessidade urgente de construir e fortalecer mecanismos que reafirmem o compromisso com a luta por direitos sociais mais amplos, na qual se particulariza o segmento Criança e Adolescente, considerando o acirramento da ofensiva que os direitos sociais vêm sofrendo.

Um dos mecanismos instituídos no Brasil na perspectiva da legitimação de direitos sociais, com a promulgação do ECA, foram os Conselhos Tutelares, conforme o art. 131 desse estatuto: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não

jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei”.

A partir dos princípios da democracia participativa e da descentralização político-administrativa, instituídos com a Constituição Federal de 1988, instituem-se também os Conselhos (municipais, estaduais e nacionais) de Direito.

Acerca da descentralização, constitui-se “um dos princípios mais importantes e, estrategicamente, mais utilizados na definição desse novo pacto federativo (SOUZA, 2006, p. 177)”.

Nesse sentido, contamos os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente nessas três esferas, que, em articulação com os Conselhos Tutelares, atuam na defesa, na promoção e no controle das políticas públicas da criança e do adolescente, merecendo essa relação e as especificidades que a compõe ser mais bem aprofundadas.

Os conselhos tutelares e de direitos como sujeitos coletivos: limites e possibilidades

Os novos paradigmas previstos pelo ECA impulsionam a formação política de novos instrumentos de participação política, baseados na descentralização política. Os conselhos de direito (em âmbito federal, estadual e municipal) e os conselhos tutelares são construídos e regulamentados nessa perspectiva, cabendo a nós situarmos, no contexto das contradições atuais, quais limites e possibilidades são encontradas no exercício de suas atribuições.

A criação do Conselho Tutelar, prevista no próprio ECA, coloca-o enquanto instrumento da sociedade, ou seja, de interesse coletivo, enquanto serviço público relevante (art. 135), com atribuições preestabelecidas¹⁰.

10 Conforme artigo 136º do ECA, são atribuições do Conselho Tutelar:
I – atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; II – atender e aconselhar os pais

Um elemento importante a destacar é que os conselhos tutelares são órgãos exclusivos de defesa dos direitos e intermediação na resolução de conflitos nos quais esses direitos sofrem implicações. São eleitos por voto aberto e direto da sociedade, em âmbito municipal, e tem relação direta com ela:

Os Conselhos Tutelares atuam no eixo da defesa e têm como principal função zelar pelo cumprimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo como principais atribuições: receber denúncias de violação de direitos; requisitar serviços de atendimento; subsidiar o CMDCA¹¹ na construção do diagnóstico e na indicação de prioridades para a política infantojuvenil e para a elaboração do orçamento público (TORRES *et al.*, 2009, p. 23).

São órgãos colegiados, compostos por cinco representantes, com mandatos de três anos. Conforme estabelece o artigo 132 do ECA, “em cada município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução”.

ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; III – promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

- IV – encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V – encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI – providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII – expedir notificações; VIII – requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX – assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- X – representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; XI – representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.
- 11 CMDCA: são os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, que serão analisados em seguida.

No contexto atual, não há política efetiva e articulação de serviços em prol da garantia dos direitos legais para as crianças e os adolescentes, uma vez que a política de atendimento a esse segmento só pode ser efetivada se houver efetivação de uma rede de serviços que possibilite esse atendimento, ou seja, saúde, educação, habitação, assistência, assistência psicológica, jurídica e condições objetivas para que as famílias cumpram a responsabilidade que lhe cabe na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Entretanto, o direcionamento dado pelo Estado brasileiro no contexto neoliberal, tem sido o de reduzir gastos com políticas sociais, legalmente definidas como de sua responsabilidade. Considerando a dinâmica contraditória que o envolve, mesmo entendendo que as demandas colocadas pelos movimentos populares organizados na luta por direitos, a tendência é que essa rede de atendimento não se efetive, considerando questões como o não investimento de recursos, a precarização dos serviços oferecidos, os baixos salários pagos aos conselheiros tutelares, de modo que serviços centrais da chamada rede como assistenciais, jurídicos, educacionais e de saúde não alcançam efetivação concreta.

Por isso, é muito comum atribuir aos conselhos tutelares competências que não são suas, como procura por garantia de pensão alimentícia, guarda e tutela, reconhecimento de paternidade e até para punição de atos infracionais cometidos por adolescentes. Há uma falta de conhecimento sobre atribuições e sobre o que não é responsabilidade exclusiva dos conselheiros, por parte de alguns deles e por parte da população.

Na perspectiva de informar tanto à população quanto aos próprios conselheiros sobre suas competências e atribuições, o Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – estabelece “Recomendações para elaboração das leis municipais de criação dos Conselhos Tutelares”; a “Resolução 75/2001”, que dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Além desses mecanismos, lançou em 2007, as “Orientações para criação e funcionamento dos Conselhos Municipais e Tutelares”, que contêm, entre outras, as seguintes orientações:

O Conselho Tutelar (CT) é um órgão inovador no contexto da sociedade brasileira, criado com a missão de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. A implementação desses conselhos em todos os municípios brasileiros representa uma contribuição direta para que as diretrizes de proteção dos direitos humanos das novas gerações se tornem realidade e não fiquem restritas somente ao texto da lei [...] (CONANDA, 2007, p. 53).

Do ponto de vista dos limites¹², entende-se que a maior parte se coloca pelas condições de funcionamento, que nem sempre correspondem àquelas necessárias para que os Conselhos desenvolvam suas funções. Vão desde condições materiais, até liberdade de exercício nos municípios, onde nem sempre é dada importância ao posicionamento dos conselheiros.

Contudo, diante dos limites postos, algumas possibilidades se expressam em cada caso encaminhado que se resolve, intermediado pelos conselhos tutelares e nas articulações que são possíveis estabelecer com os promotores, os juizes, o Ministério Público, as prefeituras.

É no âmbito dessas articulações que outros sujeitos agem junto ao Conselho Tutelar, não podendo, suas ações, obterem êxito sem esse processo. Uma articulação necessária e imprescindível é com o Conselho de Direitos Municipal (CMDCA/COMDICA), o que nem sempre vem acontecendo, embora ambos sejam criados pela mesma lei municipal, juntamente com o Fundo Municipal de apoio à Criança e ao Adolescente. Além disso, a própria realidade exige essa articulação para que os serviços sejam efetivados.

12 Muitas informações contidas aqui, referentes aos desafios e às possibilidades, foram apreendidas no processo de formação para conselheiros/as tutelares e de direitos, do qual participei na condição de educadora da Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte, em 7 turmas, em 2011.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, enquanto órgãos colegiados, nas três esferas governamentais, possuem competências de formular e deliberar políticas públicas para esse segmento, expressando compromisso social e público com o mesmo. Como prescrevem as orientações políticas, os conselhos devem ser paritários quanto à composição, sendo 50% de seus membros representantes da sociedade e a outra metade do governo, nas suas variadas instâncias, o que deveria caracterizar a “partilha do poder” e da tomada de decisões, negociações e consensos. Acerca do papel dos Conselhos Municipais no Sistema de Garantia de Direitos, tem-se que:

O conselho municipal é o principal ator no âmbito do controle e vigilância dos direitos. No eixo da promoção, ao lado dos demais conselhos setoriais, assume a função de formular e estabelecer diretrizes para a política pública de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. No que se refere ao eixo da defesa, a partir dos atendimentos realizados pelos Conselhos Tutelares, cabe aos CMDCAS analisarem as violações ou ameaças ao descumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, os encaminhamentos realizados e as reparações/restaurações de direitos feitas (TORRES *et al.*, 2009, p. 26).

A Resolução 105/2005 do CONANDA dispõe sobre os parâmetros para atuação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, afirmando no art. 4º, que é de responsabilidade da administração pública assegurar recursos e estrutura ao funcionamento desses conselhos.

Os conselheiros reclamaram de falta de condições e de estrutura de trabalho, que inviabilizam o cumprimento das funções desse conselho, fragilizando os princípios da participação política e coletiva da comunidade, por meio de suas organizações representativas e do diálogo com o poder público.

Enquanto isso acontece, a defesa de direitos pelos conselheiros tutelares também fica limitada, por não haver a devida articulação e os necessários encaminhamentos que são de responsabilidade

de outros sujeitos do SGD, sobretudo no eixo da promoção, como o Conselho de Direitos, secretarias de saúde e educação, serviços de assistência e outros que o Estado não supre.

Além disso, surgem dificuldades nos processos de organização das eleições para conselheiros tutelares e das conferências¹³ da criança e do adolescente, de responsabilidade desse conselho.

No documento “Recomendações para Elaboração de Leis Municipais, Estaduais, Distrital e Federal de Criação e Funcionamento dos Conselhos de Direitos”, o CONANDA, são evidenciados os princípios da legalidade, da publicidade, da participação, da autonomia e da paridade que devem ser adotados pelos Conselhos, além de serem destacadas suas funções e atribuições.

Quanto ao funcionamento efetivo dos conselhos, essa resolução reafirma a responsabilidade do poder público em garanti-lo:

A garantia de condições dignas de estruturação e funcionamento do Conselho é pressuposto fundamental para a construção do seu papel político-institucional. O funcionamento dos Conselhos depende visceralmente do apoio de uma estrutura organizacional pública e administrativa, correspondente a uma secretaria executiva dos conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, além do apoio institucional necessário ao seu funcionamento [...] (CONANDA, 2005, p. 24).

Entende-se que, frequentemente, os direitos já garantidos precisam ser recolocados na agenda e nos debates, por isso alguns documentos, mesmo sem força de lei, construídos coletivamente, têm peso importante para nortear as ações frente aos atuais desafios.

13 As conferências em nível municipal, estadual e nacional são espaços de discussão política acerca da realidade de segmentos distintos – no nosso caso, Crianças e Adolescentes – envolvendo representantes da sociedade e dos governos, dos quais são tirados encaminhamentos que nortearão o desenvolvimento das políticas. É um espaço importante de reunião dos interesses da sociedade, bem como de desenvolvimento do controle social.

O CONANDA destaca ainda, no documento “Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar” que

Cabe aos Conselhos garantir a participação popular nos processos de discussão, deliberação e controle da política integral de atendimento à criança e ao adolescente. É também sua atribuição deliberar sobre políticas sociais básicas e demais ações necessárias à execução das medidas protetivas e socioeducativas dispostas nos artigos 87, 101 e 112 do Estatuto (CONANDA, 2007, p. 21).

Com isso, algumas políticas específicas vão sendo formuladas, de que é exemplo o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, que regulamenta as medidas socioeducacionais para adolescentes que cometem ato infracional apresentando-se como um dos grandes desafios na política de criança e adolescente, de modo geral.

Para uma melhor integração entre as distintas políticas e o funcionamento efetivo dos diferentes serviços e sujeitos envolvidos na política para criança e adolescente, a Resolução 113/2006 do CONANDA institui o Sistema de Garantia de Direitos – SGD, de acordo com a qual

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (CONANDA, 2006, p. 1, art. 1º).

Visando à integração entre as políticas e para melhor definir as funções de cada sujeito, essa resolução define as três linhas de atuação da política de atendimento à criança e ao adolescente: Promoção, Defesa e Controle, ficando assim, delineada (Figura 1):

Quadro 2 – Linhas de atuação da política de atendimento à criança e ao adolescente

Eixo	O que	Quem	Como
Defesa	Garantia de acesso à justiça; Recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal; Garantia da impositividade e da exigibilidade do direito	Poder Judiciário; Ministério Público; Defensorias públicas; Segurança pública; Conselhos tutelares; Ouvidorias; Entidades Sociais de Defesa dos Direitos	
Promoção	Política de atendimento dos direitos; Política de Promoção e Proteção dos Direitos; Caráter transversal e intersetorial; Políticas públicas, medidas de proteção e medidas socioeducativas	Estado, Família e Sociedade	Satisfação das necessidades básicas; Participação popular; Descentralização política e administrativa; Controle social e institucional
Controle	Controle das ações de promoção e de defesa dos direitos	Conselhos de direitos, setoriais e de políticas públicas; Órgãos e poderes de controle interno e externo; Órgão e entidades legitimados; Sociedade civil e articulações representativas	

Fonte: Caderno de Texto: Curso de Formação de Conselheiros de Direito e Conselheiros Tutelares do Rio Grande do Norte. Módulo I.

Coloca-se como desafio central estruturar essas entidades, instituições, órgãos a fim de possibilitar o acesso de crianças e adolescentes aos direitos que lhes cabem.

É inviável investir na responsabilidade dos conselhos sem que os mesmos contem com a condição mínima de fazer seu trabalho e de se articularem entre si. Havemos de concordar que:

Programas e entidades de atendimento são o principal destino dos recursos financeiros dos Fundos Estaduais e Municipais, mas a carência de entidades de atendimento é apontada pelos CTs como o maior obstáculo ao seu bom desempenho. Apesar de os CTs se considerarem eficientes na aplicação das medidas de proteção, sua maior dificuldade (índice 0,7780) consiste em encontrar entidades que executem as medidas e atendam as famílias. A simples determinação de certa medida não garante o ressarcimento da violação e nem evita a reincidência, se não for executada por entidade capacitada para tal (CONANDA, 2007b, p. 384).

Para que os conselhos não percam de vista suas responsabilidades e que se mantenham firmes e críticos frente aos desafios postos, é mister mantê-los instigados à reflexão crítica, às proposições e à socialização do cotidiano profissional, merecendo análise as iniciativas da formação realizada no âmbito da Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte.

A Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte:
uma proposta de formação com base na educação popular

Ressalta-se, entre os distintos mecanismos de formação político-pedagógica, a existência de Escolas de Conselhos no Brasil, com intuito de contribuir com a formação contínua dos/as conselheiros/as. Propomos uma análise dos princípios e das práticas da Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte, com centralidade na educação popular, como mecanismo pedagógico e metodológico diferenciado, envolvendo os sujeitos em sua singularidade, com vistas a respeitar as diferenças e promover reflexões e debates críticos sobre a realidade da qual participam.

A necessidade de formação continuada para conselheiros tutelares e de direitos é considerada indispensável nas recomendações e criações dos mesmos, feitas pelo CONANDA em 2001, chamando atenção para a responsabilidade do município em provê-las.

Cabe destacar que a Escola surge de uma necessidade específica de formação contínua, além de atender às funções da Universidade, na dimensão da extensão¹⁴, de externar suas ações, em um processo de articulação com outros sujeitos coletivos e políticos.

A necessidade de formação de conselheiros em praticamente todas as áreas de políticas sociais públicas tem sido reafirmada em quase todas as pesquisas que se voltam para o cotidiano destes espaços de controle social, porque a atuação dos conselheiros exige a apropriação de conhecimentos, capacidade de crítica, postura ético-política que demandam uma formação qualificada para que os mesmos exerçam de forma competente as suas atribuições. Na área da criança e do adolescente esta necessidade é também bastante recorrente (UFRN, 2011, p. 3).

Diante do contexto já destacado, é sumariamente desafiador assumir uma proposta de formação de conselheiros/as na atual conjuntura social e política, o que, contudo, não anula a importância dessa necessária intervenção.

Uma dimensão importante a ser destacada nessa formação é o compromisso com a educação popular, em sua dimensão política e pedagógica, envolvendo uma análise crítica da realidade; valorização da dimensão contraditória e complexa da realidade; atenção aos conflitos sociais; ruptura com a perspectiva ideológica dominante; atenção para a diversidade de etnia, de gênero; afirmação de sujeitos populares buscando a democracia participativa; construção de relações de igualdade e solidariedade; democratização, descentralização, desconcentração do poder; abertura ao novo; capacidade positiva; Construção de um projeto alternativo que se contraponha ao vigente e hegemônico; perspectiva de transformação social (ANDRADE, 2004, p. 91).

14 Indissociável ao ensino e à pesquisa, a extensão se constitui como objetivo da Universidade, no que diz respeito a sua função social.

Nesse sentido, a experiência de formação política para conselheiros/as revelou-se um processo de reflexões desses sujeitos sobre suas diferentes realidades e sobre as determinações societárias que incidem na dinâmica da vida social de cada conselho, de cada município e de cada sujeito envolvido.

A metodologia da educação popular se materializa nas aulas por meio dos diálogos estabelecidos entre educandos, entre eles e educadores/as e, em alguns momentos, entre turmas distintas, além das dinâmicas, músicas utilizadas, debates e a dimensão política do conteúdo apresentado, a formação oferecida aos/às educadores/as antes do início das aulas.

É relevante destacar ainda que esse processo de formação política permite entender os limites e as possibilidades de materialização da política para crianças e adolescentes, enquanto particularidades de um conjunto de políticas sociais gerais, orientadas por uma lógica de mercantilização, focalização e desregulamentação, situando os sujeitos de quais são os fatores que determinam as condições objetivas das dificuldades e das possibilidades que marcam seus cotidianos.

Em uma realidade na qual 73%¹⁵ das presidências dos conselhos de direito no nordeste são do governo e não defendem, necessariamente, os interesses coletivos da sociedade, já era de se esperar, como aconteceu em grande parte das turmas, que não houvesse efetividade em muitos conselhos de direitos.

Espera-se que, a partir das formações, seja possível maior comprometimento por parte tanto de presidentes, como de todos integrantes desses conselhos, elegendo como objetivo central a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

15 Dados da pesquisa “Conhecendo a Realidade”, Brasil, 2007.

Aproximações conclusivas

Escrever sobre a realidade das políticas e dos direitos das crianças e adolescentes é desafiador.

Considerando o contexto em que os direitos anteriormente conquistados se encontram, a sociedade é convocada a agir em defesa do que ainda é possível, a passo que busca os meios para fazê-lo, ressalte-se, cada vez mais estanques.

Em meio às contradições postas, nunca é demais retornar a algumas definições de lugares e atribuições anteriormente definidas, na perspectiva de buscar alternativas e possibilidades.

Nesse sentido, as reflexões sobre luta por direitos e papéis de conselhos – sejam de direitos ou tutelares – e Escola de Formação se deram aqui no sentido de buscar alguns caminhos frente aos desafios que se colocam.

Prescinde de não se abrir mão de princípios e projetos coletivos que precisam ser reafirmados, como o direito à própria vida e à liberdade, tão sonhada.

Por outro lado, novas estratégias carecem de serem construídas, com vistas ao (re)ânimo, ao compromisso social e políticos de sujeitos individuais e coletivos. Aspectos importantes da história não podem ser esquecidos, tampouco sua capacidade de reconstrução.

Por isso, parece valer a pena contar história, memorizar fatos e socializar experiências, com desejo de mudança, com vontade de querer provocá-la.

Não se objetiva meros relatos, mas reflexões embasadas na história, das quais alguns momentos não puderam deixar de aparecer.

Muito há que se falar e que se fazer, resta saber de que lado estamos, com quem nos unir. Destarte, ao cumprir seus objetivos, a Escola de Conselhos efetiva compromisso com a ruptura da falta de informações, de perspectivas e de vinculação a um projeto político emancipatório.

Ao oferecer, aos conselheiros, oportunidade de debater sobre a configuração atual das políticas sociais; ao instrumentalizá-los para o exercício do controle social dessas políticas; ao fornecer orientações quanto à necessidade de uma rede municipal que atenda crianças e adolescentes; evidenciar as interfaces entre conselhos de direitos e tutelares à luz do ECA, a Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte acredita estar cumprindo sua função social com a formação crítica e reflexiva, com vistas ao fortalecimento de um projeto social transformador de sujeitos e da realidade.

Referências

- BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005.
- _____. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Lei Federal 8069/90.
- CARVALHO, D. B. B. Políticas sociais setoriais e por segmento: criança e adolescente. In: UNB/CEAD/CFESS. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo III. Brasília, 2000.
- CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: orientações para criação e funcionamento*. Brasília: Pró-Conselho Brasil, 2007.
- _____. *Pesquisa Conhecendo a realidade*. CONANDA, Brasília, 2007b.
- _____. Resolução 105. Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília 2005.
- _____. Resolução 113. Parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos. Brasília, 2006.
- SOUZA, R. O. Participação e Controle Social. In: SALES, M. A. (Org.). *Política Social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2006.
- TOQUINHO. *Criança é vida*. Letra de Música. Disponível em: <<http://letras.mus.br/toquinho/657316/>>. Acesso em: 18 abr. 2013.
- TORRES, A. *et al.* *Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente: perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos*. São Paulo: Instituto Polis, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – UFRN.
Projeto de Extensão Implantação do núcleo de formação continuada de conselheiros dos direitos e conselheiros tutelares do estado do Rio Grande do Norte – “Escola de Conselhos” Mimeo. Natal, 2011.

Sites consultados

<www.promenino.org.br>

<www.direitoshumanos.gov.br/conselho/conanda>

<www.escoladeconselhosufrn.com.br>

A educação popular e os conselhos de direitos e tutelares: o diálogo possível¹

Rosângela Alves de Oliveira

Introdução

O objetivo desse texto é apresentar como os fundamentos da educação popular e os processos formativos pautados na concepção dialética da educação popular podem contribuir para que os conselheiros superem práticas conservadoras. Ele tem a perspectiva que os conselheiros possam, a partir da educação popular, desempenhar ações que defendam a democracia, os direitos humanos, a participação e organização política e o estabelecimento de estratégias na direção da emancipação humana.

Parte do entendimento de que Universidade é uma instituição social que carrega projetos culturais e políticos diferenciados. As forças políticas presentes na sociedade também estão no interior da instituição e disputam seus rumos. Assim sendo, a nossa perspectiva de Universidade é que ela seja pública, gratuita e de qualidade, que preserve a liberdade de expressão e a pluralidade de concepções. Que considere a realidade regional, nacional e que traga, no seu horizonte estratégico, os interesses da coletividade, da maioria da sociedade.

A Universidade é, ainda, um espaço privilegiado da produção do conhecimento e do pensamento. Marilena Chauí (2001), em suas análises sobre as universidades, afirma que o conhecimento é quando nos apropriamos intelectualmente de um determinado

1 Parte deste texto foi originalmente desenvolvida na tese de doutorado e está publicado em OLIVEIRA, R. A. *Universidade e Economia Solidária: um diálogo necessário*. Natal: EDUFRRN, 2012.

campo de ideias que se constitui enquanto um saber já estabelecido. O pensar, ao contrário, é enfrentar pela reflexão o que não está explícito em uma nova experiência “cujo sentido ainda precisa ser formulado e que não está dado em parte alguma, mas precisa ser produzido pelo trabalho reflexivo, sem outra garantia senão o contato com a própria experiência. O conhecimento se move do instituído; o pensamento, na do instituinte” (CHAUÍ, 2001, p. 59).

Diante desse exposto, um desafio que se apresenta é como fortalecer os pilares ensino, pesquisa e extensão de forma dialógica, de modo que a Universidade não renuncie de sua condição de ser um espaço do pensamento. Não é exagero afirmar que, nas instituições de ensino superior, o pilar da extensão tem sido marginalizado no processo de construção do conhecimento. É como se o saber científico fosse produto da pesquisa, portanto, lhe é conferido um *status* mais elevado, enquanto que as ações extensionistas, em muitos casos, nem pontuam nos processos de aferimento das atividades docentes. Certamente, esse é um pensamento contido no ideário moderno. É a modernidade que a tudo divide e separa: o produto do produtor, a teoria da prática conferindo àqueles inseridos no mundo do trabalho um valor menor no mercado. De forma que, mesmo nas universidades, a extensão em muitas situações utilizadas para justificar a presença da Instituição nos “trabalhos comunitários”, na prestação de serviços aos empobrecidos.

A extensão universitária é aqui apresentada a partir da concepção elaborada no I Congresso Brasileiro de Extensão Universitária ocorrido em João Pessoa, 2002. Através do seu documento final, a “Carta de João Pessoa”, o congresso definiu a Extensão como

um processo educativo, cultural e científico, que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável, viabiliza a relação transformadora entre a universidade e os demais segmentos da sociedade, trazendo para a universidade a pergunta sobre a relevância da produção e socialização do conhecimento (CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, 2002, p. 1).

Sobre esse tema, Melo Neto (2004) apresenta a extensão universitária como “trabalho social útil”. No seu entendimento, tanto a universidade como a sociedade são entes de uma mesma realidade que vive em constante relação. Nas palavras do autor, a extensão é “um trabalho social útil como processo educativo, cultural e científico, porém, voltado à construção de uma nova hegemonia” (MELO NETO, 2004, p. 54). A Universidade tem, pois, uma utilidade definida, dialoga com a classe subalterna e seus diversos setores. Nessa perspectiva, está contida a compreensão do trabalho como categoria central. A dimensão educativa da extensão, ao se relacionar com a natureza, produz cultura, com isso, gera um produto – o saber. Este deve pertencer a Universidade, às equipes de extensão, como também, às comunidades, aos grupos populares, à população, de forma que esse conhecimento seja instrumento de transformação da realidade em que estejam envolvidos. Essa perspectiva deve orientar todo e qualquer tipo de ação de extensão.

O projeto nomeado Implantação dos “Núcleos de Formação continuada de Conselheiros dos Direitos e Conselheiros Tutelares do Estado do Rio Grande do Norte”, implantado pela Escola de Conselhos, é uma demonstração do compromisso com as concepções acima citadas. É fruto da interlocução do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Norte, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, por meio da Pró-Reitoria de Extensão, Departamento de Serviço Social e do Governo do Estado do Rio Grande do Norte.

A Escola de Conselhos procura garantir, com esse projeto, um processo de educação/capacitação permanente aos representantes dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente e tutelar do Estado do Rio Grande do Norte. Parte do entendimento de que é possível potencializar as ações dos entes envolvidos, no que diz respeito à garantia dos direitos às crianças, adolescentes e suas famílias.

Em consonância com os princípios democráticos, a Escola de Conselhos se organiza internamente de forma a favorecer a

participação das organizações envolvidas com a temática e diretamente responsáveis pela política. Para tanto, criou em suas instâncias, um *Conselho Gestor* composto de representação dos órgãos, a saber: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Norte (CONSEC), Gabinete Civil da Governadora (GAC), Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), Associação Estadual de Conselheiros Tutelares e ex-Conselheiros e Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA – CASA RENASCER).

A orientação metodológica fundamenta-se na Concepção Dialética da Educação Popular. Concepção esta, cujos processos educativos e políticos contemplam a interação sujeito-objeto produzidos na práxis social. Isso acontece numa relação na qual, necessariamente, estão contidos os aspectos subjetivos e objetivos constituintes da totalidade histórica. Assim, os atores das práticas pautadas na educação popular partem de suas realidades, de seus problemas imediatos, concretos e se colocam em movimento. Pela ação-reflexão e em sintonia com o outro, transformam a realidade, e nesse processo, também se transformam.

Conforme descrito no projeto da Escola de Conselhos,

a metodologia proposta parte da experiência concreta dos participantes, provoca o espírito crítico, a criatividade, a autonomia, ajuda a traduzir o significado político de suas ações com a assimilação de conceitos e uma melhor apreensão da realidade. Para tanto, utiliza-se de procedimentos pedagógicos que facilitam a participação, a colaboração, o envolvimento integral das pessoas e a apropriação dos conteúdos e da metodologia (UFRN, 2011, p. 9).

A compreensão posta de educação popular, cuja perspectiva é a transformação social, é fomentar um processo no qual o novo seja ao mesmo tempo produto e processo. Esse fenômeno só acontece quando há protagonismo de todos os atores envolvidos no processo educativo.

O texto ora apresentado faz um breve resgate histórico do que tem sido a educação popular no Brasil e América Latina. Com base na Teoria da Ação Dialógica freiriana, situa a educação popular como instrumento formativo, necessário para fazer valer a razão de ser dos conselhos. A partir desse percurso, serão apresentadas algumas considerações sobre alguns dilemas da educação popular, vivenciados pela Escola de Conselhos, sob o olhar dos educadores da Escola na implantação desse projeto.

A trajetória da educação popular no Brasil e suas implicações na realidade

As questões essenciais da existência humana, ou seja, o pensar, o fazer e o sentir, permanecem nos debates filosóficos e atravessam os séculos. Na segunda metade do século XX, no Brasil e na América Latina, nascem novos discursos pedagógicos, contrários ao ideário liberal hegemônico.

Conforme Machado (2012), as raízes da educação popular são genuinamente brasileiras. Surge no período do Brasil desenvolvimentista (1930-1964), em contraposição ao avanço do capitalismo que, para se legitimar, promovia ações educativas para disciplinar os setores populares. Isso fez emergir em alguns setores sociais, o debate sobre a identidade cultural e a democratização da cultura. Fato este que veio favorecer a criação de vários movimentos sociais populares de cunho educativo. As campanhas de alfabetização para jovens e adultos deram o tom do movimento.

Nesse contexto, destacamos o Movimento de Educação de Base – MEB, organismo ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, criado em 1961, por Dom Eugenio Sales, na época, bispo auxiliar da Arquidiocese de Natal, Rio Grande do Norte. O MEB pautado pelos princípios da educação popular inicia suas ações voltadas à temática da alfabetização de jovens e adultos. Nas décadas seguintes, centra sua estratégia na organização da produção familiar e coletiva através do cooperativismo e associativismo.

No Rio Grande do Norte foi um importante ator na luta dos trabalhadores rurais pela reforma agrária. O MEB continua firme no seu trabalho de educação popular reconfigurando suas ações a partir do espaço em que está inserido.

Outra importante iniciativa veio do campo governamental. A Campanha “De pé no chão também se aprender a ler”, foi implantada pela Prefeitura do Natal em 1961 pelo prefeito Djalma Maranhão. Mesmo sendo chamada de campanha, na verdade, tratava-se de um programa de governo com forte mobilização social, inserido nas comunidades e periferias da cidade. Os encontros aconteciam nas escolas construídas de chão batido e cobertas de palhas. A experiência acabou com o golpe militar de 1964, porque os militares entendiam que se tratava de uma escola subversiva.

A Pedagogia da libertação criada por Paulo Freire é um marco dentro dessa perspectiva dos projetos alternativos e contra-hegemônicos da época. O eixo político é a tônica central da pedagogia freiriana. A questão política no contexto da educação pode ser definida como um dos descobrimentos mais importantes do pensamento popular latino-americano. Freire “apresenta elementos que permitem estudar o sujeito pedagógico, as expressões simbólicas das diferentes posições relativas de educador e educando e suas consequências para a produção, reprodução e/ou transformação da cultura” (PUIGGRÓS, 1994. p. 17).

A riqueza da educação para a liberdade ocorre do modo dialógico de re-construir, de forma clara e profunda, a educação enquanto um conjunto de práticas sociais, desvelando as possibilidades e limitações na concretude do fazer pedagógico. Os elementos contidos na pedagogia freiriana podem ser encontrados nas diversas experiências e processos educativos que foram se expandindo no Brasil e criados e recriados em muitos lugares, de forma especial, na América Latina e no continente africano.

Na obra “Educação e Mudança”, Freire, ao se perguntar por que o homem precisa da educação, procura na natureza humana, o núcleo fundamental que justifique essa necessidade. Para ele, este

núcleo seria o estado de “inacabamento” e “inconclusão” do ser humano. “A educação é possível para o homem porque este é inacabado e sabe-se inacabado. Isto o leva à sua perfeição” (FREIRE, 2007, p. 28) Diferente dos outros seres que também são inacabados, porém não têm consciência disso.

Corroborando com esse pensamento, afirma Calado que “o humano é um ser que se faz em suas relações no mundo, com o mundo e com os outros, pelo trabalho livre, graças ao exercício de sua condição de ser curioso/crítico/criativo” (CALADO, 2001, p. 39).

Homem de seu tempo, Paulo Freire se depara com uma realidade social, na qual, entre outros problemas, está o analfabetismo no nordeste brasileiro. Preocupado com o mundo em que vive, desenvolve um método de alfabetização de adultos no qual incorpora a palavra “conscientização” no discurso pedagógico. O método “coloca o alfabetizando em condições de poder reexistenciar criticamente as palavras de seu mundo, para, na oportunidade devida, saber e poder dizer a sua palavra” (FREIRE, 1999, p. 15).

No lugar dos movimentos de educação popular, dos centros de cultura o governo militar criou o movimento Brasileiro de Educação Popular – MOBREAL, um programa de educação à distância, radiofônico, com alto apelo popular, acompanhado de distribuição de alimentos advindos de acordo com o governo norte americano.

Nas duas últimas décadas, a extensão universitária, no campo da educação popular, continua sendo realizada a exemplo dos programas de educação no campo, o “Pedagogia da Terra”, realizado em parceria com o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem-Terra e o “Projeto Zé Pião” com os trabalhadores da construção civil na Universidade Federal da Paraíba.

Os conselhos no Brasil e o imperativo da educação popular

Na década de 1980, depois do longo “jejum participativo” causado pela ditadura militar, o povo brasileiro se deparou com a efetiva possibilidade de influenciar nos rumos do país. Prova disso, foi o amplo processo de mobilização social em prol da Assembleia Nacional Constituinte e as mudanças ocorridas e promulgadas na Constituição Federal de 1988. Houve, nesse país, uma movimentação intensa no que tange ao debate sobre a garantia de direitos e a participação da sociedade civil nas políticas públicas.

No Brasil, a participação sempre foi reservada para uma pequena elite. Este grupo determinava de forma privada, a política pública. Em casos muito pontuais quando a sociedade civil era convidada a participar, permanecia dentro do mesmo ambiente elitista. Assim, se deu o caso do Conselho Superior de Educação nas suas instâncias estadual e municipal. Ele foi criado em 1911, composto pelo governo e por alguns “notáveis” intelectuais, cujas atividades se restringiam à interpretação das leis.

Contudo, foi mais precisamente na década de 1990, quando a sociedade se viu desafiada a efetivar o que tinha conquistado na constituição federal, que expressões como “controle social”, “parcerias” e “gestão democrática” entraram definitivamente no discurso e na prática dos movimentos sociais, das ONG, de várias instituições filantrópicas, da sociedade civil e de alguns governos. Muitos desses governos, de tradição política conservadora, se viram acuados pela nova conjuntura e tiveram que introduzir a participação nos seus programas de governo. Segundo Gohn (2007), a maioria dos conselhos foi criada na década de 1990. “Em 1998, dos 1.167 conselhos existentes na área da educação, saúde e assistência social, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994-1996; e apenas 73 antes de 1991” (GOHN, 2007, p. 88).

O cenário brasileiro na década de 1990 era a política do Estado mínimo, ágil e moderno no seu mais forte vigor. O principal foco do governo era reforma administrativa pautada pelo receituário

neoliberal. Com o discurso da descentralização, procurava livrar-se de suas responsabilidades, repassando para os empresários e setores da sociedade civil a atribuição de cuidar do bem-estar da população e, com isso, dedicar-se à política econômica de perfil liberal, que era sua prioridade.

Um dos fatores que determinou a criação de muitos conselhos é que, por lei, desde 1996, todos os municípios, para receber recursos do governo federal nas áreas sociais, precisaram criar os seus próprios conselhos. O Banco Mundial, a exemplo de outras agências internacionais, passa a impor a participação da sociedade civil como condição para financiamento de acordos e projetos.

Diante dessas considerações, faz-se necessário salientar que “participação” é um termo em disputa. O seu conteúdo depende muito do lugar e por quem está sendo pronunciado. Pode ser tanto uma expressão viva que represente efetivamente a vontade e necessidade dos setores subalternos, como também mera formalidade esvaziada de seu conteúdo democrático.

Os conselhos se constituem enquanto espaço de participação dos cidadãos na proposição, gestão e controle de políticas públicas. São compostos de representantes dos diversos segmentos sociais oriundos dos órgãos governamentais, dos trabalhadores e/ou usuários e dos empresários, quando é o caso.

Conforme Oliveira (2012), vários desafios estão postos para os setores populares no que tange à temática da participação nesses espaços. Um dos desafios refere-se à quantidade de conselhos existentes e o reduzido número de representantes populares capacitados para ocupar esses espaços. Muitas lideranças são membros de vários conselhos ao mesmo tempo. A multiplicidade de conselhos tem demandado novos desafios para os movimentos sociais que, além de vir de uma tradição cultural de não dialogar com o Estado, muitos não têm estrutura organizativa para isso e carecem de pessoas capacitadas para esta nova realidade.

A inexistência de um processo de formação e capacitação sistemática para os conselheiros pode fazer com que os conselhos sejam espaços de reprodução de ações autoritárias e de homologação das decisões dos detentores do poder econômico e político.

Urge a necessidade de uma formação que seja pautada pelos princípios da educação popular. Uma educação cravada na realidade que vá incorporando, nos processos formativos, a dinamicidade do cotidiano, em todos os lugares e tempo históricos. Um exemplo disso é a necessidade do debate sobre os processos eletivos e a crise de identidade dos conselheiros, membros dos conselhos tutelares. Os conselheiros são eleitos diretamente pela população. O que se tem visto, em muitas situações é que a eleição para os conselhos tutelares em nada se diferencia dos processos eleitorais tradicionais, reproduzindo vícios e práticas assistencialistas. Por ser uma função remunerada, com intensa presença nas comunidades periféricas, a disputa local é muito acirrada com forte influência dos caciques políticos nas regiões. Isso gerou a possibilidade de candidaturas sem formação necessária para desempenhar as funções. Foi preciso criar um marco legal que regulasse sobre qualificação adequada para eleição de conselheiros tutelares. Ocorre que o fato de exigir um “currículo” tem alimentado a ideia de que a função de conselheiro é uma profissão. Com isso, há uma mutação, uma deformação na essência de ser dos conselhos. É preciso que os setores envolvidos nos processos de formação de conselheiros se debruçam sobre essas questões, sob pena de perder os rumos democráticos.

Esses casos, de forma alguma, minimizam a importância dos conselhos. Eles devem ser avaliados dentro de suas possibilidades, limites e contradições. Enganam-se os que acham que um decreto presidencial seria suficiente para mudar a cultura tradicionalista da sociedade brasileira. O exercício da cidadania na democracia política é, antes de tudo, um aprendizado. Requer tempo, persistência e reflexão das práticas democráticas.

Se por um lado, a política imposta na década de 1990, da descentralização do Estado brasileiro favoreceu os interesses do Estado liberal, por outro lado, no caso dos conselhos, tem sido um verdadeiro laboratório de aprendizado sobre as relações do poder local e de desenvolvimento regional. Além disso, quando é bem utilizado, esse espaço se constitui como um importante instrumento de democratização do Estado.

No que tange à política que trata dos direitos da criança e do adolescente, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei Federal 8.069/90, muda o paradigma da política pública nesse setor. Afirma, no seu artigo 88, dentre as diretrizes da política de atendimento, a proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, a criação e manutenção de programas específicos, observando a descentralização político-administrativa e a municipalização das ações.

Conforme descrito no projeto da Escola de Conselhos (UNIVERSIDADE..., 2011), no Rio Grande do Norte existem 167 Conselhos Municipais de Direitos e 171 Conselhos Tutelares. Uma das atribuições do CONSEC é o monitoramento e assessoramento dos referidos órgãos nos municípios. Em todos os municípios do RN, foram criados os Conselhos Municipais de Direitos e os Conselhos Tutelares. Contudo, é possível afirmar que o funcionamento da maioria deles é bastante limitado. Essa precariedade decorre, em parte, da falta de domínio teórico, conceitual e legal dos conselheiros, sobre o seu papel e os mecanismos operacionais desses órgãos.

Para que se tenha um Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente funcionando, é preciso que seja realizado um intenso processo de formação, capacitação e assessoramento aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e aos demais órgãos e programas de atendimento, proteção e defesa da população infantojuvenil. Essa formação não pode ser esporádica, deve ser de caráter permanente, visto que os conselheiros têm mandatos com tempo determinado, o que incide na renovação de seus quadros.

O diálogo como princípio formativo e desafios da educação popular na formação de conselheiros

A educação popular que apresentamos nessa abordagem pretende ser um instrumento que nos ajude na reflexão do fazer educativo. É uma tentativa de contribuir com aqueles e aquelas que se dedicam aos processos organizativos e formativos de conselheiros.

O ato educativo na perspectiva da educação popular acontece quando os conselheiros adquirem a capacidade de leitura e análise crítica da realidade social em que estão inseridos e de posse desse conhecimento, ponham-se em movimento para transformar a sua própria realidade. Vale lembrar que esse processo acontece simultaneamente, não se configura em etapas estanques.

A formação se dá na ação. O que não significa que não haja espaços para a sistematização dos processos formativos. Descobrir que a realidade não é fruto do acaso e, sim, resultado de uma ação humana, e que uma contra-ação pode revertê-la é, sem dúvida, um substancial aprendizado no processo de humanização dos setores populares.

De acordo com Oliveira (2012), a educação popular é concebida como um fenômeno de produção e apropriação culturais, expresso por um sistema aberto de ensino e aprendizagem, constituído de uma teoria de conhecimento referenciada na realidade com metodologias que incentivem a participação das pessoas, com conteúdos e técnicas de avaliação processual, permeado por uma base política, estimuladora de transformações sociais. Nesse sentido, os escritos de Paulo Freire são aportes necessários para aqueles e aquelas que comungam dessa perspectiva educativa.

A teoria da ação dialógica é criada por Freire e está contida na obra “Pedagogia do Oprimido”. Ele parte da crítica ao sistema educacional, e apresenta o diálogo como fenômeno humano. Para o autor, o diálogo é um ato constituído pela “palavra”, na qual está contida a dimensão da “ação” e da “reflexão”, isto é, da “práxis”. Esse

processo educativo, Freire chama de “palavra verdadeira”. É a palavra que está voltada para pronunciar o mundo. Para o autor, “existir humanamente é pronunciar o mundo, é modificá-lo. O mundo pronunciado, por sua vez, se volta problematizado aos sujeitos pronunciantes, a exigir deles um novo pronunciar” (FREIRE, 1999, p. 78). É pelo diálogo que os homens podem pronunciar (transformar) o mundo. Para Freire, o diálogo será possível entre os diferentes, mas não entre os antagônicos. Alerta o autor que o diálogo é abortado entre aqueles que negam o direito de dizer a palavra e os que têm esse direito negado.

Para existir, o diálogo exige algumas premissas. Requer “amor”, “confiança”, “humildade” e “esperança”. É impossível transformar o mundo sem a radicalização do amor, sem comprometimento com a causa do oprimido, do anônimo, de alguém que não se conhece, mas que pelo fato de existir, corporifica o amor radical. Também não há diálogo onde haja arrogância, a autossuficiência. Isso porque não há seres totalmente sábios e ou completamente ignorantes. Em uma relação dialógica, as pessoas aprendem juntas.

A confiança é um elemento essencial para o pronunciamento do mundo. Ela implica no testemunho da própria ação educativa. A incoerência entre o que se diz e o que se faz gera desconfiança e enfraquece o diálogo. No caso da esperança, como constituinte do diálogo, é apresentada por Freire como algo inerente à condição de imperfeição humana. Essa constatação deve ser canalizada não para inércia e conformação, mas para instigar a busca pela humanização. Nas palavras do autor, “movo-me na esperança enquanto luto e, se luto com esperança, espero” (FREIRE, 1999, p. 82).

Freire apresenta a colaboração, união, organização e a síntese cultural como características da teoria da ação dialógica. Na concepção bancária da educação, o “eu” dominador subordina o “tu”, transformando-o apenas em “isto”. Enquanto que, numa educação libertadora, é pela “colaboração” que os sujeitos se encontram para a transformação do mundo.

O *eu* dialógico, pelo contrário, sabe que é exatamente o *tu* que o constitui. Sabe também que, constituído por um *tu* – um não *eu* –, esse *tu* que o constitui, se constitui, por sua vez, como um *eu*, ao ter no seu *eu* um *tu*. Dessa forma, o *eu* e o *tu* passam a ser na dialética destas relações constitutivas, dois *tu* se fazem dois *eu* (FREIRE, 1999, p. 165).

Assim, o autor afirma que é apenas na colaboração e não na conquista dos oprimidos, que acontece o diálogo. Na teoria da ação dialógica a adesão dos oprimidos na busca da superação de sua condição de oprimido não pode ser fruto da conquista pelo opressor, mas resultado de uma livre opção.

Isso nos permite afirmar que, em se tratando dos conselhos, enquanto espaços democráticos de consensos e disputas, a formação de conselheiros necessariamente precisa passar pelo debate sobre o poder, sobre a construção de hegemonia. O desafio posto é como construir esses processos, reconhecendo a si e ao outro, como entes diferentes, contudo, necessários para o processo de transformação social. É a premissa da humildade de que fala Freire. Reconhecer que o outro é também possuidor de saber é romper com a cultura autoritária e hierárquica que perpassam os processos formativos. Na fala de uma das educadoras da escola,

um dos maiores desafios, para nós educadores, tem sido mostrar a importância de construir saberes coletivos, partindo de uma análise e reflexão da realidade em detrimento de passar um saber sistematizado, simplesmente a título de informação. Informar por informar não resulta nessa reflexão que propomos, mas inúmeras vezes nos percebemos diante das turmas sendo questionados por não levarmos resoluções prontas para as diversas demandas de atendimento que surgem no cotidiano desses conselheiros (A.L.L.L.).

Como visto acima, permanece no imaginário coletivo que é o professor o detentor do saber. É ele que deve apresentar as soluções e respostas para os diversos problemas.

Ao tratar da questão da “união” no processo de transformação social, Freire (1999) lembra que este elemento é extremamente

complicado, porém fundamental na ação educativa. A dificuldade está pautada no fato de que o estado de alienação a que foi submetido o oprimido é tão intensa que ele acredita que nada pode fazer.

um aspecto que chama nossa atenção, diz respeito ao comprometimento/descompromisso com a política e os sujeitos da mesma, as crianças e adolescentes. Isso influencia diretamente na atuação desses conselheiros, uma vez que a motivação para o trabalho surge exatamente do seu compromisso. Enquanto alguns se percebem como sujeitos que podem auxiliar, por exemplo, para que haja um encaminhamento correto, outros não se veem da mesma maneira (A.L.L.L.).

Reconhecer-se enquanto um sujeito que, ao se unir com outros, tem o poder de mudar uma determinada realidade requer uma mudança de postura diante do mundo. Por isso, ao vivenciar um processo educativo pautado no diálogo, o dilema posto é que há um “eu” dividido entre um passado e um presente iguais, um futuro que ainda não chegou. É um estar que ainda não é. Nas palavras de Freire “um *eu* que não se reconhece *sendo*, por isto que não pode crer no que ainda vem. A futuridade deve construir a união com os outros” (FREIRE, 1999, p. 172).

Assim, a união não pode ser apenas um “slogan,” pois, para que os oprimidos se unam, afirma Freire, é preciso que estes se liberem do mundo de opressão a que estão ligados, e isso requer uma ação cultural.

A “organização” é a manifestação dos setores oprimidos no processo de transformação social. Um elemento apresentado por Freire no processo de organização desses setores é a dimensão do “testemunho” no ato de educar. Freire afirma que, pelo testemunho, se verifica coerência entre o discurso e prática. A coragem e a ousadia em se expor, a radicalização na opção feita, levam os sujeitos cada vez mais à ação transformadora. A prática será sempre o critério da verdade.

A “síntese cultural” presente na teoria freiriana advém da compreensão de que uma ação cultural, numa determinada

sociedade, é algo planejado e deliberado. Essa ação tanto pode ser de manutenção de uma determinada realidade ou como possibilidade de mudança.

A ação cultural na teoria da ação dialógica reafirma essa relação dialética permanência-mudança, porém seu intuito é superar as contradições que impedem a libertação dos homens. Na síntese cultural, a realidade a ser transformada é obra de todos. Ela é um instrumento de superação da própria cultura de alienação, a modalidade da ação com que, dentro de seu próprio campo, se enfrentará com a cultura alienante. Nesse sentido, não é raro encontrar situações nas quais a cultura alienante é tão intensa que as pessoas envolvidas numa determinada ação, muitas vezes, se percebem impotentes, desacreditados.

um grande dilema que vivi enquanto educadora foi com relação a sensibilizar os sujeitos (conselheiros e conselheiras tutelares e de direito) para o compromisso com um projeto de mudança social. Durante as aulas, constrói-se um “muro de lamentações” dos desafios do cotidiano dos conselhos. Ao mesmo tempo em que nos instiga a ressaltar a importância do nosso compromisso humano e profissional, apresentam-se limites que nos fazem, por vezes, parar e pensar: quais as possibilidades (L.S.S.).

É no plano cultural onde acontece a transformação. É no diálogo onde todos aprendem com todos, e cada um consegue se perceber dentro do todo constituído.

Algumas diretrizes para o avanço da educação popular

É nesse contexto que a Escola de Conselhos tem sua razão de ser. Ela se faz necessária nesse campo formativo. A Universidade Federal do Rio Grande do Norte, cuja missão é de “Educar, produzir e disseminar o saber, formando profissionais e indivíduos capazes de promover a transformação e o desenvolvimento da sociedade, contribuindo para a conquista da justiça social, a democracia e a cidadania”, deve cumprir seu papel social, construindo com outras

instâncias de governo e com a sociedade civil, alternativas capazes de garantir a efetividade de políticas públicas, da gestão pública em seus diferentes níveis.

Mesmo com todas as adversidades ocorridas no processo de capacitação de conselheiros desenvolvida pela Escola de Conselhos, a formação continuada dos sujeitos construtores da política, que são os conselheiros municipais dos direitos da criança e do adolescente e conselheiros tutelares do Estado do RN, deve ser garantida, sob pena de inviabilizar-se um espaço democrático conquistado através de lutas populares de muitas gerações. A formação permanente na perspectiva freiriana possibilita o conhecimento da realidade e fomenta alternativas de transformação social com a colaboração de todos nesse processo coletivo.

Nunca é demais lembrar que a realidade é muito desafiante, nem sempre o que desejamos é passível de realização no momento exato que se faz necessário. O dilema entre a radicalização da concepção dialética da educação popular e as condições efetivas de sua realização, por certo, continuará presente na ação dos educadores populares da Escola. Esse é um dilema que persegue a todos que não se satisfazem com a confortável condição de “admiradores do caos”.

Referências

CALADO, A. J. F. *Paulo Freire sua visão de mundo de homem e de sociedade*. Caruaru: FAFICA, 2001.

CHAUÍ, M. *Escritos sobre a Universidade*. São Paulo: Unesp, 2001.

CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, 1., *Carta de João Pessoa*. Documento Final, João Pessoa, 2002.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 26. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MACHADO, A. M. B. Serviço Social e educação popular: diálogos possíveis a partir de uma perspectiva crítica. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 109, jan./mar. 2012, p. 151-178.

MELO NETO, J. F. de. *Extensão universitária, autogestão e educação popular*. João Pessoa: Editora Universitária, 2004.

OLIVEIRA, R. A. *Universidade e economia solidária: um diálogo necessário*. Natal: EDUFRN, 2012.

PUIGGRÓS, A. História y prospectiva de la educación popular latino-americana. In: GADOTTI, M.; TORRES, C. A. (Org.) *Educación popular: utopia latino-americana*. São Paulo: Cortez, 1994.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – UFRN. *Projeto de Extensão Implantação do núcleo de formação continuada de conselheiros dos direitos e conselheiros tutelares do estado do Rio Grande do Norte – “Escola de Conselhos”* Mimeo. Natal, 2011.

Participação e controle social: reflexões sobre a representação da sociedade civil nos conselhos dos direitos de crianças adolescentes

Maria Zilda Limeira

*Hémon – Ouve: não há Estado algum que
pertença a um único homem!*

*Creonte – Não pertence a cidade, então, a seu
governante?*

*Hémon – Só num país inteiramente deserto
terias o direito de governar sozinho! [...] Te
vejo renegar os ditames da Justiça!
(Antígona – Sófocles, 442 a.C)*

Introdução

O interesse pela abordagem do tema “participação e controle social e seus respectivos desmembramentos” deve-se à institucionalização, enquanto efetividade jurídica, desses dois mecanismos democráticos como estratégias recentes de divisão de poder, nas relações entre Estado e sociedade, em detrimento da velha tendência histórica de centralidade e autoritarismo nas decisões acerca de políticas públicas, que sempre tem permeado a cultura política brasileira e que insiste em se sobrepor a esse momento novo que ainda não está devidamente incorporado no cotidiano das relações sociais.

O seu objetivo é suscitar a discussão acerca desses mecanismos de democracia participativa e deliberativa, junto aos segmentos interessados na questão, principalmente os sujeitos sociais que ocupam os canais de participação e controle social das ações públicas governamentais, especificamente aqueles que fazem parte do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), cuja dinâmica de funcionamento é objeto desta reflexão. Nessa perspectiva, o texto contextualiza a essência da participação e do controle

social e a necessidade de fortalecimento da sociedade civil e desses espaços de interlocução onde devem ocorrer, nessa nova institucionalidade, os processos decisórios como resultado do debate, conflitos e tensões entre poder público e sociedade, para construção de consensos, na busca da universalização do acesso às políticas públicas pelo conjunto da população.

A primeira parte do trabalho diz respeito à relação entre participação, controle social, esfera pública e o Conselho dos Direitos, colocando este último como espaço potencial de exercício do poder político pautado no debate público entre governo e sociedade, em defesa da cidadania e, apontando o nível de organização e mobilização da sociedade, a conjuntura e a correlação de forças como fatores determinantes para mudar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil frente ao monopólio das decisões pelo poder público, geralmente fisiológicas e na contramão da universalização dos direitos de cidadania.

Na sequência, o texto trata da necessidade de potencializar esses Conselhos como espaço de democratização da gestão das políticas públicas a partir da mobilização e fortalecimento da sociedade civil neles representada, e da formação técnica e política dos conselheiros para transpor as barreiras que se opõem ao pensamento contra hegemônico. Na última parte, estão evidenciados os indicativos da necessidade de tecer um debate público, junto aos segmentos afins, acerca da legitimidade e da qualidade da representação da sociedade civil nos Conselhos dos Direitos.

O conteúdo temático enfatiza a importância da participação e do controle social e suas interfaces com o Conselho dos Direitos enquanto espaço próprio do exercício da democracia participativa; contextualiza esses instrumentos democráticos a partir dos obstáculos encontrados para sua viabilização, sobretudo em virtude do descaso do poder público quanto à efetividade desses mecanismos e instâncias de participação social; e detalham esses obstáculos ao funcionamento dos Conselhos dos Direitos, os quais envolvem

a ausência do Estado, a interferência dos administradores públicos quanto ao processo de escolha das entidades não governamentais e a cooptação política, a desmobilização da sociedade e a desmotivação e despreparação dos conselheiros para o exercício da função, considerando o caso específico dos municípios do Rio Grande do Norte.

A motivação para o tema dessa reflexão partiu da observação dessas dificuldades, constatadas junto aos conselheiros, em processos formativos anteriores, e também, de forma mais recente, através de depoimentos e preocupações expressas pelos participantes do Curso de Formação Continuada de Conselheiros dos Direitos e Tutelares da Escola de Conselhos do Rio Grande do Norte, que teve início em 2011; e, ainda, nos resultados preliminares de um levantamento que foi realizado junto aos participantes durante o referido Curso.

Os temas são inicialmente abordados conceitualmente, tendo como referência a literatura especializada sobre a questão, sob a ótica de distintos autores, e contextualizados na medida do possível, com dados da realidade da situação dos Conselhos dos Direitos no estado do RN. Espera-se que o trabalho estimule o debate sobre o tema.

Participação social, esfera pública e conselhos dos direitos da criança e do adolescente

Historicamente, o Estado brasileiro concebeu o poder público como o agente oficial das aspirações da população, detentor de uma titularidade que lhe autorizava a tomar decisões independentemente, em detrimento da soberania popular. Até o final da década de 1980, de forma preponderante, a mobilização e a participação políticas ocorriam a partir do Estado, com ênfase na promoção da passividade e despolitização da sociedade frente às questões nacionais, através da adoção de mecanismos e processos de cooptação política que estimulava a subserviência da população em relação aos poderes instituídos.

A partir da década de 80, com o processo de revitalização da sociedade civil, as demandas sociais ganharam visibilidade e as aspirações por liberdade política e justiça social transformaram-se na luta por direitos sociais, civis e políticos, sendo os principais temas da agenda de mudanças institucionais: a democracia como valor social; as proposições de formas inovadoras de gestão das cidades com o argumento da participação social na gestão pública, como exercício de direitos e reponsabilidades cidadãs; e a retomada do município como o lócus privilegiado da ação pública. Estando implícita, portanto, a preocupação com a soberania popular e as formas de representação política dos cidadãos nas decisões, principalmente aquelas concernentes às políticas públicas, como garantia de respostas às demandas da sociedade.

O resultado das lutas por democracia e justiça social, protagonizadas pela sociedade civil, foi consubstanciado na Constituição Federal de 1988 e, a partir do novo texto constitucional, novas formas de inserção sociopolíticas, de mobilização, controle e participação social têm sido instituídas de forma significativa, por meio de mecanismos de representação específicos cada vez mais espontâneos e menos estatais, na tentativa de combinar a responsabilidade do Estado e a participação democrática do cidadão como requisitos indispensáveis, sobretudo, à efetividade das políticas públicas.

A nova Constituição incorporou as aspirações da população por uma sociedade justa e igualitária e instituiu o Estado Democrático de Direito dando ênfase ao Município como a base da unidade federativa. Na legislação subsidiária específica, podem-se encontrar as figuras jurídicas da participação social; da representação popular; da descentralização político-administrativa; do controle social das ações do poder público; e de mecanismos de exigibilidade de direitos, como respaldo legal, diretrizes e princípios norteadores das ações, sobretudo nas áreas da saúde, educação e assistência social e, também quanto à gestão fiscal e orçamentária, determinando novas centralidades quanto às decisões acerca da execução de políticas públicas.

O Estado Democrático de Direito, assegurado constitucionalmente, tem como base de sustentação a democracia e o usufruto dos direitos fundamentais. Nele, o exercício da democracia deve ocorrer não somente nos limites do espaço institucional da política, que diz respeito à representação autorizada por meio de eleições e dos partidos políticos. É essencial a luta da sociedade pelo acesso aos direitos sociais através dos mecanismos de participação na definição de políticas públicas de caráter universalizante e no controle social das ações do poder público. Para tanto, torna-se necessário fortalecer essa democracia e estendê-la para as relações sociais, para muito além do tradicional sistema político o qual, historicamente, secundarizou a soberania da sociedade.

Assim, a democratização da gestão das políticas sociais públicas materializa-se através dos espaços de interlocução para discussão das questões locais, a deliberação e implementação de diretrizes e processos orçamentários. Dentre esses espaços estão os conselhos paritários compostos por representantes do governo e da sociedade, a exemplo do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma das instâncias de luta pelas demandas da sociedade. Por isso, faz-se necessária a educação política dos sujeitos envolvidos, visto que a democracia participativa não está ainda devidamente incorporada no cotidiano da população, o que significa ir além do conhecimento dos princípios normativos assegurados no direito em relação à dimensão formativa dos sujeitos sociais envolvidos.

O controle social é um instrumento democrático que estimula a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Portanto, não é suficiente apenas que esse controle esteja previsto no ordenamento legal e que as informações adequadas sejam disponibilizadas pelo poder público, mas que haja uma sociedade com capacidade de usar essas informações de forma eficaz, na perspectiva de universalizar o acesso de políticas públicas.

Compete aos Conselhos dos Direitos fazer o controle sobre os atos do governo monitorando a sua gestão; promover as discussões sobre os direitos de crianças, adolescentes e de suas famílias; avaliar

as condições de funcionamento da rede física quanto à capacidade operacional dos equipamentos, programas e serviços, e à qualidade da gestão e do atendimento; induzir o poder público a dar respostas às demandas da população com transparência e publicização, evitando que os direitos conquistados pelo cidadão não sejam confundidos com privilégios, clientelismo ou favor dos governantes; e contribuir para a formulação de uma agenda pública local na direção dos direitos de cidadania.

Outros arranjos institucionais que envolvem a participação popular são legalmente assegurados como instrumentos e mecanismos indutores e controladores das ações do gestor público, os quais servem de meios e contrapesos, mecanismos de exigibilidade de direitos e de pressão social para realização das aspirações da sociedade, como por exemplo: audiências públicas, inclusive durante os processos de elaboração e discussão dos planos; lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; acesso público, por meios eletrônicos, aos relatórios da execução orçamentária e fiscal, planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias e prestação de contas; conferências temáticas; fóruns de políticas públicas; proposição de projeto de lei de iniciativa popular, junto ao poder legislativo; ação civil em defesa dos direitos protegidos pela lei; e ação de improbidade administrativa, tendo em vista o que assegura o dispositivo legal:

Para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes. §1º – Aplicam-se às ações previstas neste Capítulo as normas do Código de Processo Civil. §2º – Contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, que lesem direito líquidos e certo previsto nesta Lei, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança (ECA – Lei 8.069/90, art. 210, §§ 1º e 2º).

A participação social como a essência do processo democrático é o efetivo partilhamento do poder entre Estado e sociedade civil que compreende um processo de ações e decisões capazes de criar e modificar o que está socialmente construído. Esse mecanismo

democrático está posto como uma via para assegurar a efetivação dos direitos sociais da população, através da cogestão das políticas públicas, sobretudo pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, dada a sua capacidade deliberativa, tendo em vista que “a partir do momento em que as questões forem postas para deliberação, uma vez votadas, não existirá ‘proposta da sociedade civil’ ou ‘proposta do governo’, mas deliberação, *decisão, vontade de órgão especial* que devido a sua composição (governo + sociedade) representa, na concepção gramsciana, o próprio Estado” (LIBERATI; CIRINO, 1997, p. 87, grifos do autor).

Urge a necessidade de manutenção e fortalecimento dos espaços públicos de interlocução e a consolidação de uma cultura pública democrática onde se reconheça a legitimidade dos conflitos e das demandas sociais como exigência da cidadania. A conquista do usufruto da cidadania está diretamente determinada, em maior ou menor grau, pelo modo como são estruturadas as relações sociais – fator indispensável para avaliar se os direitos adquiridos estão sendo concebidos como outorga das camadas dirigentes ou uma conquista da sociedade e detectar-se o ponto onde são produzidos os mecanismos seletivos que privilegiam a soberania de uma classe sobre outra, nos processos decisórios relativos aos direitos dos cidadãos.

Vale ressaltar que o nível de possibilidades de ser efetivada a participação social nas ações e decisões do poder público, em uma dada sociedade, não será o mesmo em todos os contextos, uma vez que ele depende da correlação de forças e de hegemonias que se estabelecem nas relações sociais que operam nessa sociedade – relações entre indivíduos, entre intelectuais e não intelectuais, governantes e governados, como afirma Cantóia Luiz (2007). São forças sociais e políticas visíveis que compõem a sociedade, que avançam e recuam na luta pela hegemonia do poder. Por essa razão, é importante que a sociedade ocupe essas instâncias democráticas e aposte no seu fortalecimento, com vistas à socialização da política, do poder e das questões públicas que dizem respeito a uma coletividade e não a grupos de dirigentes que estão no poder.

O levantamento da situação dos Conselhos dos Direitos no Rio Grande do Norte, realizado durante o Curso de Formação Continuada de Conselheiros dos Direitos e Tutelares da Escola de Conselhos, aponta uma tendência de relativa desmobilização da sociedade civil em face do controle social. Aliado a esse dado, em grande parte dos municípios, os próprios Conselhos dos Direitos não funcionam. Os participantes do Curso apontam como principal dificuldade a ausência e desinteresse dos conselheiros em participar das reuniões. O conjunto das respostas apresenta-se conforme a tabela a seguir.

Tabela 1 – Principais dificuldades dos conselheiros participantes do Curso de Formação Continuada de Conselheiros dos Direitos e Tutelares – Projeto Escola de Conselhos / RN – 2012

Principais dificuldades dos conselheiros dos direitos no exercício da função	Incidência das respostas (%)
Ausência e desinteresse dos conselheiros em participar das reuniões	24,3
Falta de estrutura física adequada / Secretaria Executiva para o CMDCA	22,2
Formação específica insuficiente do conselheiro	18,8
Falta de apoio do Poder Executivo ao funcionamento do CMDCA	16,9
Falta de tempo do conselheiro para o exercício da função	15,9
Não valorização e desinteresse da sociedade para participar do CMDCA	8,4
Interferência do Poder Executivo em relação à autonomia do CMDCA	7,4

Os dados permitem questionar se os Conselhos têm se constituído em espaços nos quais os representantes do governo e da sociedade estabelecem uma interlocução pública para deliberarem na direção da garantia dos direitos sociais, haja vista a desmotivação dos conselheiros e o desinteresse da sociedade civil. Parece haver uma dificuldade desses espaços em contribuir para a consolidação de uma cidadania ampliada, no sentido de que fala Dagnino (2004). O autor aponta para a direção de uma sociedade igualitária, baseada no reconhecimento dos seus membros, e que concebe a ideia de direitos como um “direito a ter direitos”.

Dagnino (2004) também relaciona os elementos constitutivos de uma cidadania ampliada os quais correspondem, resumidamente, às seguintes concepções: o acesso aos direitos surge de lutas específicas e de suas práticas concretas, objetos de luta política; requer a constituição de sujeitos sociais ativos definindo o que consideram serem seus os direitos e lutando para seu reconhecimento; envolve a reivindicação ao acesso dos direitos e inclusão participação e pertencimento a um sistema político pertinente; e não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para incorporação política gradual dos excluídos, para fins de integração social ou como uma condição legal e política necessária para consolidar o capitalismo.

Isso exige da sociedade civil lutar, ao lado dos Conselhos dos Direitos, pela viabilidade desses espaços de interlocução, pelo controle social das ações governamentais e pela cogestão das políticas públicas através da participação social na perspectiva do Estado ampliado, tendo em vista que os Conselhos dos Direitos não são o único espaço dessa participação, sendo necessário, por isso, apostar no caráter plural das organizações e movimentos da sociedade civil, em suas várias frentes de luta por igualdade e justiça social.

Gohn (2001) afirma a necessidade de um exercício democrático radical de participação que tenha como marca o pluralismo da sociedade e envolva lutas pela divisão de responsabilidades dentro do governo, expressando a autora que, sob essa ótica: os partidos políticos não são mais importantes que os movimentos sociais; os

agentes da participação social são múltiplos; uma gama variada de experiências associativas é considerada relevante no processo participativo, tais como grupos de jovens, de idosos, de moradores de bairros etc.; os entes que compõem o processo participativo são vistos como “sujeitos sociais”; os indivíduos envolvidos no processo de participação são considerados “cidadãos”; a comunidade é vista como parceira, corresponsável permanente, não apenas como coadjuvante em programas esporádicos.

Levar a termo essa concepção democrática radical de participação, no contexto brasileiro, significa o exercício da soberania da população na busca da superação das desigualdades sociais próprias do modo capitalista de produção. Nesse sentido, o Conselho dos Direitos como espaço de interlocução pública é um dos instrumentos de publicização das ações do governo para contrapor-se à cultura patrimonialista de apropriação da coisa pública pelos governantes e à política pública de caráter compensatório, pontual, emergencial e clientelístico. O grande desafio colocado para os sujeitos sociais que atuam nessas instâncias, sobretudo os representantes da sociedade civil, é fortalecer esses espaços nos quais os interesses coletivos devem ser confrontados e negociados, na perspectiva de alterar tendência histórica de subordinação da sociedade civil frente às decisões centralizadoras do poder público, não sendo demais reforçar que estas estão, geralmente, na contramão da universalização dos direitos de cidadania.

Sendo os Conselhos dos Direitos um desses canais de interlocução, que além de incluir representantes do poder público e segmentos organizados da sociedade, são instrumentos de democracia deliberativa e controladores das ações públicas, cabe aqui reproduzir os mesmos questionamentos expressos por Raichelis (2000), em relação a esses Conselhos e a esfera pública: “até que ponto as experiências vivenciadas pelos Conselhos dos Direitos, no âmbito dos municípios do Rio Grande do Norte, contribuem para a publicização das políticas sociais?” E, “até onde a prática desses Conselhos é capaz de impulsionar a construção da esfera pública como campo de alargamento dos direitos sociais e da cidadania?”.

O conselho dos direitos como espaço de democratização da gestão das políticas públicas na área da criança e do adolescente

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são instâncias de participação dos representantes da sociedade para discussões das questões relativas a crianças e adolescentes e definição de diretrizes para atendimento dos seus direitos. A instituição desses espaços de interlocução, que redefiniu as relações entre governo e sociedade, está intimamente ligada aos processos de reivindicação e luta, por democracia e justiça social, gestados no interior da sociedade civil.

Tais como os conselhos paritários das políticas sociais básicas de saúde, educação etc., também denominados de conselhos setoriais, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são mecanismos de descentralização das ações e de cogestão das políticas públicas entre governo e sociedade. Esses mecanismos estão assegurados na Constituição Federal de 1988, que incorporou o princípio da participação popular e da descentralização das ações do poder público, precisamente no art. 204, incisos I e II e no parágrafo 7º do art. 227. Há ainda os instrumentos legais e normativos que são as leis regulamentares estaduais e municipais, as quais definem a instituição, natureza, composição e atribuição institucional desses Conselhos em nível local; além das resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, dentre estas a Resolução 105/2005 que normatiza os parâmetros de funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em relação a sua natureza jurídica, esses Conselhos são órgãos públicos especiais, autônomos, vinculados à estrutura do Poder Executivo, segundo os níveis nacional, estadual, distrital e municipal, fato que não interfere nessa autonomia, por serem órgãos de descentralização do poder público previsto legalmente. Na sua composição, estão os representantes do governo e da sociedade civil, de forma paritária; seus membros são indicados e nomeados pelo poder público (somente os representantes do governo), os representantes

da sociedade civil devem ser escolhidos em fórum próprio, dentre as organizações não governamentais (prestadores de serviços de defesa e atendimento dos direitos, movimentos, sindicatos, e associações comunitárias e de usuários, entre outras congêneres) sem a interferência do poder público, o qual, depois dos mesmos serem eleitos, deve nomeá-los.

As suas atribuições institucionais compreendem, segundo leis federais, estaduais e municipais, coordenar e elaborar as normas gerais da política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, definir junto com o Poder Executivo as diretrizes das políticas públicas e fazer o controle das ações dessas políticas, em cada nível de governo. No município, base da unidade federativa, onde estão às crianças e adolescentes e suas famílias, é atribuição institucional dos Conselhos Municipais dos Direitos fazer a cogestão das políticas e o controle das ações locais na perspectiva da democratização dessa gestão e da universalização do acesso dessas ações.

Pelos Conselhos dos Direitos devem passar as questões que se referem à violação dos direitos de crianças e adolescentes e de suas famílias e as necessidades de ações e programas de políticas de Estado para resgate e atendimento dos seus direitos. Esses Conselhos são instrumentos revestidos de responsabilidades de controle popular, enquanto mecanismos com capacidade pública de assegurar a intervenção da sociedade, através de suas organizações representativas, nas decisões acerca de políticas sociais locais que devem ser efetivadas, tanto para reverter quadros de violações de direitos quanto para redirecionar as ações compatíveis com as demandas sociais.

Como espaços coletivos para apresentação e discussão dessas demandas, os Conselhos dos Direitos estimulam a otimização do atendimento das necessidades sociais através de políticas públicas, na perspectiva de captar as reais possibilidades de caminhar no rumo à democratização da gestão dessas políticas. A introdução desses novos agentes na esfera pública, apresentando legitimamente os interesses da sociedade para que sejam incorporados pelo Estado não se efetiva sem conflitos, sendo

Necessário evitar o entendimento dos conselhos como espaço de consenso, visto que, como espaço de controle público e deliberação de interesses conflitivos estes se constituem principalmente como espaços tensos. [...], entretanto, há necessidade de formar alguns consensos em seu interior, para que as deliberações possam se efetivar, de modo que se partilha, assim do conceito Gramsciano de hegemonia, que é constituído pela coerção e pelo consenso (BRAVO, 2000 *apud* MARTINS, 2006).

Instituir valores como democracia, igualdade, autonomia e inclusão social no contexto da sociedade capitalista, diferente dos valores que fazem parte da cultura dominante é, sem dúvida, um avanço. Mas, a propagação e absorção desses valores, conforme bem expressa Cantóia Luiz (2007) encontra barreiras que se opõem a esses valores instituídos e à efetividade de seus desdobramentos práticos. Existe hegemonicamente uma cultura política que molda o pensamento social e mascara a realidade levando ao conformismo social. Além disso, a sociedade é levada ideologicamente a pensar que os problemas sociais estão localizados na moral do indivíduo, desresponsabilizando o Estado, o modo de produção, a política, como corresponsáveis por esses problemas, ficando como desafio a vencer a luta contra- hegemônica para fazer valer perspectivas emancipatórias de cidadania.

Com efeito, a consolidação do processo de institucionalização dos Conselhos dos Direitos enquanto espaço de interlocução da esfera pública depende da capacidade dos sujeitos sociais interlocutores para transpor as barreiras e obstáculos que se opõem ao pensamento contra hegemônico; da difusão das verdades sobre cada contexto social, junto à população, onde estão inseridos esses espaços de interlocução e da socialização do conhecimento produzido e de sua potencialização em ações político-sociais. “Essas possibilidades não são uma retórica, pois existem experiências e avanços human-sociais que expressam *frutos de conquistas e de consciência ativa* constituídos no seio da sociedade civil, nas organizações, nos sindicatos, nos movimentos, nos conselhos gestores, [...] é possível acreditar na capacidade emancipatória do conhecimento e do protagonismo das

classes subalternas, no processo cotidiano de rupturas moleculares, na cultura da contra-hegemonia, orientados por perspectivas diferentes da dominante” (CANTÓIA LUIZ, 2007, p. 80, grifo da autora).

Avançando em suas reflexões, a referida autora enfatiza que a luta pela emancipação social torna-se uma utopia, visto que a sociedade moderna ideal não existe; a conquista e o sucesso de rupturas moleculares, produzidas nas mais distintas áreas e dimensões, que demonstrem insatisfação com a ordem estabelecida e produzam resultados emancipatórios, devem ser sistematizadas, conhecidas e divulgadas. “Esses poderão contribuir com elementos para repensar o compromisso ético-político com outro tipo de sociedade que tenha os valores críticos modernos da democracia e cidadania, como fundamento da emancipação social, fazendo frente à exclusão social e a concentração de renda, marcas efetivas dos valores da posição hegemônica atual” (CANTÓIA LUIZ, 2007, p. 81).

Nessa direção, é necessário: “ter clareza que a qualidade da participação nesses espaços públicos não está definida *a priori*, porque são espaços de disputa. Podem abrigar experiências democráticas, que propiciem o aprendizado de um tipo de socialização diferente, que permita viver a dimensão do coletivo, propicie o partilhamento do poder e a intervenção em processos decisórios. Mas pode também alimentar velhos coronelismos, vícios populistas e clientelistas no trato da coisa pública” (IAMAMOTO, 2002, p. 32 *apud* CANTÓIA LUIZ, 2007, p. 70).

Assim sendo, os conselheiros precisam ter a percepção de que esses espaços de interlocução, pela via dos Conselhos dos Direitos, precisam ser ocupados para concretizar as prerrogativas legais de gestão democrática das políticas públicas, sendo necessário, para tanto, que eles estejam fortalecidos através de processos formativos que não se limitem somente a enfatizar habilidades técnicas de uma ação, mas que envolvam a perspectiva de formação do pensamento social e político no sentido de contribuir na construção de uma nova cultura.

Essa é a concepção de formação defendida pela Escola de Conselhos/RN, estimular uma leitura crítico-reflexiva da realidade social na direção de fortalecer uma cultura política de participação da sociedade civil, “[...] fazer uma abordagem de mundo de maneira menos ingênua [...] capacitar sem deixar de formar, formar sem perder de vista o mundo prático, trabalhar com princípios, modelos e conhecimentos sem deixar de se preocupar com a sua tradutibilidade, ensinar a pensar sem esquecer de ensinar a fazer” (NOGUEIRA, 2004, p. 176 *apud* CANTÓIA LUIZ, 2007, p. 89).

É importante destacar que os Conselhos dos Direitos são o locus privilegiado de participação dos representantes da sociedade civil, especialmente dos interesses de crianças e adolescentes, na gestão das políticas públicas, sendo necessário, portanto, que os conselheiros atuem na perspectiva de potencializar esses espaços para materializar a proposta de democratização da gestão dessas políticas e de universalização da cidadania. É preciso incorporar uma visão crítica das relações de poder instituídas, ter o conhecimento dos direitos de crianças e adolescentes e compreender o funcionamento da rede de atendimento disponível no município, quanto à abrangência da intervenção, à qualidade da gestão e à viabilidade de inserção social dos excluídos; além de avaliar esses conselhos face à qualidade da representação da população em relação a esse segmento.

A cogestão das políticas públicas através dos Conselhos dos Direitos deve ser uma construção coletiva da sociedade na luta pela defesa dos direitos desse segmento. Na qualidade de novos arranjos institucionais de participação social, esses conselhos, cujo colegiado é composto por agentes estatais e da sociedade civil, estão dependendo não somente do apoio de uma estrutura organizacional adequada ao seu efetivo funcionamento e do nível de qualificação de seus conselheiros, mas, sobretudo, da qualidade política da representação, principalmente por parte dos representantes da sociedade civil, para responder satisfatoriamente aos interesses dos representados.

Representação da sociedade civil nos Conselhos dos Direitos

Apesar da palavra representação enquanto conceito e prática política datar da Idade Média, e Thomas Hobbes ter feito o primeiro exame da ideia de representação na teoria política com a publicação do livro *Leviatã*, em 1651, o debate teórico sobre representação política é surpreendentemente novo. Para compreender como esse conceito foi inserido na atividade política, “deve-se ter em mente o desenvolvimento histórico de instituições, o desenvolvimento correspondente no pensamento interpretativo sobre aquelas instituições e o desenvolvimento etimológico dessa família de palavras” (PITKIN, 2006, p. 21).

Os teóricos da democracia representativa, desde o século dezoito, tais como Paine e Condorcet “propuseram situar a representação dentro de um misto complexo de deliberação e voto, autorização formal e influência informal, que envolvia tanto os representantes quanto os cidadãos; em vez de delegação da soberania, eles viam a representação como um processo político que conecta sociedade e instituições” (URBINATI, 2006, p. 193). No cenário atual, em que formas não eleitorais de representação foram introduzidas no contexto legal, resultado das conquistas da sociedade, a representação pelo sufrágio universal direto não é o único mecanismo em que se estabelecem vínculos entre representantes e representados.

Sem minimizar a importância desse sufrágio, é essencial para a consolidação da democracia representativa, fortalecer o alargamento do conceito de representação tendo em vista os novos mecanismos de participação social que “podem ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos” (URBINATI, 2006, p. 191 *apud* AIRES, 2009, p. 22). Nesse contexto, se insere tanto os conselhos paritários, dentre eles o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, quanto outros arranjos institucionais de organização e iniciativa popular, respaldados legalmente.

O crescente aumento desses arranjos híbridos, espaço de interlocução de sujeitos estatais e da sociedade civil, com poderes consultivos e deliberativos (a exemplo dos Conselhos dos Direitos) e que reúnem elementos da democracia participativa e representativa, coloca em evidência a questão da representatividade, “uma vez que alguns participantes agem com o intuito de exercer o papel de representantes da população, faz-se necessário avaliar quais são os mecanismos formais e informais que ordenam tais relações e quais as possíveis consequências, para o bem ou para o mal, das mesmas (AVRITZER, 2007, p. 21 *apud* AIRES, 2009, p. 21).

À parte a diversidade de posições acerca da concepção da representação política, cujo “conceito clássico se tornou inadequado no cenário contemporâneo” (URBINATI, 2006, p. 191 *apud* AIRES, 2009, p. 21), o importante é estar atento para o fato de que a representatividade não é um dado preexistente ou de fácil trato. De modo que a questão central é como selecionar e preparar os representantes da sociedade de modo que respondam satisfatoriamente aos interesses dos representados quanto aos processos decisórios relativos às políticas públicas, e como incluir nos processos formativos desses sujeitos sociais os temas recorrentes inerentes à teoria democrática, no cenário atual.

Na reflexão acerca da Representação da Sociedade Civil nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, aqui pretendida, o que está em discussão é a compreensão da legitimidade e qualidade da representação da população nos espaços ampliados da democracia contemporânea, especialmente nas instâncias colegiadas de participação social nas quais o Conselho dos Direitos se insere. A representação em questão tende a ser aquela que, na concepção de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1995) significa possuir certas características que espelham ou evocam as dos sujeitos representados, um modelo centrado mais no efeito de conjunto do que sobre o papel de cada representante, sendo o organismo representativo como um microcosmo que fielmente reproduz as características do corpo político representado.

Por exemplo, no caso das entidades representativas da sociedade, se esse corpo representado é o conjunto da população essa é a concepção que mais se adequa ao tipo de representação da sociedade civil nos Conselhos dos Direitos, considerando que os aspectos do processo representativo envolvem: o consentimento / autorização da sociedade a essas entidades, expresso (a) através de um processo de escolha, feito em fórum próprio, para representá-la; falar e agir em nome da população e defender suas posições e interesses coletivos; e, sobretudo, considerar que o mandato do conselheiro é “não pessoal”, devendo as decisões partirem do resultado das discussões e consenso dos representados, o que guarda sintonia com os preceitos legais, em vigor:

As ações governamentais [...] serão realizadas, [...] e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...]; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis (CF, 2002, art. 204, II).

No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204 (CF, 2002, art. 227, §7º).

São diretrizes da política de atendimento: [...]; II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurados a participação popular paritária por meio de organizações representativas, [...] (ECA — Lei 8.069/90, art. 88, II).

As reflexões sobre o tema limitam-se à realidade dos municípios do estado do Rio Grande do Norte, tendo como referência a capacidade desses Conselhos enquanto espaço de partilhamento do poder na cogestão das políticas públicas; e à sua potencialidade para desconstruir práticas de gestão ainda em uso, de forma mais arraigada nos municípios, que seguem à revelia da lei “velhos esquemas de mando e centralização do poder” (CANTÓIA LUIZ, 2007, p. 70), excluindo a sociedade dos processos decisórios acerca da discussão e deliberação sobre as ações públicas do seu interesse.

É inegável que a instituição de espaços públicos de participação da sociedade civil significa um saldo positivo de duas décadas de luta pela democratização do país, com a consagração de um projeto político de sociedade que envolve “crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que significa uma vida em sociedade” (DAGNINO, 2004, p. 98), voltados para a democracia, universalização dos direitos, justiça social enfim, para o pleno usufruto dos direitos fundamentais.

Todavia, constata-se, em grande parte dos municípios do estado, que as políticas públicas voltadas para o segmento infanto-juvenil dificilmente se orientam pela ótica do que está legalmente previsto – participação social, controle social, cogestão das políticas entre governo e sociedade pela via dos Conselhos dos Direitos. As ações dessa política são revestidas por contradições e peculiaridades em cada administração pública, quase sempre à margem desse panorama legal. Há em curso a vigência de uma efetividade jurídica de cidadania ampliada, mas geralmente, sem haver a correspondente efetividade prática na maioria dos municípios participantes do curso de formação de conselheiros. Sendo importante enfatizar que isso guarda ressonância com a velha cultura da administração pública brasileira, em que a lei e os direitos convivem com “[...] o descaso governamental por instâncias de participação e controle social [...] associado ao viés conservador e autoritário da cultura política brasileira, o qual historicamente sempre concebeu o exercício do poder de forma centralizadora e personalista [...]” (MARTINS, 2006).

As evidências do descaso com as instâncias de participação e controle social se expressam nas falas dos conselheiros em processos formativos e por meio do levantamento realizado pela Escola de Conselhos. Quando indagados sobre as dificuldades para o exercício da função, as respostas apontam algumas tendências sustentadoras desse descaso, quanto à relação dos Conselhos dos Direitos com a estrutura burocrática administrativa governamental. Os dados expressam problemas que vão desde a estrutura física organizacional; dinâmica de funcionamento; interferência governamental no

procedimento de escolha dos conselheiros membros da sociedade civil; ausência de legitimidade na representação; defasagem dos dispositivos legais básicos de regulamentação desses Conselhos; até aqueles aspectos que dizem respeito à qualificação técnica e política dos conselheiros para o exercício do cargo e à desmobilização e relativa fragilidade da sociedade para fazer valer a correlação de forças, a contra hegemonia, na perspectiva da universalização da cidadania.

No que se refere à responsabilidade do Poder Executivo para viabilizar esses Conselhos, os dados da Tabela 1 evidenciam a incidência de um percentual de 46,5% de respostas sobre o tipo das dificuldades vivenciadas pelos conselheiros, sendo que 22,2% se referem à falta de estrutura adequada para funcionamento dos conselhos dos Direitos; 16,9% à falta de apoio do poder público e 7,4% ressentem-se da interferência desse poder em relação à autonomia dos Conselhos. Sobre a necessidade desse apoio, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), com base na Constituição Federal (art. 204, I) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 88, II), enquanto órgão responsável pelas normas gerais nessa área, expressa:

“Cabe à administração pública, nos diversos níveis do Poder Executivo, fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica que não onere o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§1º. A dotação orçamentária a que se refere o *caput* deste artigo deverá contemplar os recursos necessários ao custeio das atividades desempenhadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive despesas com capacitação de conselheiros;

§2º. “O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá contar com espaço físico adequado ao seu pleno funcionamento, cuja localização será amplamente divulgada, e dotada de todos os recursos necessários ao seu regular funcionamento” (CONANDA – RESOLUÇÃO 105/2005, art. 4º).

Os dados apontam para a ausência do poder público em grande parte dos municípios, na qual os gestores não vêm dando condições de funcionamento para esses Conselhos, conforme mostra a Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Infraestrutura, organização, recursos humanos e financeiros dos CMDCAs participantes do Curso de Formação Continuada de Conselheiros dos Direitos e Tutelares – Projeto Escola de Conselhos / RN – 2012

Infraestrutura, organização e recursos humanos e financeiros dos CMDCAs	Situação (%)	
	Sim	Não
Espaço instalado (próprio e alugado)	59,4	40,6
Secretaria Executiva	32,7	67,3
Equipamentos	53,1	46,9
Recursos humanos cedidos	16,2	57,2
Recursos orçamentários (para CMDCA, Fundo e Conselho Tutelar)	56,5	42,4

Destaca-se que há interferência do poder público, em muitos casos, no que tange à dinâmica de funcionamento e à representatividade da sociedade civil, deixando transparecer que os Conselhos dos Direitos têm estado mais a serviço da regulação das decisões centralizadas do poder público do que ocupando seu espaço e usufruindo da reserva de poder que lhe é assegurada para decisões de caráter público. Os conselheiros afirmam que há administradores públicos cujas interferências impedem, por ato ou omissão, que os Conselhos dos Direitos exerçam a sua função pública e política, sua capacidade deliberativa e controladora quando, por exemplo, solicitam ao presidente do Conselho assinaturas *ad referendum* em documentos de seu interesse, à revelia do colegiado. Outros problemas e interferências ocorrem conforme os depoimentos de conselheiros, na seqüência:

“O Conselho dos Direitos só existe no nome...”.

“Não controla, não decide, não participa nem tem acesso ao orçamento...”.

“Funciona só por ocasião da eleição do Conselho Tutelar...”.

“Prefeitos só procuram o Conselho (dos Direitos) pra pegar assinatura do presidente nos documentos...”.

“Não sabe as suas atribuições (os conselheiros dos direitos) nem as do Conselho Tutelar...”.

“Prefeitos indicam os membros da sociedade civil, descaradamente...”.

“Representante da Prefeitura se auto elege presidente do Conselho (dos Direitos)...”.

“Desarticulação em relação a outros setores afins e da sociedade civil...” (Depoimentos dos participantes da Oficina de Conselhos dos Direitos e Tutelares / Mod. III, do Curso de Formação Continuada para Conselheiros dos Direitos e Tutelares da Escola de Conselhos/ RN, 2012).

Essa situação é reveladora do descaso e do controle do Estado sobre a produção das políticas públicas, que conforme afirma Raichelis (2000), indica à recorrência de velhos vícios de cooptação, além dos riscos de burocratização e rotinização do funcionamento desses Conselhos, atitudes que fragilizam a sua autonomia legalmente assegurada. De várias maneiras a autonomia de alguns desses órgãos é minada como, por exemplo, não definem e não aprovam as diretrizes e o plano municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; não definem critérios de utilização dos recursos do Fundo e não têm esses fundos regulamentados, conforme os dados expressos na Tabela 3, na sequência.

Tabela 3 – Autonomia dos CMDCA's participantes do Curso de Formação Continuada de Conselheiros dos Direitos e Tutelares – Projeto Escola de Conselhos / RN – 2012

Autonomia dos Conselhos dos Direitos	Situação (%)	
	Sim	Não
Definição das diretrizes da política municipal	50,5	49,5
Aprovação do Plano Municipal de Ação de Atendimento dos Direitos	54,0	46,0
Definição de critérios de utilização de recursos do Fundo do CMDCA	28,8	70,5
Fundo do CMDCA regulamentado com conta em banco oficial	44,0	56,0

Se há uma justificativa para não se institucionalizar o Fundo, vinculado aos Conselhos dos Direitos, essa justificativa refere-se à falta de credibilidade desses Conselhos para gerir seus respectivos Fundos, sob o argumento da sua ineficácia administrativa e organizacional. Tal justificativa só encontra o respaldo na concepção de quem tem poder de ofício para fazer esses Conselhos funcionarem e não o faz. Porque Conselhos dos Direitos, assim como outros conselhos paritários, em funcionamento pleno e adequado, implica necessariamente na participação social nos processos decisórios sobre políticas públicas locais, no controle social das ações públicas, e isso é divisão de poder conquistado pela sociedade.

O descaso do poder público em questão colide com os princípios da administração pública, uma vez que “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício” por qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, constitui-se ato de improbidade administrativa. Infringe, também, os direitos e garantia de crianças e adolescentes previstos na norma constitucional e no seu Estatuto ao negar as condições objetivas para funcionamento pleno e adequado dos Conselhos dos Direitos como um órgão institucional cuja efetividade prática é um direito garantido a esse segmento da população, na estrutura organizacional da administração pública municipal.

No que tange à organização e funcionamento desses Conselhos, vale ressaltar que, em termos pragmáticos, as suas atribuições de caráter técnico administrativo, que se constituem suporte para sua função política não vêm sendo planejadas e executadas no conjunto dos municípios do estado. Chama atenção o índice das respostas dos conselheiros na Tabela 4, revelando um expressivo nível de articulação entre os Conselhos e outros órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos. No entanto, essa articulação não ocorreu na perspectiva do monitoramento das ações públicas municipais; da elaboração dos diagnósticos locais, da definição das diretrizes para a política municipal nessa área e do Plano de Ação do Conselho dos Direitos, numa ação conjunta e articulada com esses órgãos do SGD.

Tabela 4 – Índice de efetividade das articulações dos órgãos do SGD, pelos CMDCA's participantes do Curso de Formação Continuada de Conselheiros dos Direitos e Tutelares – Projeto Escola de Conselhos / RN – 2012

Órgãos do SGD articulados pelo CMDCA	Efetividade das articulações (%)	
	Sim	Não
Secretarias municipais	91,0	9,0
Órgãos da Justiça	87,2	12,8
Ministério Público	82,8	14,9
Conselho Tutelar	83,9	14,0
Conselhos setoriais (saúde, educação etc.)	78,0	22,0
Outros órgãos do SGD	53,6	32,1

Quando indagados sobre as atribuições técnico administrativas do CMDCA, as respostas obtidas revelam que os índices de efetividade dessas articulações não contribuíram para a elaboração de diagnósticos, uma atividade que precede a definição das prioridades locais, das diretrizes e das metas do Plano de Ação dos Conselhos dos Direitos e, ainda, a definição de temas para suas agendas de reunião. A Tabela 5, a seguir, demonstra um percentual de resposta de 57,9% de Conselhos sem diagnóstico e 44,3% sem Plano de Ação, situação que pode criar implicações orçamentárias na manutenção e funcionamento desses Conselhos.

Tabela 5 – Índice de efetividade das realizações das atribuições técnico administrativas pelos CMDCA's participantes do Curso de Formação Continuada de Conselheiros dos Direitos e Tutelares – Projeto Escola de Conselhos / RN – 2012

Atribuições técnico administrativas do CMDCA	Efetividade das realizações (%)	
	Sim	Não
Elaboração do diagnóstico local	42,1	57,9
Elaboração do Plano de Ação do CMDCA	55,7	44,3
Registro das entidades e programas municipais	69,5	29,5
Elaboração do Regimento Interno do CMDCA	88,8	11,6
Organização das Comissões Temáticas do CMDCA	51,4	48,6
Conhecimento da lei de criação do (CMDCA, fundo e CT)	80,0	20,00

Portanto, esse nível de articulação não contribuiu para que os Conselhos efetivassem suas principais atribuições práticas na direção de realizar sua competência institucional de definição de diretrizes e de controle social das ações públicas, o que pode denotar o caráter pontual dessas articulações, haja vista as respostas dadas à pergunta “Como o Conselho tem exercido a sua função de controle sobre as ações públicas locais na área da criança e do adolescente?”. Os participantes afirmaram que o controle social é efetivado em 41,9% dos municípios; em 22,9%, não é realizado e em 10,5 é feito de forma precária.

A forma como ocorre esse controle não faz referência aos instrumentos e mecanismos necessários à efetivação do controle social, dentre eles o orçamento como elemento estruturante da gestão que contém o conjunto das ações das políticas públicas com as respectivas dotações orçamentárias e nem também os relatórios de execução dos programas governamentais, dentre outros instrumentos. Aqueles municípios que responderam afirmativamente fazem o controle social da forma como expressa a Tabela 6, a seguir.

Tabela 6 – Incidência das formas de controle social efetivada nos CMDCA's participantes do Curso de formação Continuada de Conselheiros dos Direitos e Tutelares – Projeto Escola de Conselhos / RN 2012

Controle social efetivado pelo CMDCA	Incidência das formas de controle (%)
Parcerias com as secretarias municipais	11,9
Participação no Centro de Ref. e Assistência social (CRAS)	9,5
Visitas às instituições públicas	8,3
Elaboração de relatórios	4,8
Envio de recomendações às Secretarias	1,2
Através de registro	7,1
Realização de visitas mensais	3,6
Cobrando e fiscalizando os Conselhos Tutelares	7,1
Palestras e reuniões	11,9

A forma de realização do controle social apontadas pelos conselheiros inclui apenas procedimentos rotineiros comuns, sem uma direção definida, necessários à realização de qualquer trabalho. Além disso, foi confirmado, no levantamento, o fato de que alguns conselheiros veem o Conselho dos Direitos como órgão fiscalizador do Conselho Tutelar (7,1%), assunto que foi objeto de discussão e conflito entre alguns participantes nos encontros formativos.

Por ocasião dos encontros formativos, quando consultados acerca da função dos Conselhos dos Direitos, os participantes responderam: “fazer a eleição do Conselho Tutelar”. Assim, alguns Conselhos dos Direitos, colocados no ostracismo (em relação à dotação de recursos humanos, físicos, financeiros e materiais indispensáveis ao seu funcionamento pleno) pelo Poder Executivo ficam praticamente inativos e, de três em três anos, desempenham a função de deflagrar, coordenar, normatizar e executar o processo de

escolha dos conselheiros tutelares. Quando indagados sobre quando havia sido a última vez que o Conselho reuniu seus membros, a resposta foi: “na eleição do Conselho Tutelar”.

Como há um esvaziamento de ações que deveriam ser específicas do Conselho dos Direitos, alguns conselheiros que as desconhecem entendem que o seu papel é realizar a fiscalização do Conselho Tutelar, passando a ideia para a população de que essa é sua única atribuição. No entanto, entre os órgãos que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos, do poder público e da sociedade civil, o que deve haver é articulação, conforme o princípio legal, devendo as ações das instâncias de qualquer eixo do Sistema, seja da promoção e da defesa dos direitos ou do controle social, ser articuladas no plano político e integradas no âmbito operacional, com ressalva para a autonomia de cada órgão em relação as suas competências institucionais.

Em consideração às formas de controle evidenciadas na Tabela 6, vale ressaltar que exercício do controle social significa, fundamentalmente, exigir do Poder Executivo o acesso às informações que se constituem componentes centrais para sua efetivação, tais como o orçamento municipal; relatórios de execução dos programas e ações; e a prestação de contas da execução orçamentária, sendo necessário fazer análise dos dados orçamentários e de sua execução.

A efetivação desse controle social não ocorre de forma harmoniosa, considerando que o Conselho é um espaço de interesses contraditórios, onde podem ocorrer tensões e conflitos entre governo e sociedade, que antecedem a fase consensual. Outros componentes do controle social são necessários para ampliá-lo como, por exemplo, a realização de audiências públicas, o registro das entidades não governamentais e dos programas governamentais do município, e as deliberações das conferências municipais que contém os eixos norteadores da política pública na área da criança e do adolescente, contribuindo para construção da pauta de discussão na agenda política dos Conselhos.

Tanto nos processos formativos quanto no levantamento realizado junto aos conselheiros, ficaram evidenciadas, na maioria dos municípios, algumas dificuldades em relação à desmotivação e à qualificação técnica e política dos conselheiros para o exercício do cargo; à indisponibilidade de tempo para participar dos Conselhos; e à desinformação acerca dos instrumentos legais, normativos, pactos e acordos internacionais específicos e marcos regulatórios nacionais de políticas públicas, na área dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Grande parte dos conselheiros não tem clareza da função institucional do Conselho dos Direitos e nem das suas atribuições na qualidade de membros desse órgão. Há um desconhecimento e alheamento tanto no trato das questões referentes ao ciclo orçamentário, sobretudo no que concerne à elaboração, execução e ao monitoramento da lei orçamentária municipal; quanto em relação aos dispositivos legais, em nível local, instituidores e regulamentadores do CMDCA e do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. No levantamento de informações junto aos participantes do Curso de Formação Continuada para Conselheiros dos Direitos e Tutelares — Projeto Escola de Conselhos/RN, 2012, 20% dos conselheiros dos direitos desconheciam esses dispositivos.

Não estaria a falta de apoio do poder público associada à desmobilização da sociedade, desmotivando os conselheiros dos direitos, principalmente os da sociedade civil? A falta de apoio dos gestores públicos aos conselheiros para viabilizar a sua presença no processo formativo da Escola de Conselhos não será responsável pelo baixo nível de participação dos mesmos nos cursos de formação? Vale salientar que este tem sido um fato recorrente na cronologia dos processos formativos no estado junto a conselheiros dos direitos ao longo de uma década.

Por sua vez, na sociedade civil, verifica-se uma relativa fragilidade para fazer valer a correlação de forças, a contra hegemonia na perspectiva da universalização da cidadania; além da ausência de fóruns locais de discussões de políticas públicas, como ação dos

vários segmentos da sociedade, na retaguarda dos representantes da sociedade civil dentro dos Conselhos. Haja vista as principais dificuldades relacionadas na Tabela 1 do levantamento da Escola de Conselhos, 2012, apontadas pelos participantes do Curso de Formação, que evidenciam os seguintes percentuais: a) não valorização e desinteresse da sociedade civil para participar do CMDCA, num percentual (8,4%); b) ausência e desinteresse dos conselheiros em participar das reuniões (24,3); c) falta de tempo dos conselheiros para o exercício da função” (15,9%).

Outro aspecto que se buscou conhecer foi a natureza dos órgãos e entidades que têm representação no Conselho dos Direitos. Os dados revelam a predominância de órgãos públicos municipais. Um percentual de 76,0% dos conselheiros trabalha em órgãos da administração municipal, 13,5% trabalha em empresa privada e 6,7% em entidades não governamentais. Em relação à natureza dos órgãos representados no Conselho dos Direitos, 49% são órgãos públicos municipais, os demais são entidades laicas (27%) e entidades religiosas (17,1) o que significa maior participação de representantes governamentais, conforme expressa a seguir na Tabela 7 a seguir.

Tabela 7 – Natureza dos órgãos e entidades representantes do governo e da sociedade participantes do Curso de Formação Continuada de Conselheiros dos Direitos e Tutelares – Projeto Escola de Conselhos / RN – 2012

Natureza dos órgãos e entidades representantes do governo e da sociedade no CMDCA	Incidência (%)
Associação de Classe	8,6
Associação profissional	2,9
Associação esportiva e cultural	4,8
Associação comunitária de bairro	9,5
Vinculada à entidade religiosa	17,1
Entidade beneficente laica	1,0
Organização social de interesse público (OSCIP)	1,0
Órgão público municipal	49,5

Pode-se inferir que há uma visível desmobilização da sociedade civil e uma relativa ausência de seus representantes nos Conselhos dos Direitos que, associada ao descaso dos representantes dos órgãos governamentais, tem impedido esses Conselhos de discutir, em nível estrutural, as situações locais de violação dos direitos de crianças e adolescentes e de construir consensos para intervenção na realidade, como por exemplo, a elaboração do diagnóstico situacional da criança e do adolescente e da rede de serviços e programas locais. Um percentual de 57,9 % dos municípios participantes do curso de formação continuada não fez o seu respectivo diagnóstico (Tabela 5 do levantamento da Escola de Conselhos, 2012). Não se tem informação, até então, de um debate qualificado, substantivo sobre políticas públicas universalizantes nos municípios, promovido pelos Conselhos dos Direitos, envolvendo os órgãos locais do SGD. Em alguns municípios, isso ocorre de maneira pontual, seguindo datas do calendário nacional, tal como em relação ao dia de combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes.

Em relação à representação da sociedade civil nos Conselhos dos Direitos, é possível constatar que, em grande parte dos municípios, há ausência de legitimidade a partir dos procedimentos utilizados no processo de escolha das entidades não governamentais, por ser uma prática recorrente a escolha de essas entidades resumirem-se a indicação do Prefeito, em vez delas serem escolhidas em fórum próprio, situação que é colocada frequentemente pelos conselheiros. Retornando aos dados do Quadro I, verifica-se que, na incidência de respostas sobre as dificuldades, um percentual de 7,4% dos conselheiros expressa a interferência do Poder Executivo em relação à autonomia do CMDCA. São práticas em que “a conquista do espaço público e a descoberta do sentido da ação política na sua capacidade de alterar o ‘já dado’ e descortinar horizontes de futuros possíveis, vem sendo minada” (TELLES, 1999, p. 142).

Os representantes de entidades não governamentais atuam sem autorização da sociedade para representá-la, sem a observância do princípio legal da paridade. Paridade que está para além da

questão numérica, a qual, conforme expressa Raichelis, “implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos conselhos” (2000, p. 44).

As assimetrias não ocorrem somente entre governo e sociedade, mas também no interior da sociedade civil, onde parcelas desse segmento possuem perfil assistencialista e corporativista ou patrimonialista, estando de alguma forma interessadas nos resultados dessas políticas e podendo resvalar para essas posturas familiarizadas com a cultura de obter recursos através da política clientelista e a buscar apoio para seus projetos particulares junto ao Poder Executivo.

Sobretudo, considerando a dificuldade sempre evidenciada quando se debruça sobre essa questão de rompimento com o ciclo vicioso da cultura política de centralização da gestão pública nos municípios e a cooptação política de alguns segmentos sociais, por parte dos administradores públicos. Por outro lado, em grande parte dos Conselhos dos Direitos do estado verifica-se a fragilidade também da representação governamental, com conselheiros despreparados para a função tal como os representantes da sociedade civil, os quais, em muitos casos, permitem que se sobressaiam suas próprias opiniões em vez do posicionamento do órgão por ele representado.

Assim, conforme argumenta Dagnino (2002), as posições do governo nem sempre chegam ao conhecimento do Conselho dos Direitos, assim como as discussões dos Conselhos costumam não ser acompanhadas pelos órgãos estatais envolvidos. Fator decorrente da ausência do Estado e da pouca importância que ele confere ao Conselho dos Direitos, indicando para representá-lo nas assembleias pessoas despreparadas para discutir políticas públicas e com pouco ou nenhum poder de decisão. Diante dessa situação, pode-se afirmar que

[...] estamos diante de uma dificuldade de legitimar a representatividade dos segmentos que estão no Conselho, quando se constata que os conselheiros não retornam as informações

do debate para as entidades representadas. Como garantir a sintonia entre o Conselho e a sociedade pela mediação dos segmentos lá representados? (RAICHELIS, 2000, p. 44).

A falta de clareza da sociedade civil do seu papel nos Conselhos dos Direitos ainda é uma situação muito visível; as demandas e reivindicações da população ficam sem proposta para disputar a hegemonia do poder nos espaços da participação social; os segmentos da sociedade civil dentro dos conselhos não se articulam, pelo menos num nível possível de se perceber, com o conjunto da sociedade. Então, sobrepõe-se o predomínio de uma visão pontual e fragmentada das demandas na defesa de um direito específico, talvez num esforço na direção do próprio reconhecimento da entidade representada. Há quem afirme que algumas entidades da sociedade civil com representação nos Conselhos estejam representando tão somente elas mesmas ou os grupos que as integra.

Considerando que os Conselhos não são o único espaço de participação da sociedade civil, Raichelis (2000) defende que os Conselhos também precisam ser submetidos ao controle da sociedade, chamando atenção para o fato de que se eles continuarem atuando como uma instância fechada, sem publicização e sintonia com os fóruns sociais mais amplos, poderão cair na rotina institucional como qualquer órgão público burocrático. Esses fóruns são importantes tanto para ativar e qualificar a representação, quanto para submeter a prestação de contas dessa representação à sociedade civil também, além dos gestores; e ainda permitir a participação do cidadão comum na construção das pautas coletivas. Portanto, é necessário inserir também:

[...] nestes mecanismos de representação social o cidadão comum, não organizado, excluído de qualquer participação. Até agora, apenas alguns segmentos sociais mais organizados tiveram acesso a estes mecanismos. Este é o grande desafio na construção da nova institucionalidade democrática: criar canais de comunicação permanentes e interativos entre os cidadãos, o governo e as próprias entidades representativas (TEIXEIRA, 2000, p. 106).

Faz-se necessário um compromisso ético dos conselheiros, das entidades da sociedade civil e dos movimentos sociais com uma cultura de socialização da política e da distribuição do poder, uma vez que, ressalvadas as limitações, depende desses sujeitos sociais e dessas instâncias o fortalecimento dos Conselhos dos Direitos como esferas de interlocução do Estado e da sociedade, e de radicalização democrática do acesso às políticas públicas. Radicalização necessária para provocar mudanças substantivas na relação entre os gestores públicos e a sociedade, na luta contra hegemônica, a favor de um projeto de cidadania ampliado.

Esse compromisso ético envolve a ampla internalização de princípios que afirmam a defesa da democracia, no seu sentido de estendê-la para além do sistema político tradicional; da cidadania ampliada, conquistada a partir dos espaços públicos de partilha de poder entre Estado e sociedade; da distribuição de renda, da justiça social, equidade, liberdade, direitos humanos e autonomia dos indivíduos; da diversidade social de raça e etnia, de gênero e do combate a toda forma de preconceito; da gestão democrática e do controle social das políticas públicas; e, enfim, da compreensão da função pública do conselheiro dos direitos, sobretudo dos membros da sociedade civil, entendida como uma representação em defesa da proteção integral de crianças e adolescentes e de suas famílias.

Para isso, é preciso investir com determinação tanto na mobilização dos vários segmentos da sociedade civil, estimulando a sua capacidade política e a sua auto-organização, quanto na formação continuada dos conselheiros, especialmente os que representam a sociedade, com vistas à incorporação de novas competências políticas, éticas e técnicas por parte desses sujeitos sociais. Assim, eles poderão legitimar e aprimorar a qualidade da representação popular nos Conselhos dos Direitos e potencializá-los como espaço de poder nas decisões que dizem respeito às necessidades coletivas da população, em especial crianças e adolescentes. Esse é o desafio colocado no contexto atual.

Considerações finais

Não é condição suficiente somente a efetividade jurídica dos princípios, diretrizes, mecanismos e estruturas garantidores dos direitos de crianças e adolescentes. Como conquista social, é preciso continuar na luta pelas condições objetivas que viabilizem a efetividade prática da norma jurídica. Urge consolidar também a institucionalidade da descentralização das ações do poder público e da participação social como democracia deliberativa pela via dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

Nessa luta, pode-se até usufruir dos mecanismos legais de exigibilidade dos direitos quando forem esgotadas as condições de diálogo, tudo pela defesa da não atrofia e do fortalecimento desses canais autônomos de decisão das políticas públicas e de representação da sociedade civil nesses espaços de mediação, na construção de interesses coletivos e defesa dos direitos, sem a prática centralizadora dos interlocutores tradicionais.

Tendo em vista a diversidade dos sujeitos envolvidos e de suas convicções e interesses, é determinante iniciar um processo de mobilização da sociedade e estimular um debate substantivo sobre a dinâmica da participação e da representação social nos Conselhos dos Direitos, na perspectiva de construção de uma agenda coletiva desses Conselhos, entidades e movimentos sociais.

Urge dar prioridade, de forma sistemática e continuada, ao processo formativo dos conselheiros, numa dimensão sócio-histórica, política e técnica. É importante também que sejam incluídos, nesses eventos formativos, estrategicamente, potenciais candidatos a representantes da sociedade civil nos Conselhos, membros das organizações não governamentais (não conselheiros), considerando a importância da ocupação desses espaços de interlocução política para cogestão das políticas públicas. Esses candidatos devem apresentar-se como sujeitos sociais capazes de exercer uma representação autônoma a partir dos interesses legítimos de crianças e adolescentes.

É premente iniciar uma discussão com os gestores públicos municipais, articulados por meio de seus canais de representação que são as associações dos municípios, trazendo para o debate a questão da omissão e do descumprimento dos gestores públicos em relação à estrutura de funcionamento dos Conselhos dos Direitos, incluindo na pauta de discussão os agravantes atos de interferência dos gestores públicos na autonomia desses órgãos.

Ciente dos limites dessa reflexão, conclui-se que a sua relevância deve-se ao fato dela trazer o início de uma discussão sobre o tema a qual precisa ser ampliada e levada aos contextos locais na perspectiva de consolidar o aperfeiçoamento da democracia participativa. Há um longo caminho a se percorrer.

Referências

AIRES, M. C. A. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. Dossiês, eleições e participação. *Revista Debates*, v. 3, n. 2, p. 12-38, Porto Alegre, jul.-dez. 2009.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 8. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. BOMFIM, B. Calheiros (Org.). Rio de Janeiro: Destaque, 2002.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei Federal nº 8.069/90. Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2010.

CANTÓIA LUIZ, D. E. *Possíveis Dimensões Emancipatórias de uma Capacitação*. In: LAVAROTTI, C. (Org.). Programa de Capacitação Permanente na área da Infância e da Adolescência. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2007.

CONANDA. *Parâmetros para funcionamento dos direitos da criança e do adolescente*. Resolução 105, Brasília, DF, 2005.

DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de cidadania y sociedade civil em tempos de globalizacion*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. Coleção Questões da nossa Época. São Paulo: Cortez, 2001.

LIBERATI, W. D.; CIRYNO, P. C. B. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1997.

MARTINS, A. de C. Conselhos dos Direitos: democracia e participação. In: SALES, M. A. et al. *Política social, família e Juventude: Uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2006.

PITKIN, H. F. *Representação: palavras instituições e ideias*. Lua Nova. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

RAICHELIS, R. *Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional*. In: CARVALHO, do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa. In: CARVALHO, do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

TELLES, V. da S. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

URBINATI, N. *O que torna a representação democrática?* Lua Nova. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2012.

O controle social como instrumento de consolidação de direitos: limites e possibilidades de sua efetivação no RN

Nestor Gomes Duarte Júnior

Introdução

O controle social marca a quebra de paradigmas na gestão das políticas públicas no Brasil, com a perspectiva de um novo tempo para a superação dos grandes “entranques ao desenvolvimento da nação” (TELLES, 1999, p. 19), e credita-se aos movimentos sociais organizados a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento e controle das ações governamentais, sob pena de comprometer-se a efetividade dos serviços e, conseqüentemente, dos direitos sociais conquistados.

As reflexões aqui desenvolvidas têm por base as falas e expressões dos conselheiros de direitos da criança e do adolescente, e dos conselheiros tutelares, participantes do Curso de Formação de Conselheiros oferecido pela Escola dos Conselhos do Rio Grande do Norte no ano de 2012. No decorrer das atividades da Escola, ao discutirmos a resolução nº 113/2006/CONANDA – que institui parâmetros para o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD), com base nos eixos: “Defesa”, “Promoção” e “Controle” dos direitos – costumeiramente, ouvíamos dos interlocutores que um dos principais entranques para a efetividade do SGD situa-se no eixo do “Controle”.

O comprometimento apontado, mormente, acompanhava-se pelo argumento do não interesse da sociedade em integrar os colegiados, sob as diversas alegações, desde a ausência de remuneração, ou disponibilidade de carga horária para dedicar-se, ou

mesmo o receio de comprometer-se politicamente e indispor-se com os políticos locais. Ainda das experiências do curso, apreende-se por parte dos conselheiros de direitos, representantes do poder público, que a maior dificuldade de fazê-los funcionar dá-se pela ausência de entidades da sociedade civil organizada interessada em participar da dinâmica dos conselhos.

Para tanto, empreenderam-se reflexões sobre as possíveis determinações do distanciamento existente entre a sociedade e os conselhos, e, como as observações refletiam realidades de municípios com menor índice populacional, estabeleceu-se uma relação do envolvimento sociopolítico em causas coletivas a partir do porte dos municípios, delimitando-se um movimento reflexivo partindo do índice populacional, para o desenvolvimento do poder local no país, ressaltando os traços que vão da formação do poder local nos pequenos municípios no Nordeste ao contexto universal de rebatimentos ideológicos inerentes ao modelo neoliberal vigente.

Para a definição do porte dos municípios, utilizou-se da Resolução nº145/2004 do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), que estabelece a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) e, entre outras definições, distingue as cidades para fins da distribuição das políticas e serviços, a partir da quantidade de habitantes, apresentando uma variação que vai do pequeno porte (até 20.000 habitantes) a metrópoles (compreendendo municípios com até 900.000 habitantes), o que confere um panorama macro dos municípios a partir da quantidade de habitantes, conformando um parâmetro coerente para a presente abordagem.

Ressalta-se, ainda, que estudos e pesquisas têm sido realizados no país com foco na efetividade do controle social (GONH, 2003, 2008; AVRITZER, 2010). No entanto, as investigações voltam-se para análise das cidades de grande e médio porte, como São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, o que ainda reforça a necessidade de debruçar-se sobre tais inquietações.

Assim, este artigo está organizado em duas partes. Na primeira parte, prioriza-se o debate das políticas públicas no Brasil e a institucionalização do controle social. A segunda parte volta-se às reflexões acerca dos limites e desafios contemporâneos para a efetivação do controle social, considerando aspectos do desenvolvimento histórico do Estado brasileiro e a participação dos movimentos sociais na dinâmica contemporânea desses instrumentos de controle.

Políticas públicas e controle social no Brasil

A apreensão das políticas públicas como fundamental à garantia de direitos está associada ao papel desempenhado pelas lutas sociais das classes subalternizadas¹, de modo que as reivindicações coletivas entram no rol das ações do Estado e passam a representar “direitos sociais”, como estratégia, não de promover transformações substanciais na vida desses sujeitos, mas de assegurar uma “[...] distribuição mais equitativa de poder e bens públicos” (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 58), provendo os mínimos sociais aos cidadãos privados do acesso aos meios de produção e reprodução da vida material.

Assim, é fundamental entender o controle social como possibilidade real da classe subalternizada intervir e disputar concepções, recursos e formas de implementação das políticas sociais, vislumbrando mecanismos mais eficazes de conferir materialidade às ações público-estatais, ainda que, no contexto neoliberal marcado pela “sobrevvalorização do mercado” e restrições aos investimentos nas políticas, especialmente sociais (ANDERSON, 1995), há que, conforme Behring e Boschetti (2008, p. 199), compreender a

1 A utilização dessa expressão é significativa, quando se considera a “subalternidade” como “modalidade histórica que pode ser rompida” (SPOSATI *et al.*, 1987, p. 28) o que indica a condição posta por um processo histórico próprio da sociabilidade capitalista, “que constitui uma exclusão integrativa que no mercado capitalista cria reservas de mão de obra” (YAZBEK, 2009, p. 80) tornando uma grande massa de trabalhadores excluídos do acesso aos meios de produzir suas condições materiais de sobrevivência ou incluídos de forma precarizada, ou seja, “subalternizada”.

“consolidação das políticas sociais como antessala da construção de uma sociedade socialista”.

Perry Anderson (1995) aponta elementos essenciais para compreendermos as principais características de um Estado neoliberal. Afirma que o neoliberalismo surge após a II Guerra Mundial, contrapondo-se ao padrão interventor do Estado de bem-estar social e com a missão de garantir o aprofundamento do domínio do capital. Dentre os elementos que traduzem o significado da expansão do ideário neoliberal, cita-se a desresponsabilização do Estado, a desregulamentação do mercado de trabalho e o princípio do associativismo estadunidense. Este último responde pela nova lógica do entendimento acerca da sociedade civil, agora endossando a categoria “terceiro setor” como “padrão emergente de intervenção social” (MONTAÑO, 2003).

O principal argumento utilizado pelos neoliberais para justificar a necessidade da ideologia e da ação neoliberal consistia na culpabilização do movimento operário, por suas inúmeras reivindicações dirigidas ao Estado, o que acarretou “muitos” gastos sociais, limitando a liberdade de concorrência, de acordo com Anderson (1995), os agentes do neoliberalismo

[...] argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentaram que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais (ANDERSON, 1995, p. 10).

Outrossim, o receituário neoliberal declara a falência do Estado. Prioritariamente, valoriza a liberdade de mercado e sataniza as políticas sociais públicas por considerá-las um meio de acomodação das pessoas que, diante do aparato do Estado, recusar-se-iam

a trabalhar. Nesse processo, o projeto neoliberal se expande, fortemente, ao impor orientações para uma contrarreforma do Estado.

Importante assinalar que a adoção do termo contrarreforma para caracterizar os processos em curso no âmbito do Estado brasileiro deve-se ao entendimento de que não se pode denominar toda e qualquer mudança de reforma (originalmente, termo explicitado pelo movimento operário socialista no sentido de melhores condições de vida e trabalho para a classe trabalhadora), independente de sua direção política e consequências sociais. Portanto, corroborando com a análise de Behring (2003) no que se refere à realidade do Brasil, cabe-nos falar, na verdade, em contrarreforma, dada a sua direção numa perspectiva antipopular e de adaptação passiva à lógica do capital, possibilitada no país por diversos fatores e elementos da realidade concreta.

Os estudos de Behring e Boschetti (2008) demonstram os impactos mais gerais e as principais tendências que vêm se operando nesse campo. Em linhas gerais, o que vem prevalecendo é a restrição e a redução de direitos, com base no trinômio estruturante da ofensiva neoliberal: a privatização, a focalização/seletividade e a descentralização, face o processo de desresponsabilização do Estado para com a área social.

A privatização se legitima com base na propagada ideia de, por um lado, ineficácia e ineficiência administrativa e financeira dos serviços públicos e, em contrapartida, qualidade e efetividade dos serviços privados. Com isso, há a defesa de que a intervenção do Estado deve restringir-se ao que é estritamente necessário, enquanto o capital lucra com a pobreza e a miséria. Além disso, “a privatização gera uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 159), desmontando direitos historicamente conquistados.

A focalização das políticas sociais na pobreza extrema, associada à seletividade, estabelece, com base na renda, uma linha de pobreza absoluta para identificar o público-alvo das políticas sociais.

Trata-se de mais um mecanismo de filiação neoliberal que produz como consequência a geração de um ciclo vicioso de naturalização e manutenção da pobreza, na proporção em que, caso o beneficiário melhore minimamente a sua renda mensal, deixa de ser atendido pela ação do Estado e, com isso, retoma sua condição de privação inicial.

Diante do exposto, a descentralização das políticas públicas no Brasil assume papel estratégico e foi institucionalizada a partir das regulamentações decorrentes da constituição de 1988, que previu como central para todas as políticas operadas pelo Estado os princípios do controle social e da transparência nas ações governamentais. Disso acompanhou-se a edição de medidas regulamentadoras das políticas, com “nova” concepção e perspectivas de implementação, e dos respectivos instrumentos de controle.

Entretanto, com a institucionalização da descentralização administrativa do Estado, a década de 1990 foi marcada por um movimento de transferência de competências e responsabilidades na operacionalização das políticas públicas, outrora operadas pelos governos estaduais e federal para os municípios. Nesses termos, os serviços da atenção básica à saúde, à assistência social, à educação fundamental e ciclos iniciais, passam a ser atributos dos governos municipais, que devem prover sua organização, oferecendo contrapartida estrutural e de recursos humanos, sob o “carro chefe” das “parcerias institucionais” entre os entes estatais.

Os grupos sociais envolvidos na luta pela constituição federal de 1988 estiveram centrados na garantia da abertura democrática do Estado, e ainda na manutenção desse princípio democratizante das ações públicas, com direção da coparticipação da sociedade no monitoramento, na avaliação e no controle de suas ações. Essa afirmação pode ser confirmada pela “nova cultura” da gestão pública brasileira, que condiciona para o estabelecimento de parcerias administrativas e repasses financeiros entre a União e os estados e municípios, o pleno funcionamento dos conselhos de controle das políticas e seus planos de ação, instituindo a lógica do Conselho Plano e Fundo

(CPF) (SILVA, 2004), bem como da realização de conferências com garantia da participação da sociedade civil e do Estado.

Esse movimento de transferência de responsabilidade tem conformado o que até a atualidade se tenta alcançar pelos gestores públicos, a chamada descentralização administrativa, essa que deve ser acompanhada da implementação dos conselhos nas diferentes esferas do poder, num processo articulado de transferência de responsabilidades da gestão dos serviços públicos e a participação da sociedade no direcionamento destas políticas.

Vale destacar na experiência desse instrumento no Brasil, a concepção apresentada por Gohn (2003), em estudo sobre os movimentos sociais, que considera como “Conselhos Temáticos Institucionalizados” os organizados por área de gestão e por categorias ou segmentos sociais, dentre os quais se pode distinguir os conselhos de políticas (de saúde, de educação ou assistência) e os conselhos de direitos (da criança e do adolescente, do idoso ou da mulher). Fato é que em diferentes áreas ou segmentos, ambos representam avanços na direção do controle e da participação popular na gestão pública. No entanto, somente a garantia institucional do controle social não assegura a efetividade dos conselhos como instrumento de luta pela consolidação de direitos.

Quanto aos números de conselhos no país, estudos e levantamentos apontam que há entre 20 e 25 mil distribuídos pelos 5.564 municípios brasileiros (RICCI, 2010; BEHRING; BOCHETTI, 2008), entre conselhos de direitos e de políticas; ainda conforme Ricci (2010, p. 205), 4.119 municípios que têm até 20.000 habitantes (porte I) respondem por 18.879 dessas instâncias. Já no RN, dos 167 municípios, de acordo com o parâmetro estabelecido, 108 estão na definição do porte I. Por outro lado, ao considerar a lógica CPF, já apresentada, o Estado conta com no mínimo 500 conselhos entre assistência social, saúde e dos direitos da criança e do adolescente, por serem condicionantes ao estabelecimento de parcerias administrativas com estado e união.

Diante dos dados, infere-se que os municípios de menor porte representam quase 80% das cidades do país, e aproximadamente 70% das do RN. Contudo, sendo a formação do “poder local” – entendido como “relações sociais” entre os grupos sociais (sindicatos, associações, clubes sociais, ou grupos religiosos) de um determinado território, destarte, são esses sujeitos sociais que definem normas e padrões morais de vida econômica e social do lugar, sem se desvincular dos determinantes externos (TEIXEIRA, 2001) – permeado pelos traços próprios da formação da sociedade brasileira, o que tende a evidenciar mais incisivamente o controle de determinados grupos sobre essas relações sociais.

Destaca-se o aspecto presente e de natureza duradoura na formação social-econômica do Brasil, a “incongruência entre as normas legais e as normas práticas”. Explica-se esse aspecto da sua formação pela acentuada especificidade do liberalismo no país em relação ao padrão europeu. Ao se construir, ora com caráter de um liberalismo heroico no qual convergiam e mesmo se confundiam as aspirações da elite com os demais grupos sociais, ora com caráter de um liberalismo regressista, distante e apartado das pressões democráticas, “o liberalismo no Brasil não se constrói sobre a universalidade da figura de cidadão” (IAMAMOTO, 2008, p. 139). Ao contrário, no caso brasileiro, a cidadania se constrói sob o signo das relações de favor e de dependência, muitas vezes combinado com o assistencialismo e a repressão.

A “congruência” de projetos societários de diferentes grupos no cenário nacional marcou as mudanças contextuais da sociedade brasileira, com base em acordos antepostos a qualquer fato que porventura ameaçasse as bases fundamentais dos detentores dos meios de produção. Assim, “[...] todas as opções concretas enfrentadas pelo Brasil, direta ou indiretamente ligadas à transição do capitalismo (desde a independência política ao golpe de 64, passando pela proclamação da República e pela Revolução de 1930), encontraram uma solução *pelo alto*” (IAMAMOTO, 2008, p. 133).

Vale ressaltar que Yamamoto (*op. cit.*) chama de “solução pelo alto” o fato de, historicamente, os rumos dos processos políticos no país serem resultado da conciliação entre as frações das classes economicamente dominantes com a exclusão forçada das forças populares, ao invés de ser resultado de movimentos verdadeiramente originários de anseios do povo. Isso não significa ausência de reivindicações, protestos e lutas das forças democráticas, mas sem dúvidas a particularidade do desenvolvimento brasileiro reflete na forma como se processa a construção de espaços públicos democráticos no país, bem como traz implicações para a participação popular na sociedade contemporânea.

Evidencia-se, ainda, outros dois elementos como centrais à formação do Estado brasileiro, e que são indissociáveis das relações da administração pública, notadamente incorporados aos órgãos federais, estaduais e municipais: o “patrimonialismo” e o “personalismo” (COSTA, 2006).

Por “patrimonialismo”, tem-se a ocupação irrestrita de cargos públicos por pessoas indicadas pelo “chefe do poder” (COSTA, *op. cit.*, p. 141). Na realidade dos municípios de porte I, há ocorrência desse tipo de relação público-privada, até mesmo pela proximidade dos gestores com os municípios. Tal fato o pode ser sinalizado como um fator desencadeador do comprometimento da participação popular no controle social, uma vez que a concessão de um vínculo “empregatício” para um parente pode significar um “pacto de silêncio e cumplicidade”, o que contraria a lógica do controle social, que tem a função, entre outras, de fiscalizar a ação desse agente.

Desse modo, as relações estabelecidas no Estado brasileiro têm sido pautadas na lógica da apropriação do público pelo privado por meio de seus representantes, que, historicamente, se apropriam das relações de poder e dominação do Estado, com os coronéis, o baronato, os médios e grandes empresários, para os quais a ação estatal volta-se, no sentido de garantir sua hegemonia e as condições necessárias para sua permanência no posto de dominação em que se encontram, originando, pois, o que Costa (*op. cit.*) vai denominar de

“capitalismo à brasileira criada pelos ‘liberais autoritários,’ no qual, muitas vezes, o cartório e o favor substituem o risco” (p. 145).

Já o “personalismo”, é identificado pelo tipo de relação em que se hierarquizam socialmente as pessoas, para se proceder um atendimento. De acordo com Costa (2006),

[...] no universo das relações pessoais, a lei não é expressão da ordem igualitária, mas, sim uma sanção generalizada, da qual não escapam aqueles que conseguem flexibilizar a sua vigência pela “especificidade do caso”. Quem se apresenta como “indivíduo” não é um cidadão completo; é um “zé-ninguém”, uma “não pessoa” alguém que não possui uma ‘identidade’ que possa ser hierarquizada numa escala relacional – filho do ministro, amigo do deputado, irmão do coronel, motorista do governador. Esse “indivíduo”, para quem está dos dois lados do balcão da burocracia pública, não é percebido como o patrão, o cliente e a própria razão de ser do Estado e dos serviços públicos. É um incômodo, um estorvo (COSTA, 2006, p. 147).

O jargão popular “jeitinho brasileiro”² define nitidamente o tipo personalista de relação entre agentes públicos e usuários dos serviços. Assim como o patrimonialismo compromete a efetividade dos instrumentos de controle, o personalismo no trato das políticas públicas incorre na mesma problemática, uma vez que perpassa nos princípios constitucionais a impessoalidade e a isonomia no trato das políticas, cabendo, pois, aos conselhos auferir a materialidade desses princípios, que, se aplicados aos municípios em questão, os vínculos relacionais estabelecidos também os compromete.

Ainda destaca-se, num aspecto geral, o desenvolvimento das relações de força no Nordeste, que, conforme Oliveira (1981) amadurece vinculada aos interesses do mercado mundial, em que as regiões que não produziam açúcar, entravam na produção do algodão para abastecer o mercado internacional, que encontrava aqui “condições favoráveis ao baixo custo do produto” a duras penas para

2 Expressão popular usada para definir situação de burla a norma/lei em situações simples, como antecipar atendimento a amigo que aguarda atendimento operado por você; ou complexos, como sonegar renda, para pagar menos impostos.

os trabalhadores do campo, e, assim, “emerge aqui a estrutura fundiária típica do latifúndio” (p. 47), concentrando no fazendeiro a referência de poder e de dominação das relações entre o Estado e os trabalhadores sob sua “tutela”, favorecendo o coronelismo na região.

Isso implica para o controle social, sobretudo nas cidades de menor porte, a prática do centralismo e autoritarismo do poder, outorgado a pequenos grupos tradicionais, e que, devido às relações “personalistas” ou “patrimonialistas”, incide em um distanciamento dos sujeitos sociais de lutas por causas coletivas, e noutra ordem o comprometimento do princípio da participação popular no controle social por meio de entidades representativas, pela ausência de movimentos sociais organizados nesses municípios, o que acaba reafirmando a tese da “solução pelo alto” defendida por Yamamoto (2008).

Os movimentos sociais e a participação política nos conselhos

A articulação das categorias movimentos sociais e participação política integra o eixo central da problemática apresentada, uma vez que, quando se pleiteou o controle social, os conselhos emergiram como instrumentos de participação da sociedade sobre as decisões e direcionamento do Estado, logo a legitimidade para a participação nos instrumentos de controle, desde sua concepção, é conferida às entidades representativas da sociedade civil (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 58).

“Sociedade civil” aqui utilizada na perspectiva gramsciana, designando “o conjunto de instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais” (COUTINHO, 1994, p. 55-56), o que significa apreender o compartilhamento do poder de decisões do Estado na esfera dos conselhos, como espaço contraditório das disputas de interesses divergentes.

É importante considerar a definição dos agentes que participam ou representam essa sociedade civil nos espaços de controle, que, conforme Gonh (2003, p. 26), da década de 19[80] até meados

de 19[90], quando se falava em movimentos sociais, tinha-se clara a alusão à nova concepção de organização dos “comunitários” em “movimento”, defendendo melhores condições de vida para seu bairro. Denotava, portanto, o “povo em movimento”, já com a ofensiva ideológica do neoliberalismo e a expansão das organizações não governamentais (ONG), as duas últimas décadas têm sido marcadas por uma confusão na definição de papéis, sendo comum, quando em alusão à sociedade civil, elencar-se ONG e movimentos sociais num mesmo patamar de representatividade e de finalidades, o que pode ser esclarecido com a explanação de Montañó e Duriguetto (2011):

[...] o *Movimento Social*, dentre outras determinações, é conformado pelos próprios sujeitos portadores de certa identidade/necessidade/reivindicação/pertencimento de classe, que se mobilizam por respostas ou para enfrentar tais questões – o movimento social constitui-se pelos próprios envolvidos diretamente na questão. Por seu turno, a *ONG* é constituída por agentes, remunerados ou voluntários, que se mobilizam na resposta a necessidades, interesses ou reivindicações em geral alheios, não próprios (MONTAÑO; DIRIGUETO, 2011, p. 264; grifos dos autores).

O contexto é de desestabilização dos movimentos sociais, somado à supervalorização do individualismo e responsabilização dos sujeitos pelos problemas sociais enfrentados, além de operar-se a constante convocação para a atuação da sociedade ao cumprimento de responsabilidades que deveriam ser assumidas pelo Estado. Nessa direção, a perspectiva é de se ter as instituições da sociedade como parceiros ou corresponsáveis na execução das políticas e dos serviços públicos.

Assim, as ONG passam, num movimento confuso, a identificarem-se com pautas pontuais de determinados grupos ou segmentos sociais, como mulheres, ambientalistas, entre outros, e ao mesmo tempo em que são demandantes dos direitos passam a executar serviços e a assegurar esses direitos, de forma limitada, com ações pontuais e com tempo determinado, respaldando o ente estatal do

“cumprimento do dever” com a “garantia dos direitos” numa clara sintonia com a direção da focalização das ações estatais.

Desse modo, quanto ao controle social, é sabido que a representação nessas instâncias deve-se às entidades representativas; mas, com a massificação das ONG, não só nos grandes municípios, como também nas cidades de porte I, esses são os sujeitos que ocupam os espaços do controle social, juntamente com grupos religiosos, de modo que a identidade entre demandas relacionadas à sociedade compromete-se com a pauta de determinadas entidades parceiras ou segmentos representados nos conselhos de direitos e de políticas.

Maria da Glória Gonh (2003) defende que a crise dos movimentos sociais não foi só na perspectiva da “mobilização”, mas de “estruturação e capacidade de intervir na esfera pública” (p. 46). Desse modo, ocorre a substituição gradativa das entidades identificadas como movimentos sociais pelas entidades com perfil de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos nos espaços de controle.

É importante fazer a ressalva em reconhecimento do papel desenvolvido pelas ONG junto a determinados grupos e segmentos sociais, levando acesso a serviços, outrora impensáveis, para integrantes das classes subalternizadas, nos mais distantes rincões do país. Porém, não dá para desconsiderar o risco da transferência de responsabilidade do papel do Estado para a sociedade civil e, conseqüentemente, a negação do público, que é o único com competência e capacidade para prover as políticas sociais de forma “universal”.

Em se fazendo essa leitura acerca das ONG, certamente o movimento histórico aponta para um risco eminente, o da negação das políticas públicas operadas pelo Estado e, conseqüentemente, negação dos espaços do controle social, arriscando-se, dessa forma, todo um processo de lutas e conquistas históricas dos trabalhadores brasileiros.

O movimento analítico que se faz da conjuntura geral do país, aplica-se às determinações das particularidades do controle social no RN e nas singularidades dos municípios de porte I

do Estado. Ainda soma-se, como agravante, a formação social da região, que inibe a cultura da participação, ou mesmo, aponta-se para o desinteresse na participação das entidades a falta de remuneração para os conselheiros³, que, apesar de ser uma incongruência com a proposta real de controle social, não se distancia da realidade do país, conforme análise do estudo desenvolvido pela Cáritas brasileira, questionando sobre a efetividade dos objetivos do controle social via participação popular, em que, como resultado, é apontada a ausência de remuneração como um dos fatores comprometedores da efetividade do princípio político que confere o caráter democrático e popular ao controle social (NASCIMENTO; LIRA; *et al.*, 2007, p. 66).

Assim, cabe destacar que o potencial transformador e determinante para a ampliação dos direitos sociais por meio do controle social só é possível se por demanda das classes subalternizadas. Dessa forma, a escola dos conselhos cumpre um papel imprescindível em instigar os conselhos tutelares e de direitos participantes de suas atividades a instrumentalizar-se de informações e garantir que a representação desses setores passem a integrar e, de maneira qualificada, intervir nos processos decisórios das políticas públicas e na constituição do poder local.

Considerações finais

Fica evidenciado que o processo histórico de transição do novo modelo de gestão, pautado na transparência, controle social e descentralização das ações públicas, não é favorecido pela conjuntura sociopolítica do cenário mundial e que o pacto federativo firmado com a constituição federal de 1988 encontra-se na contramão ideológica da nova estratégia de superação de crise do capital com o neoliberalismo.

3 As análises são inferidas no cotidiano da participação das aulas da escola de conselhos do Rio Grande do Norte, com maiores informações contidos no Relatório de atividades do Módulo I, Cidade Polo de Pau dos Ferros.

Esse fator repercute direta e indiretamente nas possibilidades de materialização de direitos sociais básicos, via políticas públicas em favor das classes subalternizadas. Se, por um lado, há o esvaziamento das políticas operadas pelo Estado, por outro, a ideologia neoliberal massifica no cotidiano a cultura do individualismo e responsabilização individual dos sujeitos pelo não acesso aos recursos básicos para sobrevivência, impregnando na sociedade o princípio do colaboracionismo e do voluntariado e, conseqüentemente, da despolitização das ações coletivas.

De fato, como o controle social presume a participação de organizações autônomas, comprometidas com causas relacionadas à determinada política, na direção de representar os anseios e demandas de grupos sociais, em sendo este instrumento conquista da luta social coletiva da classe trabalhadora, há o comprometimento de sua finalidade quando a ocupação desses espaços não acontece por sujeitos que se comprometem com a defesa de demandas das classes subalternizadas.

Atenua-se o comprometimento da efetividade do controle para o fim almejado nos municípios de porte I, uma vez que, além do contexto neoliberal já exposto, os relatórios de trabalho das turmas formadas pela Escola de Conselhos, em especial do módulo I dos polos de Pau dos Ferros e Caicó, apontam, como um dos principais desafios, a inexistência real dos conselhos de direito, na maioria dos municípios, quando de fato ocorre a composição dos órgãos colegiados por indicação discriminada de gestores ou de agentes que não têm uma real identificação, compromisso e competência para atuar em defesa das causas correlatas às políticas aos quais os conselhos se vinculam.

É apontada, como justificativa para tal situação, a ausência de organização coletiva nos municípios. Ao mesmo tempo em que justifica essa ausência pela quantidade de habitantes das cidades, com expressiva maioria contendo entre 2 e 10 mil habitantes, o que vincula direta ou indiretamente os municípios aos grupos políticos

oligárquicos tradicionais do lugar, inibindo ações com participação democrática, fiscalizadora ou reivindicatória por parte dos sujeitos subalternizados.

Assim, a formação continuada dos conselheiros cumpre o papel de contribuir para uma prática qualificada do conselho como integrante do poder local, com potencial de conquista e ampliação dos direitos das classes subalternizadas. Não obstante, potencializa-se o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), para que, por meio dele, se possa intervir no direcionamento das políticas públicas e, em efeito direto, conferir-se mais robustez aos eixos defesa e promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente do SGD.

Referências

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AVRITZER, L. (Org.). Introdução. In: Dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. p. 7-56 (Pensando a Democracia Participativa; v. 3).

BEHRING, E. R. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

COSTA, F. L. da. Condicionantes da reforma do estado no Brasil. In: MARTINS, P. E.; PIERANTI, O. P. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 133-168.

COUTINHO, C. N. Dualidade de poderes: introdução à teoria marxista de estado e revolução. São Paulo: Cortez, 1994.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas. In: AVRITZER, L. Dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92 (Pensando a Democracia Participativa; v. 3).

GONH, M.da G. Os sem-terra, ongs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. 7. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no Brasil. In: Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, C.; DURIGUETO, M. Estado, classe e movimento social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 5).

_____. Terceiro Setor e Questão Social, Crítica ao padrão emergente de intervenção social, São Paulo: Cortez, 2003.

NASCIMENTO, A. P. ; LIRA, L. de O.; ZANRÉ, Â. Conselhos paritários e o mito da participação popular: a gestão de políticas públicas na Zona da Mata de Pernambuco. In: PEDRINI, M. D.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. (Org.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007, p. 47-86.

OLIVEIRA, F. Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste: planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

RICCI, R. Lulismo: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2010.

SILVA, A. A. A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, A. de O. *et al.* A ASSISTÊNCIA NA TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1987.

TEIXEIRA, E. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, V. S. Direitos sociais: Afinal do que se trata? Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999 (2006, 2ª reimpressão).

YAZBEK, M. Classes subalternas e Assistência social. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

O Fórum DCA-RN: entre a retórica dos direitos da criança e do adolescente e a prática do controle social

Raimunda Nonata Cadó

O Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Rio Grande do Norte é espaço permanente da sociedade civil (pessoas, entidades, movimentos sociais, Fóruns Municipais, grupos de estudo e pesquisa) para articulação, formação, formulação, denúncia e proposição de ações em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, além de realizar o controle popular da efetivação das políticas públicas dirigidas a essa população (FÓRUM DCA-RN, 2011)¹.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é a tradução da Doutrina da Proteção Integral e substituiu o Código de Menores, este, por sua vez, expressão da Doutrina da Situação Irregular que vigorou no Brasil até que a Constituição de 1988 reconheceu a criança e o adolescente como sujeito de direitos. Sua estrutura fez ver a Wanderlino Nogueira Neto² o Sistema de Garantia de Direitos organizado nos eixos da Promoção, Defesa e Controle Social. Os Fóruns de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) são, em tese, agentes ativos do Controle Social; “são espaços de articulação do poder e do saber da sociedade, espaço de debate, de divulgação de ideias, de estímulo a propostas de políticas e estratégias

1 Fórum DCA-RN. Regimento Interno, 2011, Art. 1º.

2 Wanderlino Nogueira Neto é Procurador de Justiça (aposentado) do Ministério Público do Estado da Bahia; coordenador do Grupo de Trabalho para Monitoramento da Implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança da Seção Brasil do “Defensa de los Niños Internacional” – DNI/DCI (Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e dos Adolescentes – ANCED); pesquisador do Instituto Nacional de Direitos Humanos da Infância e da Adolescência – INDHIA; coordenador de Projetos de Formação da Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores da Infância e Juventude – ABMP.

que façam avançar as conquistas democráticas, e de articulação com parlamentares e magistrados” (GARCIA, 1999, p. 99). O presente artigo pretende socializar sobre a experiência do Fórum DCA-RN, revelando as contradições entre o discurso da Garantia de Direitos e a prática do controle social, os desafios e perspectivas que se apresentam às organizações que, atualmente, o compõem.

O Fórum DCA-RN optou por uma composição não governamental, não se importando com que tipo de organização ou quais pessoas adeririam à sua proposta; mais importante que isso seria oportunizar a discussão, o debate, a decisão democrática para se realizar ação conjunta a favor das crianças e adolescentes potiguares. Não importa qual Estatuto Social ou vinculação política de seus membros, importa que nesse espaço reservado à sociedade civil se faça, em grupo, e não isoladamente, a incidência política reclamada pelos credores de direitos, as crianças e adolescentes do Estado do Rio Grande do Norte.

Nenhuma ingenuidade segue nesta mescla de composição, a estratégia é de não fazer qualquer distinção, mas, ao contrário disso, valorizar toda iniciativa que tenha como objetivo agir conjuntamente a favor das crianças e adolescentes potiguares, para que estas possam encontrar, no Fórum DCA-RN, espaço fértil à pretendida ação conjunta. Por um lado, tem-se legitimidade e reconhecimento público, principalmente porque não há receio de trazer para as assembleias qualquer que seja o debate, que, no calor do momento, poderá ser decidido por consenso ou por votação. Por outro lado, pode ser este um nó para a ação conjunta desejada, posto que, neste momento, aparecem os interesses e as adesões particulares que conformam ações ora de defesa, ora de crítica da governança municipal, estadual e/ou nacional relativa à condução da política pública para crianças e adolescentes.

Nesse contexto, convivem problemas e desafios das mais diversas ordens, convivem interesses distintos, compreensões e opções éticas e políticas, algumas vezes, diametralmente distintas em relação à ação de promoção, proteção e controle social do Sistema

de Garantia de Direitos, que, por um lado, pode ser a grande riqueza do Fórum DCA-RN, mas, por outro lado, pode ser seu entrave mais real. Nele, também se faz visível a relação entre o discurso e o alcance dos resultados concretos, entre a retórica e prática.

Na oportunidade, reconhecemos a relevância dessa organização para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes do Rio Grande do Norte, enquanto iniciativa da sociedade civil que, por sua própria natureza, deve reclamar com liberdade, autonomia e autoridade o cumprimento desses direitos, ser a voz que reverbera em todos os cantos do Sistema de Garantia de Direitos, na relação direta com os conselhos de direitos e tutelares, em especial. Para tanto, três momentos se encadeiam entre si, a começar pela relação entre a Doutrina da Situação Irregular e a Doutrina da Proteção Integral que, de modo geral, apresenta os determinantes históricos da experiência do Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil. No segundo momento, lembramos que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é a tradução da Doutrina da Proteção Integral que substituiu o Código de Menores, expressão da Doutrina da Situação Irregular que vigorou no Brasil até que a Constituição de 1988 reconheceu a criança e o adolescente como sujeito de direitos, o que, segundo Wanderlino Nogueira Neto, estrutura o Sistema de Garantia de Direitos, no qual encontramos os Eixos da Promoção, Defesa e Controle Social.

Neste último, reside o papel político e a importância do Fórum DCA para o funcionamento do referido Sistema, na condição de agentes ativos do controle social, sendo o “espaço de articulação do poder e do saber da sociedade, espaço de debate, de divulgação de ideias, de estímulo a propostas de políticas e estratégias que façam avançar as conquistas democráticas, e de articulação com parlamentares e magistrados” (GARCIA, 1999, p. 99).

Por fim, a experiência do Fórum DCA no Estado do Rio Grande do Norte, considerando-se o planejamento realizado para o período de 2012 a 2015, expressa a iniciativa de conjugação de esforços das organizações que o compõem. Na história de suas maiores

preocupações e de suas decisões políticas, é possível observar os limites entre o discurso e a prática do controle social no âmbito da política para crianças e adolescentes no Estado do Rio Grande do Norte.

Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral

As concepções, os discursos e as práticas, que encontram respaldo na legislação atual sobre os direitos da criança e do adolescente são construções e conquistas no plano dos direitos humanos que nos reportam,

Ao século XVI, quando as ideias liberais começaram a surgir [...]. Entretanto, os reflexos desta visão na lei positiva demoraram até quase o século XX para serem notados. (Até então), a criança nunca foi vista como um ser humano ou cidadão completo. Era como se fosse um meio adulto, com poucos deveres e, conseqüentemente, poucos direitos (PORTO, 1999, p. 27-28).

Daí por diante, advieram, dentre outros, a Declaração Universal dos Direitos da Criança (ONU-1959) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU-1989). Esta última, aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro em 1990,

É apresentada como instrumento de domesticação do poder parental e estatal, principalmente nas suas relações autoritárias com a infância e a adolescência, como instrumento de mobilização da sociedade e de construção de uma nova cultura institucional, que veja a criança e o adolescente como cidadãos e como alavancadores no processo de institucionalização de um sistema de garantia de direitos eficiente e eficaz (NOGUEIRA NETO, 1999, p. 29).

No Brasil, no intervalo entre as duas legislações internacionais, 1959 a 1989, sobreveio o Golpe Militar de 1964 e suas práticas autoritárias extensivas, inclusive, ao trato para com a criança e o adolescente. Em 1979, quando esse período já iniciava sua fase terminal, os militares ainda promulgaram contra os direitos da criança e do adolescente reforçando a “situação irregular” daquelas em estado de

abandono, de maus tratos familiares, de condição miserável e praticante de atos infracionais. Trata-se de uma reedição do Código de Menores de 1927, conhecido como Código Mello Mattos em referência ao seu autor e primeiro Juiz de Menores do Brasil.

Trata-se de uma reedição do Código de Menores de 1927, conhecido como Código Mello Mattos, em referência ao seu autor e primeiro Juiz de Menores do Brasil. Nsse Código,

Incorporando tanto a visão higienista de proteção ao meio e ao indivíduo quanto a visão jurídica repressiva e moralista, este Código, Mello Mattos, considerava a família responsável pelo desvio de conduta de seus filhos, classificava os “menores” quanto à sua inserção no trabalho e na conduta antissocial através de graus de periculosidade, além de explicitar institucionalmente as diferentes formas de conceber a criança pela legalização das Varas de Família para crianças e adolescentes, e pelo Juizado de Menores para as crianças pobres. É a partir desse primeiro Código que a palavra “menor” se consolida como classificatória da infância pobre e, contraditoriamente, é também a partir dele que começam a ser formuladas estratégias relativas à intervenção junto a esse menor (REZENDE, 2006, p. 102, grifo nosso).

Os sinais de declínio do regime autoritário militar vinham seguidos das críticas à Doutrina da Situação Irregular e ao Código de Menores, advindas do movimento de lutas pelos direitos da criança e do adolescente. As organizações e instituições que teciam as críticas o faziam com a autoridade de quem trabalhava diretamente com a população tratada à revelia de qualquer direito, como as ONG, Igrejas e Universidades, e, de forma marcante, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), criado nesse interim. Vale lembrar que

O final dos anos 1970 e início dos anos 1980 fora marcado por uma ampla proliferação de projetos alternativos de atendimento, desenvolvendo ações pautadas no respeito aos meninos e meninas, valorização de suas potencialidades, atendimento em meio aberto e concebendo as crianças e adolescentes como sujeitos do processo histórico e pedagógico. Além disso, promoviam denúncias públicas sobre o péssimo atendimento

realizado nas instituições oficiais e sobre a violência (estrutural e direta) sofrida pelas crianças/adolescentes das camadas subalternas da sociedade. Essas denúncias, via de regra, contavam com apoio da imprensa, o que publicizava, sobremaneira, a questão. Esse momento foi também marcado por produções acadêmicas (Fischer, 1979; Violante, 1981) que mostravam a falência do sistema de atendimento e o efeito perverso que o internato produzia nas crianças e adolescentes internos (REZENDE, 2006, p. 105).

A Constituição Federal de 1988 assume a Doutrina da Proteção Integral, retirando do ordenamento jurídico brasileiro a Doutrina da Situação Irregular e ajustando a conduta do Brasil ao ordenamento jurídico internacional relativo aos direitos da criança e do adolescente, o que resultou, em 1990, na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). As crianças e os adolescentes, antes objetos de tutela do Estado, são consideradas agora sujeitos de direitos, conforme apresenta Santos (2004):

O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, a serem protegidos e garantidos pelo Estado, pela sociedade e pela família com prioridade absoluta, como deflui do dispositivo constitucional antes mencionado, implica não apenas a sua consagração como direitos fundamentais, direitos humanos, mas a primazia de sua garantia, à medida que a prioridade nessa proteção tem como corolário a valoração e a dignidade da pessoa humana, no caso, pessoas humanas especiais. A compreensão de que a expressão de todo o seu potencial quando pessoas adultas, maduras, têm como precondição absoluta o respeito às suas necessidades enquanto pessoas em desenvolvimento (SANTOS, 2004, p. 131).

O sistema de garantia de direitos

A Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, de 13 de julho de 1990, à luz da leitura de Wanderlino Nogueira Neto, em síntese, nos apresenta uma íntima e necessária articulação prática entre três eixos, chamados de Promoção, Defesa e Controle Social; um tripé que, se efetivado fosse conforme preconizado, sem sombra

de dúvidas, proporcionaria a realização do Art. 227 da CF88, em sua íntegra, a saber, que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, p. 125).

No eixo da Promoção de Direitos, estão as políticas de atendimento aos direitos básicos e as políticas assistenciais, atualmente subdivididas na proteção básica e especial, de média e alta complexidade, de responsabilidade direta do gestor público.

No eixo da Defesa de Direitos, estão as ações do Poder Judiciário, Ministério Público, Secretarias de Justiça e de Segurança Pública, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, Ordem dos Advogados do Brasil, Centros de Defesa, dentre outros para assegurar a exigibilidade dos direitos das crianças e adolescentes, conforme o Estatuto.

O eixo do Controle Social é o lugar, por excelência, de atuação da sociedade civil, que se faz articulada das mais diversas formas, sem, contudo, ser motivo de controle e regulação por parte do Estado. São os fóruns, campanhas, frentes e outros coletivos, de quem o Estatuto prevê o monitoramento permanente dos direitos, ora consensuando, ora tensionando com o Estado, para fazer valer tais direitos. Marcam presença nesse eixo as Organizações Não Governamentais (ONG), entidades de classe, sindicatos, pastorais, grupos de base comunitária, associações, dentre outras, articuladas em redes temáticas de ação conjunta.

Destaques especiais damos aos fóruns de defesa permanente dos direitos da criança e do adolescente – Fóruns DCAs, que marcaram a história da criança e adolescente no Brasil por força da pressão popular e com capacidade crítico-propositiva. Atualmente, o

Fórum Nacional DCA conjuga a representação dos vinte e sete estados da federação, além de organizações de abrangência nacional que, reconhecendo a importância desta iniciativa, resolveram associar-se formalmente, inclusive disponibilizando apoio financeiro para a manutenção do trabalho.

O Fórum DCA-RN – desafios e perspectivas

Passados vinte e dois anos da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, no Rio Grande do Norte, não são muitas as organizações associadas ao Fórum DCA-RN. Ao todo, são doze organizações que insistem em reconhecê-lo em sua história de movimento social que aglutinou, nos anos 1980, forças sociais no Estado em defesa dos direitos da criança e do adolescente brasileiros e potiguares; que reconhecem sua importância e aderem aos seus propósitos, mesmo considerando que toda mobilização e organização social é processo descontínuo, de altos e baixos, a depender dos contextos históricos e das conjunturas políticas vividas.

Claro se faz que as motivações de suas organizações componentes são as mais diversas, como diverso é o perfil e a ação institucional dessas organizações, unidas, talvez, por uma única certeza, de que o Fórum DCA é uma “força latente” capaz, dentre outros, de interferir, de forma decisiva, especialmente, na ação do Estado para com os direitos da criança e do adolescente, assim como fez nacionalmente para aprovar o Art. 227 da CF88 e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Não obstante, podemos, ainda, considerar a hipótese de que, para essas organizações, atualmente, também o Fórum é espaço de autodefesa institucional, na medida em que: a) por ele transitam informações importantes e se intercambiam suas experiências, inclusive as angústias de seus componentes, militantes e/ou técnicos, frente às turbulências próprias do chamado “terceiro setor”; b) ele pode ser uma via de rompimento da “visão endógena, focalista, uma

visão de dentro da organização, (que a faz) prisioneira em seus muros internos” (IAMAMOTO, 1993, p. 20); c) ele é espaço de fortalecimento dos laços identitários de pertencimento às lutas coletivas do campo da criança e do adolescente; d) ele é espaço de disputa de ideias e proposições que exigem conhecimento aprofundado, firmeza de propósitos e tomada de posição política dos seus membros.

Aldeias SOS, BEMFAM, Canal Futura, Cedeca Casa Renascer, Canto Jovem, Centro Marista de Juventude (CMJ), CRP-RN (Conselho Regional de Psicologia), Fundação Fé e Alegria do RN, Instituto Ponte da Vida, OAB, Pastoral do Menor, Visão Mundial, afora outras dezoito organizações formalmente signatárias, mas ausentes do processo organizativo, compõem esse momento da história do Fórum DCA-RN, e se põem a perguntar pelo sentido de sua ação coletiva e qual impacto desta no campo da defesa dos direitos, frente às enormes dificuldades e desafios que se lhe apresentam.

Ao contrário destas, sem precisar numericamente, podemos dizer que são muitas as organizações da sociedade civil espalhadas pelo estado do Rio Grande do Norte que fazem o atendimento direto de crianças e adolescentes, subvencionados ou não por recursos públicos. Acrescentem-se aqueles segmentos de representação de classe e sindicais que reservam um setor ou um grupo responsável por monitorar as políticas públicas no campo da criança e do adolescente, a exemplo da Central Única dos Trabalhadores, dos Conselhos Regionais de Psicologia e Serviço Social, OAB, dentre outros.

O Fórum DCA-RN, se propôs a missão de

Articular e mobilizar a sociedade civil em defesa da efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, através do controle social das políticas públicas, com base nos valores da equidade de gênero, raça, etnia e diversidade sexual; da solidariedade e da participação infantojuvenil no Estado do Rio Grande do Norte (FÓRUM, 2011)³.

3 Fórum DCA-RN. Plano Estratégico 2012-2015, Natal, 2012.

A pergunta é: como realizar essa missão que requer de seus componentes presença efetiva na esfera pública? Considere-se o detalhe relevante da dinâmica cotidiana de cada uma das organizações, que praticamente as engessa condicionando as inter-relações institucionais, o que, em cadeia, condiciona a perspectiva da práxis, a ponto de sobrepujá-la ao pragmatismo e à busca de resultados imediatistas, a práxis aqui entendida no sentido marxiano do termo, que

Tem a ver com o agir, e mais, com a transformação das condições sociais e naturais, sendo definida por Marx como atividade prático-política. A práxis (que) remeter-se-ia aos conflitos vigentes na sociedade, ao mesmo tempo em que constituiria uma alternativa a tal sociedade, abarcando a perspectiva da transformação. Assim é que a práxis estaria vinculada à luta de classes – daí sua importante ligação com a transformação social, sendo um motor da história (ASSUNÇÃO, 2011, p. 12).

Considere-se, também, que a participação efetiva das organizações na esfera pública se transforma em sobre trabalho de seus membros, ao ponto de pesar como fardo nos ombros daqueles que, para além da vinculação de trabalho remunerado, possuem vinculação orgânica com a causa, o que contribui para uma personalização do movimento. Via de regra, são sempre os mesmos representantes institucionais em todos os lugares, anos a fio, perpetuando-se nessa condição. Por um lado, são pessoas às quais a lida cotidiana exige sempre mais, numa relação que termina por colocar em xeque suas vidas particulares e sobre as quais recai o rótulo, muitas das vezes, irônico, de eternas representantes de determinadas instituições, não obstante todas as demais obrigações que se somam a esse quesito. Por outro lado, resta pendente a renovação contínua do movimento de luta em defesa das crianças e adolescentes, especialmente, pela juventude formada nas lutas democráticas do Estado de Direito.

Outrossim, considere-se ainda que a falta de recursos financeiros para garantir a mínima estrutura necessária à articulação, mobilização e organização permanentes, irradiando-se a experiência do Fórum DCA-RN para todos os rincões do Rio Grande do Norte é um limitador concreto. Necessariamente, havemos que dispor de

condições que permitam, por exemplo, a comunicação intensiva, deslocamentos para os 167 municípios do Estado, quando menos, para suas regiões polos, e momentos de capacitação e motivação presenciais de novas lideranças.

São alguns condicionantes que, na prática, traduzem a inquietante e desafiadora realidade do Fórum DCA-RN em relação à missão a que este se propõe. Condicionantes que fragilizam a perspectiva das lutas, mas que não foram, até o momento, suficientes para fazer soçobrar a experiência, que se mantém pelo espírito de resistência, próprio dos movimentos sociais; que se alimenta da indignação frente às injustiças sociais cometidas contra as crianças e adolescentes potiguares.

O contexto do Fórum DCA-RN, portanto, não é dos melhores ou dos mais promissores, se focarmos nos seus condicionantes, mas o esforço das organizações que o compõem é motivo suficiente para olharmos o potencial dessa organização que deverá seguir no controle das políticas públicas, incidindo cada vez mais em favor das crianças e adolescentes potiguares, se souber liderar o debate no Estado relativo às políticas públicas para crianças e adolescente, colocando-se à frente destas e provocando sua efetivação, em diálogo permanente com os Conselhos de Direitos e Tutelares, apoiando e sendo apoiado por estes.

Reconhecendo a necessidade de alinhar suas forças disponíveis e anteciper o caminho a ser percorrido, projetando-se num determinado período de tempo, é que Fórum DCA-RN se pôs no exercício do planejamento estratégico encontrando-se, sobretudo, com sua história de mobilização e articulação no Estado do Rio Grande do Norte em defesa dos direitos da criança e do adolescente. História essa que, além de ativar a memória que, aos poucos, corre o risco de se perder pela falta, ou quando menos, pelos poucos registros sistematizados desse processo, é também uma forma de atribuir os créditos devidos às pessoas que fizeram coro nacional pela aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir da CF88 e seu Art. 227.

No período de janeiro a março de 2012, o Fórum construiu seu planejamento estratégico. Nessa construção, contou com a contribuição, dentre outros, de Genilda Araújo⁴, coordenadora do SOS Criança⁵, militante ativa das lutas em defesa da criança e do adolescente potiguar, desde os tempos das lutas nacionais para a aprovação do Art.227 da CF88, e Estatuto da Criança e do Adolescente. Perguntada sobre a história do Fórum DCA-RN, Genilda fez ver a todos o processo histórico que vivíamos quando este fora criado em 1988, destacando a participação de

Pe. Sabino Gentile (Salesiano), Ir. Lúcia (Pastoral do Menor), Pe. Alfredo (Salesiano), Coronel Mesquita e Fernando Mineiro. Criou-se o Fórum DCA-RN de maneira informal, tudo movido pelo “querer”; a gente sabia o que a gente queria, era discutir, a partir da CF88, a questão da infância, ela foi o carro chefe para nos tornarmos articuladores, até porque tinha a briga pela constituição de uma lei específica; aqueles que participaram começaram a trazer a discussão nacional para o espaço de Natal para definir, realmente, o que a gente queria para o RN (Informação verbal).⁶

Desde então, passaram-se vinte e quatro anos. Neste ano de 2012, as organizações constitutivas do Fórum DCA-RN se perguntaram sobre o que fazer e como fazer frente aos desafios atuais no campo da defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, em solo potiguar. Na contracorrente da individualização das organizações que compõem o Fórum, por sua natureza de movimento social, pôs-se em processo de reorganização de sua perspectiva de luta local e, através do planejamento estratégico, suas organizações componentes reunidas fizeram o exercício de reconhecimento de

4 Genilda Araújo é Assistente Social e atual coordenadora do SOS Criança, participou ativamente da mobilização da sociedade civil que criou o Fórum DCA-RN. Registro de sua participação na Oficina de construção do Planejamento Estratégico 2012 -2015 do Fórum, realizada em 7 de fevereiro de 2012.

5 O SOS Criança é um Programa do Governo do Estado do RN, vinculado à Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), criado em 1981 para atender aos casos de violação de direitos de crianças e adolescentes.

6 Oficina 2 de planejamento do Fórum DCA-RN, realizada em 7 de fevereiro de 2012, no Centro Marista de Juventude (CMJ).

suas fortalezas, fragilidades, oportunidades e ameaças para chegar à definição de seus principais desafios, e estratégias de intervenção.

Em relação às “fortalezas” ou à presença de situações positivas que ajudam a fortalecer o movimento, constatou-se que as organizações que atualmente o compõem:

- a) Demonstram “compromisso e lealdade” institucionais ao movimento, valores sem os quais este soçobriaria em definitivo, mesmo que isso se restrinja ao pequeno grupo de organizações que, atualmente, o compõe. São esses valores que asseguram a perseverança dessas organizações que, não por acaso, trazem, em seu ideário e identidade, a vinculação orgânica com as causas populares e marcam presença no campo do controle social das políticas públicas. Essas organizações, em sua maioria, com abrangência estadual ou nacional, está há décadas voltadas para o campo do controle social e monitoramento das políticas públicas.
- b) Possuem uma significativa capacidade técnica instalada, expertise que essas organizações disponibilizam para o movimento conferindo-lhe credibilidade pública. Vale ressaltar que estamos falando na grande maioria, de profissionais de origem popular, forjados nas agruras dessa realidade, movidos pela indignação ética, de modo particular, para com as injustiças sociais. Pessoas que têm suas vidas marcadas pela entrega a uma causa, uma bandeira de luta; que dedicam suas vidas a defender algo em que acreditam, são “aço de boa qualidade, fundido para enfrentar a força da corrosão”. Não estamos falando somente de técnicos, mas de pessoas comprometidas e com capacidade técnica à disposição desse movimento social.
- c) Partilham das condições disponíveis ao movimento, possibilitando sua manutenção básica. Um elemento de valor que alimenta e fortalece o sentido de movimento social, feito à base da contribuição de cada um, individualmente, e de todos, coletivamente. A partilha é do pouco que cada uma dispõe, seja o papel para comunicações oficiais do

Fórum, a linha telefônica e a internet para o contato com as demais organizações, a disponibilidade de pessoal para as tantas participações que têm de ser asseguradas junto ao poder público, ao legislativo, ao judiciário, dentre outros. Essa partilha que faz liga e que alimenta sentido de pertencimento, que não espera por bom tempo, que reparte o pouco que cada um possui, guiados pelo horizonte da justiça social e do bem comum.

- d) Sendo signatárias do Fórum, lhes conferem força formal de representação, por sua condição de coletivo de organizações. O Fórum pode falar em nome das organizações que assinaram o seu termo de adesão, é o representante autorizado por estas para se movimentar no campo do controle social como um coletivo que, assim sendo, tem peso no que diz e no que propõe. A reunião de algumas, várias ou muitas organizações que conferem a natureza de coletivo do Fórum DCA é o distintivo que fez a diferença na história da defesa dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil e que poderá seguir fazendo essa diferença, desde que não perca o norte da incidência política que o conformou.
- e) Elegeram uma estrutura de coordenação colegiada que procura trabalhar de forma compartilhada, na perspectiva política da despersonalização física e jurídica, até então, presentes no movimento. Claro que aqui mora uma estratégia da organização para não soçobrar aos limites vividos. Conjugar-se numa coordenação colegiada dividindo responsabilidades é uma forma do Fórum DCA-RN não se deixar alquebrar pelo peso das dificuldades.

Em relação às *fragilidades* ou àquelas situações que diminuem sua força e capacidade de mobilização e organização, constatou-se, dentre outros fatos, que:

- a) A pouca participação das organizações se faz em função de agendas internas sobrecarregadas e difíceis, agravada por problemas financeiros vividos pela maioria de suas organizações, ou seja, uma situação generalizada que afeta, em

graus diferenciados, a todas as organizações, indistintamente. Nessa realidade, impera a exigência por resultados mensuráveis e verificáveis a qualquer tempo para serem comprovados publicamente; também a exigência por sustentabilidade institucional, ou seja, uma ação precisa conter a perspectiva da autossustentação, precisa demonstrar que, findo os recursos investidos por tal financiador, seguirá sem necessidade de mais investimentos; a organização precisa manter todas as certificações que lhe dão credibilidade pública, inscrição nos diversos conselhos correspondentes à sua atividade fim – direitos da criança e do adolescente e assistencial social, dentre outros, o que exige relatórios de suas atividades e contas precisamente organizadas. Sem contar que, se não faz o atendimento direto à população, suas chances de acesso a recursos são ínfimas e, se o faz, tem que dispor das condições para tanto, que implica recursos humanos capacitados e disponíveis integralmente. Esse emaranhado de exigências e necessidades conforma uma realidade por demais limitadora da participação das organizações nos espaços de discussão relativos às políticas públicas, à relação com o Estado e com a sociedade de um modo geral. Havemos de reconhecer que as poucas organizações que conseguem fazer incidência política o fazem num esforço sobre-humano, movidos pela consciência e compromisso ético e político, administrando, muitas vezes, a desesperança que teima em se fazer presente, trazida pelo estresse físico e mental, cansaço e fadiga dos seus componentes.

- b) Falta ousadia em torno de temas fortes, tais como abuso e exploração sexual, trabalho infantil, maioridade penal, drogadição etc. O Fórum DCA-RN reconhece que, nesta última década, não tem conseguido ser o lugar, por excelência, do enfrentamento coletivo da violação dos direitos de crianças e adolescentes potiguares, em suas formas mais graves. São situações que a Assistência Social brasileira tipifica, na Res. 109/CNAS (BRASIL, 2009), no âmbito da

proteção especial⁷, como situações de médio e alto grau de complexidade, caracterizados como ameaças ou violação de direitos. Neste caso, são crianças e adolescentes vivendo em situação de violência física, psicológica e negligência, violência sexual, abuso e exploração sexual, afastamento do convívio familiar, nas ruas e na mendicância, abandonados, em situação de trabalho infantil, dentre outros. Por um lado, algumas de suas organizações membros enfrentam, de forma um tanto individualizada, essas situações, agregadas a outros coletivos temáticos específicos, redes e fóruns etc. Por outro lado, essas mesmas organizações insistem em reconhecer o Fórum DCA-RN como o lugar que conjuga a indignação e reação coletiva frente a essas situações; insistem em sua capacidade latente de ser o ente coletivo que pode fazer mais do que é feito, porque suas ações significam muito pouco frente à gravidade das situações vividas por muitas crianças e adolescentes potiguares.

- c) Falta comunicar melhor a identidade, objetivos, o sentido e a importância da adesão das organizações à proposta do Fórum, publicizando para a opinião pública em geral sobre sua existência. O Fórum DCA-RN reconhece que não tem feito ecoar, na opinião pública em geral, o que fez e faz, ou intenta fazer, na defesa dos direitos das crianças e adolescentes potiguares, deixando de conquistar a adesão da população para suas lutas cotidianas, condição indispensável à consecução de sua pauta de incidência política. Aqui, talvez, algumas distorções de compreensão dessa opinião pública, veiculadas por meios de comunicação que, de modo geral, insistem em mistificar ou deturpar situações relativas às crianças e adolescentes, de modo intencional ou não, o que termina por agravar reações adversas da população ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

7 CNAS/ Resolução nº109 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Serviços da Proteção Especial (BRASIL, 2009).

- d) No tocante à gestão, dentre outras adversidades, o Fórum DCA-RN reconhece ausências básicas que, se forem mantidas, seguirão fragilizando sua luta em defesa das crianças e adolescentes potiguares. Por exemplos, até então, não foi possível ao Fórum dispor de um mapeamento geral das organizações que trabalham com crianças e adolescentes no Estado do Rio Grande do Norte, o que fragiliza sua capacidade de mobilização estadual; estadual; não foi possível uma ótima utilização das redes sociais para sua divulgação e comunicação pública; não tem um plano de mobilização de recursos que assegure a realização de ações básicas de articulação e mobilização do movimento; não tem mensurado o impacto do seu trabalho.

Claro que se trata de condições relativas à sua estrutura de funcionamento, fragilizada pela falta de condições financeiras de seus membros e de acesso a recursos públicos para tanto. São situações que poderiam ser facilmente resolvidas se o Fórum dispusesse de recursos financeiros para a manutenção de seu funcionamento básico. E isso vai além da partilha de condições feitas por suas organizações membros, por mais importante e referencial que seja essa prática para o Fórum DCA-RN.

Em relação às “ameaças” ou aquelas situações externas, que estão dadas no seu campo de atuação, sobre as quais não possui controle, o que se pode fazer é adotar medidas para mitigar seus efeitos na realidade. O fórum reconheceu que:

- a) Existe um “prejulgamento negativo sobre a conduta e idoneidade das Ongs no uso de recursos públicos”, obnubilando as diferenças de natureza, perfil e estatuto das organizações e movimentos que o compõem, e as suas respectivas incidências no controle social desses recursos e das políticas públicas de um modo geral. É fato que a opinião pública tem assistido ao uso indevido de recursos públicos por parte de organizações não governamentais criadas para servir a interesses particularistas, como parte de esquemas

de fraudes e corrupção, de malversação de recursos públicos, parte de conluios voltados a esse fim. É fato também que os meios de comunicação, na corrida pelo ibope e no afã de provocar a comoção nacional, cuidam de disseminar os mesmos fatos como práticas generalizadas das chamadas organizações não governamentais, o que resulta em preconceito da opinião pública para com o uso de recursos públicos por parte dessas organizações.

- b) A participação da sociedade civil organizada do campo da criança e do adolescente nas discussões dos Projetos da Copa 2014 e outras grandes obras é, quando muito, bastante tímida e pontual. Tem-se o exemplo mais em voga da Copa 2014 pela relevância da temática e que, em outros países, deixou um legado negativo de aplicação de somas vultosas de recursos em obras faraônicas que terminaram por não beneficiar a população nativa, ficando como “elefantes brancos” a contrastarem na paisagem do lugar, a exemplo da Copa de 2010 na África. Em Natal, cidade sede da Copa, criou-se o Comitê Popular Copa 2014⁸ que insiste em mobilizar as organizações e os cidadãos para o controle social desse megaevento. Aqui, poucas são as organizações do campo da criança e do adolescente que participam diretamente, e o Fórum DCA-RN se faz presente por meio dessa representação, muito embora reconheça a relevância do tema e a importância de sua presença enquanto coletivo representativo das organizações do campo da criança e do adolescente.

8 O Comitê Popular Copa 2014 é um Movimento composto por organizações não governamentais e de cidadãos que protestam contra violações de direitos, em especial o direito de moradia. Faz parte de uma rede de Comitês Populares criado nas cidades-sede. São seus componentes: Assembleia Popular, Comitê 9840, SPVA/RN, Coletivo Leila Diniz, Fundação Fé e Alegria, Rede Nacional de Advogados Populares (RENAP), UFRN, Arquidiocese de Natal, Associação dos Trabalhadores no Transporte Opcional do RN, MLB, Ipejuc, Ileaó, Centro de Cultura da Vila de Ponta Negra.

- c) A falta de dados consolidados sobre a situação das crianças e adolescentes no município de Natal e no RN, não obstante as iniciativas particulares de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e universidades que produzem sobre seus fazeres específicos. O Fórum DCA-RN desconhece uma produção que diagnostique essa situação de modo geral, levando em conta as diversas necessidades desse público. Por mais óbvio que se faça ver que o diagnóstico é condição para a formulação de políticas públicas eficientes, no Estado do RN, há muito que o Conselho Estadual dos Direitos intenta fazer um grande diagnóstico para fundamentar sua intervenção e não consegue recursos para tanto.
- d) Incapacidade de gerenciamento das políticas públicas, em âmbito municipal e estadual, pela falta de recursos técnicos capacitados.
- e) A forma negativa de comunicação das informações sobre criança e adolescente que é veiculada pela mídia. É comum a ênfase nas situações dramáticas que levam à comoção nacional e ao conseqüente questionamento do ECA, tomado como a legislação que acoberta os atos infracionais dos adolescentes e que alimenta a impunidade.
- f) A falta de participação da sociedade civil organizada na elaboração das campanhas educativas veiculadas pela mídia.
- g) A incapacidade técnica e insensibilidade dos profissionais de comunicação para veicular as informações do campo da criança e do adolescente. Estes, muitas das vezes, distorcem informações acentuando o preconceito da população para com o ECA.
- h) Distorção da visão sobre a criança e adolescente pela opinião pública – em situação na qual a criança e o adolescente é o autor do ato infracional, os mesmos são sempre criminalizados, desconsiderando o contexto gerador.
- i) Sistema educacional que não oportuniza e incentiva a autonomia e participação das crianças e adolescentes, enquanto sujeitos de direitos.

- j) Sistema educacional que não prepara seus profissionais para lidar com as situações das crianças e adolescentes, especialmente, quando da violação de direitos.
- k) Diminuição da importância política dada pelo Estado brasileiro aos Direitos Humanos.
- l) Diminuição dos investimentos financeiros nacionais e internacionais para a área de defesa dos Direitos Humanos.

Em relação às “oportunidades”, constatou-se que:

- a) Existe o reconhecimento público da importância do FórumDCA enquanto espaço de discussão e monitoramento das políticas públicas para crianças e adolescentes.
- b) A construção em curso do Marco Legal do Terceiro Setor.
- c) Abertura de editais públicos para financiamento de projetos.
- d) Espaços disponíveis na mídia para veiculação de artigos e outros gêneros que dialoguem e debatam sobre a realidade da criança e do adolescente.

Essa matriz de diagnóstico fez o Fórum DCA-RN concluir que seus maiores desafios para o período são:

- 1) De modo geral, que as organizações não têm clareza sobre a identidade e Missão do Fórum DCA-RN, pelo que luta e qual o foco de sua atuação, diferentemente do período que motivou sua criação em nível nacional.
- 2) A organização do Fórum DCA-RN está esvaziada de representação estadual (municípios ou cidades pólos), não consegue envolver as organizações enquanto um coletivo de defesa dos direitos de crianças e adolescentes do RN.
- 3) O Fórum não tem conseguido fazer uma leitura mais aprofundada da realidade, especialmente política, que permita enxergar as brechas das contradições que podem significar avanços ou retrocessos para a política da criança e do adolescente no RN.
- 4) A fragilidade e a desmobilização das organizações da sociedade civil, de um modo geral, de fazer a ação política de enfrentamento, de incidência política.

- 5) A insuficiência de dados consolidados sobre a situação das crianças e adolescentes no município de Natal e no RN.

São desafios que envolvem desde a identidade do movimento, passando por sua sistemática de análise da realidade, até chegar às motivações e condicionantes das organizações que o compõem. E sendo que o Fórum DCA se faz composto por organizações da sociedade civil, generalizadamente conhecidas como ONG, tais desafios encontram explicação no terreno do chamado “terceiro setor”, ao que se faz necessário compreender a lógica que o constitui, a fim de compreendermos as reais possibilidades de extensão dos objetivos aos quais se propõe o Fórum para os próximos anos de sua intervenção.

Vale lembrar, *en passant*, que o “terceiro setor” é parte do receituário econômico neoliberal, de enfrentamento da crise expansionista do capital da década de 1970, constituindo-se como um ente separado do Estado e do mercado, portanto, nem público, nem privado, mas sociedade civil organizada, movida por sentimentos altruístas e filantrópicos a mobilizar a solidariedade e o voluntariado social. “O seu papel seria de substituir o Estado na implementação de políticas públicas, garantindo a ‘solução’ das sequelas sociais, sem, no entanto, expor o debate sobre o conflito capital trabalho” (CADÓ, 2011, p. 10). Nele, impera a restrição de recursos financeiros e condições de trabalho, expressão do retraimento do Estado das políticas sociais. Nele, os outrora “militantes” foram transformados em técnicos e especialistas em atendimento à população, burocratizados nas funções e atribuições para as quais foram contratados; estes se veem às voltas com a total falta de tempo e motivação para se manter na linha de frente da luta pela universalização dos direitos, além de terem de conviver com as angústias próprias das incongruências decorrentes de tal estado de coisa. Advém daí a explicação para muitos dos desafios postos ao Fórum DCA-RN que reclamam, dentre outros, da diminuta participação das organizações nesse coletivo e da pouca incidência política destas.

Assim, considerada a leitura de contexto que desafia o Fórum DCA-RN, bem como os limites postos às suas organizações membros na atualidade, estas o projetaram objetivando estrategicamente:

- a) Reestruturar o Fórum DCA-RN considerando os aspectos da Identidade, do funcionamento (adesão formal – Termo de adesão, Regimento Interno), da composição (fóruns municipais ou cidades polos), da organização (comissões temáticas), do domínio de informações sobre a situação da criança e do adolescente no RN.
 - Fortalecer e ampliar a presença das organizações da área de criança e adolescente do RN no Fórum DCA-RN, considerando os 167 municípios do Estado.
 - Fundamentar as ações de incidência política do Fórum DCA-RN com informações qualificadas, a partir da apropriação de estudos científicos e dados oficiais disponíveis.
 - Revisar os documentos de adesão ao Fórum DCA-RN (Cadastro, Termo de Adesão, Regimento Interno).
 - Organizar o funcionamento do Fórum DCA-RN por Comissões Temáticas permanentes (e temporárias, quando for o caso), sendo as seguintes:
 - ✓ Articulação e mobilização (comunicação/informação), responsável por fomentar e alimentar a adesão das organizações ao Fórum.
 - ✓ Formação e Sistematização, responsável por trabalhar a formação continuada do Fórum e sistematizar sua experiência e respectivas produções.

- ✓ Captação de recursos, responsável por encontrar apoio financeiro para o funcionamento ordinário do Fórum, recursos públicos e outras fontes – parcerias, patrocínios.
 - ✓ Incidência Política, responsável por monitorar e intervir nas políticas públicas na área da criança e do adolescente (controle social), junto aos conselhos, Frente Parlamentar e outras instâncias de participação política.
- b) Fortalecer o Fórum DCA-RN, construindo uma agenda política para as ações de incidência que impactem na política da criança e do adolescente potiguar.
- ✓ Construir a agenda política do Fórum DCA-RN.
 - ✓ Oportunizar o exercício permanente da análise de conjuntura local e da realidade política global, aliado a um programa de formação continuado.
 - ✓ Agregar-se e agregar ao Fórum DCA-RN as organizações de outros segmentos e abrangência política.
 - ✓ Buscar espaços de inserção nos meios de comunicação, adequando a linguagem, tornando-a acessível a todos os públicos.

Considerações finais

A oportunidade deste artigo faz ver um coletivo de organizações, o Fórum DCA-RN, por um lado, coautor do legado da Doutrina da Proteção Integral vigente no país, a partir da Constituição Federal de 1988; por outro lado, um movimento social fragilizado pelos limites e adversidades vividos por suas organizações membros, fortalezas e fragilidades contrapostas, desafiando a sua continuidade, o discurso da defesa dos direitos e a prática do controle social problematizadas na sua inter-relação necessária, na coerência entre o que se apregoa e o que se realiza, entre o que se diz e o que se pratica dentro do possível da realidade atual.

O exercício do Fórum DCA-RN de se pôr em planejamento estratégico revela uma organização social saída do movimento próprio da sociedade em defesa de suas crianças e adolescentes, portanto, legitimamente constituído na usina da resistência popular frente aos agravos aos direitos dessa população. Também lhe põe frente a um horizonte de possibilidades, factíveis ou não, a depender da capacidade de adesão e mobilização dos seus atuais componentes, em que pese a realidade das crianças e adolescentes no Estado do Rio Grande do Norte, desanimadora por sua falta de perspectiva, e desafiadora justamente por isso. A experiência realizada permite compreender que o controle social esperado resultará mais e melhor na medida em que suas organizações componentes reconheçam a interdependência que os constitui, ligando-os intimamente no Sistema de Garantia de Direitos, portanto, revela uma inseparável articulação entre o Fórum DCA e os conselhos de direitos e tutelares.

Entre o discurso da Garantia de Direitos e a prática do controle social do Fórum DCA-RN, muitos desafios, incertezas, diante do cenário político estadual, e dúvidas em âmbito municipal quando se avizinham as eleições 2012. Esse é o cenário, em que pese a angustiante realidade de crianças e adolescentes potiguares em todo o território norte-rio-grandense, expropriadas do seu direito à proteção integral.

Referências

ASSUMPÇÃO, M. C. M. A. O método em Marx: relação com a categoria práxis, p. 12. In: V Encontro brasileiro de Educação e Marxismo, Florianópolis, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998, p. 125.

BRASIL. Resolução nº. 109, de 11 de novembro de 2009. República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Diário Oficial da União, 25 nov. 2009.

CADÓ, E. Intelectuais orgânicos: crises do capitalismo e a construção da hegemonia, 2011. (artigo apresentado como atividade final da disciplina Seminário Especial II – A ideologia do 3º setor. Mestrado em Ciências Sociais, 2011.1/UFRN).

FÓRUMDCA-RN. Plano Estratégico 2012/2015, Natal, 2012.

GARCIA, M. B. Um Sistema de Garantia de Direitos – Fundamentação(A). In: Cendhec – Sistema de Garantia de Direitos, Recife, 1999, p. 99.

IAMAMOTO, M. V. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 1993.

NOGUEIRA NETO, W. A convenção Internacional sobre o Direito da criança e a busca do equilíbrio entre proteção e responsabilização. In: Cendhec – Sistema de Garantia de Direitos. Recife, 1999, p. 29.

PORTO, P. C. M. Evolução dos Direitos Humanos: Os Direitos da Criança. In: Cendhec – Sistema de Garantia de Direitos, 1999. p. 27, 28.

REZENDE, I. (Org.). Serviço Social e Políticas Públicas, Série Didáticos, Ed. UFRJ, Rio de Janeiro, 2006, p. 102-105.

SANTOS, E. A. dos. Criança e adolescente: sujeitos de direitos. Revista Inclusão Social, Brasília, v. 2, n. 1, 2004

A política de enfrentamento à violência sexual e os desafios para o exercício do controle democrático

Ana Paula Queiroz da Silva

Sayonara Régia de Medeiros Dias

Introdução

O histórico da promoção da defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil decorre de uma ampla mobilização da sociedade civil organizada. Após longo período em que a democracia fora calada pelo autoritarismo extremo da ditadura militar, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela efervescência política e social, decisivos para a instituição, não apenas de marcos jurídicos com vistas à consolidação da cidadania no país, mas principalmente porque estabeleceram bases para a garantia da participação social democrática em todas as instâncias da vida social.

Nesse sentido, embora o marco legal proporcione o exercício democrático da participação social na consecução das políticas públicas, bem como da ocupação dos espaços de controle social, após 22 anos, faz-se necessário permanente mobilização social para o fortalecimento da participação política, dos espaços públicos, para o efetivo controle social das políticas públicas e o enfrentamento à violação de direitos humanos de crianças e adolescentes.

Diante de importante avanço para o fortalecimento da defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes, com a implantação da Escola de Conselhos no Rio Grande do Norte (2011) e demais estados, visamos, com a socialização desse texto, contribuir com a discussão e reflexão dos (as) conselheiros (as) sobre a política de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. Assim, busca-se criar condições para provocar um repensar das práticas cotidianas e realizar ações efetivas de controle democrático que

objetivem a mudança do cenário atual da condição de vida de crianças e adolescentes.

Ao discutir sobre temática de grande relevância social, a violência sexual, considerada uma das piores violações de direitos humanos, buscamos a partir do trabalho cotidiano no Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA Casa Renascer¹, como também nas articulações com as Redes nacionais e locais, pautar alguns elementos considerados fundamentais para a luta em defesa de direitos desse segmento.

O debate que ora se apresenta é desenvolvido a partir dos seguintes pontos: 1) Mobilização por direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil e o enfrentamento à violação de direitos; 2) Enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente: uma agenda em construção; 3) Sistema de Garantia de Direitos e a Política de Proteção a crianças e adolescentes em contextos de violência sexual; 4) Controle democrático das políticas públicas para crianças e adolescentes e o enfrentamento à violência sexual.

Mobilização por direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil e o enfrentamento à violação de direitos

Ao discorrer sobre as lutas sociais na área da criança e do adolescente, os estudos de Heringer (1992), Santos (1992; 2007), Libório e Sousa (2007), Leal (2001), Leal e César (2011) destacam

1 Centro de Defesa que tem como princípio direitos sexuais de crianças e adolescentes enquanto direitos humanos e como principal bandeira de luta o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, com atuação no estado do RN. Integra a Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente; o Comitê Estadual/RN de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; a ECPAT Brasil; o Fórum de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente do RN; o Grupo de Trabalho Nacional da Convivência Familiar e Comunitária; o Conselho Estadual/RN de Direitos da Criança e do Adolescente – CONSEC; o Comitê Popular da Copa 2014; o Comitê Gestor da Escola de Conselhos.

algumas características que melhor situam o contexto sócio-histórico dos movimentos sociais da infância.

A indignação com a violência praticada contra crianças e adolescentes em situação de rua, o extermínio destes em condição de pobreza, assim como a violência institucional dos serviços de atendimento ao segmento, desencadearam no Movimento de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente no final dos anos 1970.

Nesse cenário, as lutas por direitos de criança e adolescente iniciaram-se a partir da atuação de alguns profissionais que realizavam o atendimento institucional. Estes, indignados com as recorrentes violações desenvolvidas, como as já citadas, caracterizavam a defesa através da prestação de serviços combinada com ações de reivindicação e pressão política pela conquista de direitos, e se articulavam com os movimentos sociais.

Na segunda metade da década de 1980, ganhou força uma militância composta por sujeitos políticos que tiveram como principais protagonistas o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, criado em 1985; o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA de 1988; e a Pastoral do Menor, agente histórico da luta por direitos, que embora existisse desde 1978, no período acima, disseminou nas paróquias estaduais essa mobilização política (SANTOS, 1992).

A preocupação com esse segmento populacional, que se encontrava nas ruas, sem direito à moradia, alimento, saúde, educação, amparo, pressionaram o poder público para que fossem assegurados em Lei os direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes, sem discriminação.

Essa ação de mobilização articulada mudou o paradigma que compreendia o “menor” como um problema, uma disfunção social. O Código de Menores de 1979, instituído para atender os “menores” em situação irregular, ou seja, abandonados, carentes e autores de infração, antes considerados objetos de intervenção da

tutela do “juiz de menores” e do Estado, dá lugar a uma concepção de prioridade absoluta.

Nesse contexto de mobilização social e política, as Campanhas “Criança e Constituinte”, de 1986 e “Criança – prioridade absoluta”, de 1987, foram realizadas e ganharam força política para a elaboração da Constituição Federal de 1988², assim como na instituição do Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA e, posteriormente, no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei 8.069/90.

A preocupação com o arcabouço legal fazia parte do cenário daquele momento de efervescência política de consolidação da democracia. A Constituição foi o marco dessa estratégia da participação dos movimentos sociais para influenciar na elaboração de legislações, e essa mobilização culminou no Art. 227³ e 228 da referida Carta Magna. Assim como na elaboração do ECA, que passa a disseminar o paradigma dos direitos humanos.

De acordo com Heringer (1992),

A consequência histórica deste processo foi um movimento crescente de lutas pela garantia de que os direitos do cidadão/deveres do Estado estivessem garantidos juridicamente, transformando-se os textos legais em compromissos públicos com sua realização e, caso não cumprido, em instrumento de denúncias e cobrança dos mesmos (HERINGER, 1992, p. 53-54).

-
- 2 Marco federativo que inaugurou a perspectiva de direitos humanos como essencial ao processo democrático e estabeleceu um conjunto de valores éticos essenciais à dignidade humana, após longo período de Ditadura Militar (1964-1985) e violação de direitos humanos fundamentais, preconizados na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.
 - 3 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Art. 227, Constituição Federal, 1988, p. 108).

O ECA surge para regulamentar o Art. 227 da Constituição Federal, inspirado pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 20 de novembro de 1989.

Dentre os principais pontos para efetivação da proteção integral contida no ECA, pode-se destacar: a) o fim da política de acolhimento institucional – “abrigamento” indiscriminado respaldado pelo antigo Código de Menores, dando garantia de prioridade ao direito à convivência familiar e comunitária; b) o fortalecimento da concepção de igualdade entre crianças e adolescentes independente de classe social, deixando de focalizar a política da infância nos pauperizados, abandonados e delinquentes, considerando a condição peculiar de desenvolvimento, para aplicação de medidas de proteção socioeducativas; c) garantia do devido processo legal e a defesa ao adolescente a quem se atribua a autoria de ato infracional instituindo o direito de ampla defesa; d) regulamentação da possibilidade de integração e articulação das ações governamentais e não governamentais da política de atendimento, fiscalizada, pelos Conselhos de Direitos instituindo o exercício do controle social; e) municipalização do atendimento, por meio da descentralização da política pública (ECA, 2002)

A nova concepção de direitos que os movimentos da criança e do adolescente apontaram para a formulação de políticas públicas e à reivindicação pela ampliação da cidadania formal valorizou e deu fôlego à luta no plano institucional de execução das políticas públicas.

Nesse sentido, se evidencia a aposta que esses movimentos fazem à participação nos Conselhos de Direitos, enquanto espaços de controle social das políticas sociais, com a prerrogativa de deliberar sobre a prioridade da política, definindo ações, metas e orçamento, com vistas à maior efetividade da ação.

A criação dos Conselhos com representação paritária entre governo e sociedade civil nas três esferas: municipal, estadual e

federal, garantiu maior participação da sociedade na condução da política de promoção e proteção à criança e adolescente, na proposição, fiscalização e avaliação desta. Porém, essa participação vem levantando uma série de questões quanto a responsabilidades, competências e funções dessas instâncias, no que se refere à necessidade de qualificação, crescimento no nível da competência científica, técnica e política, para a efetivação de sua ação.

O enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente: uma agenda em construção

No contexto da violação de direitos de crianças e adolescentes, quando se reporta à violência sexual⁴ contra o segmento infanto-juvenil, é importante situar que essa temática se tornou pública e ganhou visibilidade, sendo reconhecida enquanto expressão da questão social a partir do início da década de 1990.

Santos (2007) aponta que, nos anos de 1980, existiam poucas organizações de atendimento ao abuso sexual doméstico, e a ênfase na modalidade da exploração sexual comercial se deu apenas nos anos 1990. Para tanto, tiveram importante contribuição as denúncias sobre a exploração sexual no turismo, nas cidades litorâneas do Nordeste, realizadas por militantes do movimento de defesa de direitos de criança e adolescente e jornalistas⁵.

4 Todo ato ou jogo sexual, relação heterossexual ou homossexual entre um ou mais adultos e uma criança menor de 18 anos, tendo por finalidade estimular sexualmente a criança ou utilizá-la para obter estimulação sexual sobre sua pessoa ou de outra pessoa (AZEVEDO; GUERRA, 1998, p. 13).

“[...] é uma violação de direitos humanos universais, de regras sociais e familiares das sociedades em que ocorre. É, portanto, uma ultrapassagem dos limites humanos, legais, culturais, sociais, físicos, psicológicos. Trata-se de uma transgressão e neste sentido é um crime, ou seja, é o uso delituoso, delinquent, criminoso e inumano da sexualidade da criança e do adolescente” (FALEIROS; FALEIROS, 2001, p. 20).

5 Destacaram-se no período as publicações “Meninas da noite: a prostituição de meninas escravas no Brasil”, de Gilberto Dimenstein, em 1992, e o “Dossiê Crianças da Amazônia”, que denunciou a escravização do sexo de meninas nos garimpos da região Norte.

Embora essa expressão da questão social se faça presente na realidade brasileira desde a colonização do país, foi a partir da última década do século XX que ela vem sendo amplamente discutida, estudada e trabalhada, tornando-se, inclusive, pauta na agenda pública nacional e internacional.

Diante da gravidade da problemática com base na publicização mencionada, nas denúncias realizadas, nas pesquisas e estudos de organizações não governamentais – ONG, seguidos da mobilização nacional de diversos segmentos sociais, instaurou-se a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Prostituição Infantil⁶, em 1993, com o objetivo de apurar responsabilidades pela exploração sexual infantojuvenil. Essa comissão expôs a dimensão da problemática em diversos estados do país. Podemos considerar a CPI como um marco na divulgação e mobilização da sociedade sobre o tema, com vistas a compreender a problemática, buscar formas de enfrentamento e implantar projetos sociais de intervenção.

Importa destacar alguns acontecimentos de grande relevância na construção e disseminação das ações de enfrentamento à violência sexual, após esse marco. Intensificaram-se estudos e pesquisas, com inserção da academia nesse debate, ampliaram-se projetos sociais, programas de atendimento às crianças e adolescentes vitimizados, mobilizações da sociedade civil como a Campanha Nacional de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, com o lema “Exploração Sexual Infantojuvenil: Não dá para Engolir” em 1995; a “Campanha pelo fim da Prostituição Infantil, da Pornografia Infantil e do Tráfico de Crianças para Propósitos Sexuais”, realizada pela ONG ECPAT, rede internacional de organizações não governamentais, a qual tem associadas no Brasil (SANTOS, 2007).

No cenário internacional, destacamos ainda, o “I Congresso Mundial sobre Exploração Sexual Comercial de Crianças”, resultado

6 Foi um grande avanço a alta visibilidade dada ao tema, com vários registros regionais de violência sexual, assim como o avanço conceitual para a exploração sexual, em substituição ao termo prostituição, visto que crianças e adolescentes não se prostituem, mas são explorados, considerando sua condição peculiar de desenvolvimento.

de ampla mobilização de setores governamentais, não governamentais e organismos internacionais, realizado em 1996, na cidade de Estocolmo, Suécia. Dele, participaram vários Ministérios de 122 países, dentre estes o Brasil. Os governos se comprometeram com o documento de luta pelo enfrentamento à exploração sexual contra crianças, assim como elaboraram uma agenda de ação comum (LIBÓRIO; SOUSA, 2007). Dando continuidade à pactuação internacional e buscando reforçar as agendas comuns, realizaram-se o II e o III Congresso Mundial, em Yokohama, 2003, e Brasil, 2008, respectivamente.

Essas articulações, mobilizações e estratégias políticas definiram um conjunto de decisões e proposições, que foram sistematizados no Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil, aprovado em julho de 2000 pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Este se consolida como um instrumento que traça as diretrizes para a política nacional de enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente, decorrente da Declaração e Agenda para Ação do I Congresso Mundial.

Esse Plano foi elaborado a partir da mobilização de diversos setores da sociedade civil organizada, gestores públicos, operadores do direito, parlamentares e organismos internacionais, coordenado pelo Centro de Referência Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes – CECRIA e a Casa Renascer⁷, e é considerado:

[...] instrumento de garantia e defesa de direitos de crianças e adolescentes que pretende criar, fortalecer e implementar um conjunto articulado de ações e metas fundamentais para assegurar a proteção integral à criança e ao adolescente em situação ou risco de violência sexual (BRASIL, 2002, p. 13).

Seguindo as orientações de elaboração de planos estaduais por todo país, o Rio Grande do Norte iniciou o processo de

7 Organizações não governamentais consideradas, dentre outras, protagonistas do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil.

construção de seu Plano em 2003, sendo aprovado em 2004, e instituiu o Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescente.

O Comitê constitui uma Rede de composição mista, de representantes da sociedade civil organizada e do poder público, que tem como objetivo: incidir politicamente; articular/mobilizar setores do poder público, sociedade civil organizada e setor empresarial; monitorar e avaliar políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente.

Ainda decorrente da mobilização social, foi instituído o Dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – 18 de Maio⁸, pela Lei Federal 9.970/00. Essa data emblemática adentrou a agenda pública e a cada ano as mobilizações nos municípios são fortalecidas e ampliadas, chamando a atenção da sociedade e da mídia, assim como cobrando do Estado ações efetivas que venham a romper o quadro de violência recorrente.

Nos termos de Leal (2001), ONG, Redes, movimentos sociais, Conselhos de Direitos e Fóruns indicam a direção política para o enfrentamento da exploração sexual contra crianças e adolescentes. Essas diversas expressões da sociedade civil se apresentam, desde sempre, na luta pelo enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente como grandes protagonistas⁹.

8 Em memória do crime bárbaro que vitimou Araceli em 1973 e que ficou impune. Conhecido como o “Caso Araceli”, refere-se o caso de uma criança de 8 anos, que foi brutalmente espancada, estuprada, drogada, morta e carbonizada por um grupo de jovens em Vitória/ES. Como dito anteriormente, apesar da barbaridade do crime, o caso ficou impune.

9 Consideramos aquelas que atuam na incidência e participação política, reivindicam e pressionam o Estado na efetivação de políticas sociais, assim como cobram das instâncias de defesa práticas de responsabilização que venham a romper com a cultura da impunidade e garantir atenção às crianças e adolescentes. E que pautam na sociedade as fragilidades e lacunas da ausência de prioridade do poder público diante dos contextos de violências recorrentes, com programas e serviços pontuais e fragmentados.

De acordo com Leal e César (2012), a mobilização social se constitui a principal estratégia da sociedade civil para o enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente, como é compreendido desde a sensibilização da mídia para pautar o tema publicamente, as Campanhas, a sistematização do conhecimento, o desenvolvimento de metodologias de intervenção, a articulação com diversos setores, como o legislativo, o judiciário e o executivo para incluir o tema na agenda pública brasileira, assim como a articulação com agências internacionais para cooperação técnica e financeira.

As estratégias de enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes são compreendidas, a partir do estabelecimento de correlações de forças fortalecendo o poder da sociedade civil, em nível político-cultural; da relação contraditória entre Estado x sociedade; e dos processos de participação na mobilização e articulação da sociedade civil (ONGs, Fóruns, movimentos sociais e conselhos), enquanto direito garantido em lei (LEAL; CÉSAR, 2012, p. 4).

Nesse contexto, embora tenha havido um avanço significativo no marco político, jurídico-administrativo no enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes decorrente da ampla mobilização, a eliminação de toda forma de violência ainda se apresenta como grande desafio, em uma sociedade que tem como pano de fundo o patriarcalismo, as relações desiguais de gênero, o racismo e o adultocentrismo.

Sendo assim, fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos e o efetivo controle social das políticas públicas torna-se fundamental para a proteção de crianças e adolescentes em contextos de violência.

Sistema de Garantia de Direitos e a Política de Proteção a crianças e adolescentes em contextos de violência sexual

A política da promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes presente no ECA (Art. 86 a 94) convencionou-se chamar de Sistema de Garantia de Direitos – SGD a partir da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente,

realizada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1999.

Nos termos de Nogueira Neto (2005, p. 41) “o Estatuto institui, conseqüentemente, um verdadeiro sistema jurídico-político-institucional de garantia dos direitos da infância e da adolescência, para protegê-los integralmente.”. Acrescenta ainda o autor que o ECA:

[...] tem o papel de: a) potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância/adolescência, no campo de todas as políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais e de b) manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de cuidado integrado inicial, a crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados (credores de direitos) ou adolescentes infratores (em conflito com a lei) (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 14-15).

A política da criança e do adolescente prevista no ECA é transversal a todas as políticas sociais, visto que demanda a articulação com a política da educação, saúde, assistência social, esporte, lazer e cultura, dentre outras políticas públicas. O SGD é mais estratégico em sua operacionalização do que de atendimento direto. Garante atendimento especial para crianças e adolescentes credores de direitos, ou adolescentes em conflito com a lei (NOGUEIRA NETO, 2006).

O SGD promove o desenvolvimento de ações de mobilização social, construção de alianças e parcerias, formação profissional, estudos e pesquisas, monitoramento e avaliação, dentre outras que são fundamentais para a garantia de atendimento qualificado e efetivo ao público infantojuvenil.

Esse Sistema é regulado a partir de três princípios: da prioridade absoluta; da descentralização político-administrativa; da participação popular. Estes se materializam a partir de três eixos com funções estratégicas, para a garantia de seu funcionamento. A saber: os eixos de promoção, de proteção (defesa) de direitos, e de controle

institucional e social dessa promoção e defesa, devendo estar articulados e integrados de acordo com ações das instituições e instâncias competentes, em uma dimensão sistêmica (NOGUEIRA NETO, 2006).

O eixo estratégico da promoção dos direitos se refere à política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, a qual se operacionaliza através do acesso às políticas públicas intersetoriais, de forma integrada, para satisfazer as necessidades básicas e especiais de crianças e adolescentes, e assim garantir a proteção integral.

São três linhas estratégicas de operacionalização dessa política de atendimento: “(a) serviços e programas de proteção especial, (b) programas socioeducativos; e (c) serviços e programas das demais políticas públicas, especialmente das políticas sociais.” (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 18).

O eixo da defesa dos direitos do segmento infantojuvenil e a responsabilização dos violadores se referem à defesa de liberdades e direitos de crianças e adolescentes, garantindo o acesso à justiça em sua proteção legal.

E por fim, o eixo do controle social, campo de participação da sociedade civil no controle externo, exercendo a proposição, monitoramento, análise e avaliação de políticas públicas, visando à promoção e proteção de direitos humanos, juntamente com os órgãos governamentais, nos Conselhos de Direitos. E ainda, em outros espaços públicos não institucionalizados, protagonizados pela sociedade civil, como Fóruns e Comitês.

A mudança de paradigma da política de atendimento à criança e ao adolescente a partir dos anos 1990, com a promulgação do ECA, traz uma série de questionamentos acerca da realidade do segmento infantojuvenil em nosso país, permeada por contradições, como o descompasso entre os avanços no panorama legal e a negação cotidiana de seus direitos básicos como saúde, educação, moradia, cultura e lazer, dignidade, respeito, dentre outros, seja pela omissão do Estado, seja pela ausência ou a não efetividade da política pública.

Para compreender a configuração da política social, necessário se faz articular as três dimensões que conformam a sua gênese e seu desenvolvimento, quais sejam: a dimensão econômica, a dimensão da luta de classes e a dimensão cultural. Nos termos de Behring e Boschetti (2008),

Tais elementos [...] são referenciais que ajudam a situar e a compreender o sentido e o significado das políticas sociais e permitem identificar tanto as determinações econômicas quanto as relações de poder, de coerção e de ameaça, legal e politicamente sancionadas, que determinam os limites e o grau de “bem-estar social” que a política social tem condições de produzir no âmbito do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 45).

Acrescentam ainda as autoras em relação às políticas sociais no contexto do capitalismo: “[...] o período em que estamos vivendo, de retomada dos valores liberais, de responsabilização individual pela condição de pobreza, o que justifica ideoculturalmente a focalização das políticas sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 45).

O ECA apresenta diversos limites na sua efetivação, configurados nas relações sociais contraditórias que se reproduzem. A cultura conservadora dominante da sociedade brasileira reafirma a concepção das desigualdades de classe, gênero, raça/etnia, geração e poder. Concepção esta que vai de encontro ao paradigma dos direitos humanos¹⁰ e da construção de uma sociedade democrática e justa.

A política pública evidencia a relação contraditória de antagonismo e reciprocidade ao mesmo tempo, e a arena de conflitos de interesses entre diferentes classes, permeada pela intervenção do Estado e o exercício do controle social democrático da sociedade, em busca da ampliação da cidadania.

10 Promove e defende a dignidade humana, a liberdade, a igualdade, a identidade, a pluralidade, a diversidade, “como ‘valores supremos’ e alicerçadores da democracia real e do desenvolvimento humanos autossustentado” (NOGUEIRA NETO, 2011, p. 8).

Segundo Pereira (2009), os direitos sociais, conquistados pela sociedade e incorporados em lei só se materializam através de políticas públicas, operacionalizadas por meio de programas, projetos e serviços sociais.

É importante destacar a valorosa contribuição que Behring e Boschetti (2008) nos apresentam que amplia a afirmação acima, ao se referir aos limites que se põem diante da garantia da cidadania e de direitos pelas políticas sociais no âmbito do capitalismo, posto que este reproduz a sociedade de classes, que é geradora das desigualdades sociais.

Nessa perspectiva, para conquistar um projeto de sociedade fundamentado na liberdade e justiça social, precisa-se ir além da conquista de cidadania sob a expansão das políticas sociais, na sociedade burguesa.

A construção de uma nova sociedade nacional, a partir do desenvolvimento do capital no Brasil, em uma relação contraditória, ao mesmo tempo em que segue os ideais liberais, de urbanização e industrialização do país, associada ao trabalho livre, não rompe com o modelo de sociedade de base conservadora e permanece sob o poder econômico da elite agrária. É por isso que o nosso país é considerado por muitos estudiosos como o país de características da tutela, do favor e do clientelismo entre o Estado e a sociedade, reproduzido continuamente.

Esse processo de contradição da sociedade brasileira reproduz o descompasso entre o ECA e as práticas culturais desenvolvidas. A luta emancipatória dos direitos humanos se defronta cotidianamente com velhos paradigmas minoristas de caráter assistencialista e repressor, ainda presentes em ações e pensamentos conservadores vigentes. Perspectiva essa que reforça a prática da institucionalização e a tutela do Estado, apesar das normatizações, decretos e diretrizes que promovem a convivência familiar e comunitária.

Para compreender a política de enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente, importa situar, em nível federal, como esta se desenha. O Sistema Nacional de Coordenação de

Política de Direitos Humanos engloba diferentes políticas específicas, como dos direitos do idoso e das minorias, das pessoas com deficiência, além da criança e do adolescente. Faz parte dessa estrutura a Secretaria de Direitos Humanos – SDH, instituída em 2003, vinculada à Presidência da República, que tem status de Ministério, assim como a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente.

A SDH atua na articulação e mobilização institucionais, coordena ações entre Ministérios e Secretarias Especiais, órgãos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público e movimentos sociais. Organiza as Conferências Nacionais Temáticas e elabora o Plano Plurianual – PPA, como também tem a competência de exercer a função de ouvidoria, recebendo denúncias de violação de direitos.

Dentre a integração e coordenação das estruturas governamentais, destacamos a Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes¹¹ e o Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes¹².

No ano de 2003, o governo federal afirma a prioridade do Estado com o enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente, com políticas direcionadas. A partir do Plano Nacional, ações se estruturaram nas regiões e estados, como o Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, marco na efetividade do enfrentamento, por apresentar diferentes

11 Composta por representantes do Governo Federal, sociedade civil organizada, organismos e organizações internacionais com vistas a propor e implementar a política de enfrentamento à exploração sexual contra crianças e adolescentes. Realizou o mapeamento de municípios vulneráveis à exploração sexual de crianças e adolescentes, no país, sistematizado na Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, em 2005.

12 Rede mista composta por representantes da sociedade civil, Poder Público, setor empresarial e organizações internacionais com o objetivo de monitorar e estimular a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil.

frentes de ação, como o Serviço de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias, que substituiu o Programa Sentinela¹³.

Este último foi desenvolvido e implementado em 2001, sendo reestruturado a partir da Política Nacional da Assistência Social, enquanto situação de média complexidade, incorporado ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, em 2004. Esse é o principal programa que garante o atendimento direto especializado e continuado a crianças e adolescentes em situação de violência sexual e suas famílias, embora, na realidade, se apresente com grandes fragilidades e desafios para efetividade do que se propõe.

Avanços são identificados na perspectiva de garantir direitos humanos infantojuvenis, a partir de programas e ações como a implantação do Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes – Disque 100¹⁴, Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil – PAIR¹⁵, Programa Escola que Protege¹⁶, a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, fortalecimento de Comitês de Enfrentamento, a disseminação de Campanhas educativas, e ainda o Programa Turismo Sustentável e Infância¹⁷. Porém,

13 Instituído para atendimento psicossocial e jurídico às crianças, adolescentes e suas famílias em situação de violência sexual, a partir do eixo estratégico de atendimento do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil.

14 Programa nacional de denúncias de violação dos direitos da criança e do adolescente, ferramenta de extração de dados para identificar a dimensão da violência contra criança e adolescente, que visa subsidiar ações de enfrentamento. Implantado em 2004, mas foi em 2006 que adotou o número 100, propõe atendimento especializado e trabalha com as categorias tráfico de pessoas, pornografia, exploração sexual comercial, abuso sexual, negligência, violência.

15 Esse projeto tem como propósito articular as redes locais nos municípios com vistas a garantir atendimento integral às crianças e adolescentes vitimizadas.

16 Programa de enfrentamento à violência sexual nas escolas com perspectiva preventiva.

17 Surge em 2004, período em que oficialmente o Brasil busca mudar a concepção da imagem do turismo no exterior, até então divulgada, como o paraíso afrodisíaco, e desenvolve algumas ações de prevenção a exploração sexual.

quando fazemos a relação com o orçamento público, constata-se que “o gasto social é muito baixo em relação à complexidade e à dimensão da demanda referente ao problema no país” (ANCED, 2009, p. 32).

De acordo com o II Relatório Alternativo da Sociedade Civil para a ONU¹⁸, não há no Brasil um Plano de Ação que garanta os direitos da criança, em todas as áreas, conectado a uma política geral coordenada. Embora a sociedade civil tenha pautado na agenda pública a elaboração de planos setoriais, permitindo o avanço na elaboração de políticas públicas para crianças. Nesse sentido, o Relatório Alternativo afirma que “Os Planos dos diversos segmentos são bons instrumentos de defesa e promoção de direitos, mas não são suficientes para o objetivo de estabelecer uma política coordenada e efetiva, que garanta os direitos da criança no país” (ANCED, 2009, p. 43).

No entanto, não há previsão orçamentária para implementação das ações previstas no Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescente (2005), assim como no Plano Nacional (2002). Reconhece-se essa ausência na elaboração dos Planos como uma grande fragilidade, pois a garantia de orçamento para sua efetivação poderia se tornar estratégia de pressão política e controle social, pelo fato de já ter sido aprovado pelo Conselho de Direitos, assim como pelo chefe do executivo.

Ao analisarmos os Fundos Públicos no Brasil, verificamos que, diante das constantes crises do capital, este vem sendo amplamente disputado pelo mercado, ocasionando sérios rebatimentos no investimento das políticas sociais. O fundo público envolve todo o orçamento estatal e a capacidade do governo em intervir na economia.

18 Elaborado pela Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED com o objetivo de denunciar a gravidade das violações de direitos de crianças e adolescentes no Brasil. Apresenta a situação da infância no país, a partir da matriz de monitoramento realizada pela ANCED nos anos de 2005 e 2006, das recomendações do Comitê de Direitos da Criança da ONU para o Estado brasileiro, para a garantia dos direitos previstos na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança que o Brasil é signatário.

Quando o capital é direcionado para salvaguardar a financeirização da riqueza, no socorro aos bancos e a iniciativa privada, as políticas sociais são fragilizadas, na medida em que passam a ser executadas fora do aparato governamental (SALVADOR, 2010).

Segundo Oliveira *apud* Salvador (2010), o fundo público é o responsável pela articulação das políticas sociais, bem como pela relação desta com a reprodução do capital, que, na sua análise, é uma questão estruturante do sistema capitalista.

Nesse sentido, o caráter regulador do mercado defendido pelas grandes corporações, incentivado pela lógica neoliberal, demonstra a incapacidade de manutenção e desenvolvimento da política social, uma vez que as corporações reconhecem e recorrem ao Estado como mantenedor do mercado nos períodos de crise, além de reforçarem seu fazer clientelista, assistencialista, não estruturante, portanto frágil, na regulação e execução da política pública.

É imprescindível o conhecimento sobre as peças orçamentárias do Estado para a realização do controle social. Não basta monitorar a política, é urgente o monitoramento do orçamento público na proposição e acompanhamento de sua execução, pois mesmo que tenha sido orçado, não se garante a implementação dos planos. Nesse sentido, é de fundamental importância que os Conselhos de Direitos e Tutelares, os Fóruns e Redes se debruçem e aprofundem a discussão sobre o ciclo orçamentário para qualificar sua intervenção, visto que a realização da política pública está condicionada ao orçamento.

Na ocasião da avaliação do Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual, do estado do Rio Grande do Norte, realizado em 2009, ficou evidente que muito do que fora planejado não foi efetivado de fato, tanto pela não incorporação da responsabilidade dos setores na execução do mesmo, quanto pela sua não integração a um proposta de garantia de recurso nas peças orçamentárias do Estado.

Destacaram-se, entre as principais demandas: a necessidade da intersectorialidade das políticas de saúde, educação, assistência, segurança, turismo, esporte e cultura na elaboração e execução

de ações, programas e projetos integrados de prevenção e atendimento direto; garantia de orçamento público específico para ações de enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente; formação continuada teórico-metodológica e ético-política, para profissionais dos programas socioassistenciais; estruturação dos serviços para a qualificação do atendimento; fortalecimento da Rede de atenção à criança e adolescente e potencialidade dos Conselhos Tutelares; dentre outros.

Diante da ausência de banco de dados unificado que retrate as situações de violação de direitos de criança e adolescente no estado, reportamo-nos aos dados referentes às denúncias de violência em duas fontes de registro. Tanto no Relatório do Disque Direitos Humanos – Disque 100¹⁹, quanto nos dados da Delegacia Especializada de Proteção da Criança e do Adolescente – DCA/RN. Em relação ao Relatório do Disque 100, o RN é apontado como o terceiro estado por 100 mil habitantes que mais denuncia violência contra crianças e adolescentes no país, com índice de 18,54, como também indica que a região Nordeste é a que mais denuncia.

Já em relação aos dados da DCA/RN²⁰, o número de denúncias cresce gradativamente, desde 2001, ano de implantação da delegacia. Foram registrados, no ano de 2011, 869 denúncias e boletins de ocorrência, sendo 45,1% de maus-tratos e 48,9% de natureza sexual. Os dados revelam que 76,6% ocorreram na capital, 18,9% na região metropolitana e 4,5% no interior do estado, assim como refletem a necessidade de implantação de mais Delegacias Especializadas no estado para tratar da responsabilização dos agressores, buscando romper a cultura da impunidade enraizada em nosso país.

Importa, ainda, explicitar, nesse cenário, o resultado do levantamento de pontos vulneráveis à exploração sexual de crianças e

19 Referente ao período de janeiro a dezembro de 2011.

20 Em 2001, ano de implantação da DCA/RN, foram registrados 127 crimes de maus-tratos e 146 de natureza sexual. Já no ano de 2011, de janeiro a dezembro, os números de denúncias e boletins de ocorrência – B.O. cresceram para 869. Destes, 425 são de natureza sexual, de acordo com os dados dessa delegacia.

adolescentes realizado pela Polícia Rodoviária Federal, entre 2009 e 2010, que insere o RN no nível crítico quanto ao risco da exploração sexual, colocando-o em 6º lugar no ranking brasileiro.

Diante de perversa fotografia do RN em situação de violação de direitos, explicitada através de diferentes fontes, a questão se agrava quando analisamos que os serviços e programas não dão conta do atendimento aos vitimados, muito menos garantem a resolutividade dessas situações.

De acordo com o Dossiê Infâncias Violadas²¹, o estudo aponta as principais fragilidades na Rede de Promoção e Proteção de Direitos da Criança e Adolescente, no enfrentamento à violência sexual, as quais precisam de atenção das instâncias do Sistema de Garantia de Direitos, visando assegurar a efetivação da ação. Destacamos algumas das fragilidades:

– as políticas sociais básicas, principalmente de saúde, educação e assistência social não atendem às demandas e necessidades das crianças, adolescentes e suas famílias;

– dificuldades de aplicação e acompanhamento efetivo das medidas de proteção²² por parte dos Conselhos Tutelares;

– limitação de atuação da Delegacia Especializada de Defesa de Crianças e Adolescentes – DCA para investigação e responsabilização, visto que há apenas uma DCA para o Estado do RN, e a mesma funciona de segunda a sexta-feira em horário comercial, além do baixo efetivo de agentes lotados e estrutura deficitária de trabalho;

21 Documento denúncia da situação da violência sexual contra crianças e adolescentes elaborado pelo CEDECA Casa Renascer, lançado em 2010. O referido documento faz uma análise da política de enfrentamento à violência no RN, a partir de três casos acompanhados pela instituição, no qual denuncia as fragilidades na Rede de Promoção e Proteção de Direitos da Criança e Adolescente.

22 Verificar ECA, Art.101.

– as equipes dos CREAS não correspondem à demanda de atendimento, falta estrutura de trabalho e qualificação técnica especializada, além da alta rotatividade dos profissionais.

A indefinição de um fluxo na rede do Estado e principalmente da região metropolitana de Natal, onde há um maior número de denúncias, compromete o atendimento às situações de violência, de modo que promovam de fato a ressignificação da violência sofrida e a proteção de crianças e adolescentes vitimizadas. Sendo este o maior desafio posto à garantia da superação do trauma sofrido, bem como a não revitimização deste segmento, de modo a romper de fato com o ciclo da violência.

Compreendemos que, diante do quadro apresentado, faz-se urgente a participação da sociedade civil organizada em espaços específicos de controle democrático. Levantamento situacional da política da infância e adolescência deve ser realizado permanentemente pelos Conselhos de Direitos e Tutelares, visto as atribuições destes quanto à qualificação da política que objetive mudanças na condição de vida de crianças e adolescentes credores de direitos.

Controle democrático das políticas públicas para crianças e adolescentes e o enfrentamento à violência sexual

As múltiplas determinações da violência sexual contra crianças e adolescentes precisam ser analisadas criticamente para subsidiar a elaboração de programas, projetos e serviços integrados, que proponham respostas efetivas para a questão em sua totalidade, através da intersetorialidade da política e da perspectiva de direitos humanos.

Importa destacar o sentido da contradição de práticas e concepções que permeiam o enfrentamento à violência sexual contra esse segmento, como avanço em processos democráticos de participação; mas com ênfase em práticas conservadoras, moralistas e penalizantes.

Nogueira Neto (2011) chama a atenção para as diferentes perspectivas de atenção à criança e ao adolescente e o “falso manto da proteção”, principalmente quando o enfrentamento da violação se refere à exploração sexual de crianças e adolescentes, visto que essa expressão da questão social ainda é discutida sob a dimensão moralista e preconceituosa, muitas vezes responsabilizando a vítima ao invés do agressor.

Avançamos em metodologias de intervenção, na qualificação do atendimento aos vitimizados e suas famílias, em relação a situações de abuso sexual, mas, em relação à exploração sexual, é preciso avançar. É corriqueiro não só no imaginário do senso comum, mas também no de profissionais da área, a compreensão de que crianças e adolescentes encontram-se em situação de exploração sexual meramente por opção, desconsiderando os diferentes contextos em que estão inseridos os que se encontram nessa condição. Por outro lado, é perceptível a sensibilização da sociedade quanto a situações de abuso sexual.

É urgente a compreensão de direitos sexuais de crianças e adolescentes enquanto direitos humanos. Necessário se faz romper com a perspectiva moralista e reforçar a perspectiva emancipatória da sexualidade de crianças e adolescentes, e construir intervenções qualificadas e inovadoras, assim como desenvolver estudos e pesquisas com esses sujeitos em movimento.

Importa destacar também duas visões reducionistas no enfrentamento à violência sexual, presentes no cotidiano de intervenção. De um lado, há a defesa de direitos/responsabilização do violador a todo custo, inclusive com práticas revitimizadoras, geradoras do hiperdimensionamento da responsabilização, preocupação apenas com a repressão, perdendo de vista a proteção do sujeito violentado.

De outro, garante-se a proteção especial, exclusivamente ao atendimento direto pelas políticas sociais, deslocada da responsabilização do agressor, reforçando a cultura da impunidade que

imperava no país (NOGUEIRA NETO, 2006, 2011; FALEIROS; FALEIROS, 2001).

O enfrentamento à violência sexual de criança e adolescente demanda ações estratégicas e articuladas do tripé dos fluxos da defesa de direitos, da responsabilização do agressor, e ainda, no atendimento psicossocial, com vistas à mudança objetiva, subjetiva e cultural, assim como, acesso aos direitos (FALEIROS; FALEIROS, 2001).

Essas reflexões estão no centro do debate de participação da sociedade civil organizada, nos espaços públicos de reivindicação e proposição da política, assim como se apresentam em diferentes discursos e práticas de profissionais, gestores públicos, legisladores, militantes, ainda que no contexto de consolidação do ECA, e de suas estratégias de controle social.

O controle social enquanto conquista política, com vistas à garantia da participação popular, em espaços públicos de deliberação de políticas, surge com a Constituição de 1988. A instituição dos Conselhos de Direitos com representação paritária entre Governo e Sociedade Civil nas três esferas Municipal, Estadual e Federal, visa a maior participação da sociedade na condução da política pública, na proposição, fiscalização e avaliação desta.

Amplia-se a mobilização da sociedade para a constituição de uma cultura política mais participativa e cidadã (TEIXEIRA, 2001), construindo diferentes formas de convivência e sociabilidade, concretizadas em ação coletiva inovadora, em criação de novos espaços de participação, organização e interlocução com o poder público.

Os Conselhos são compreendidos como grande potencial de negociação de propostas políticas e de justiça social, assim como de democratização; mas que apresentam grandes dificuldades de efetivação, quanto a responsabilidades, competências e funções, no que se refere à necessidade de qualificação, crescimento no nível da competência científica, técnica e política, para a garantia de direitos humanos.

Assim como apresentam grandes limites quando lhes associamos às estratégias de transformação societária, enfrentamento e superação da questão social (BOSCHETTI; STEIN, 2006). As lutas emancipatórias com vistas à superação da ordem capitalista apresentam-se como um limite, dentre tantos outros.

Nesse sentido, destacamos algumas concepções dos Conselhos de Direitos apontadas por diferentes autores, que se complementam e expõem a complexidade dessa esfera pública. Apresentam-se enquanto nova institucionalidade no Brasil, pública e democrática, ou seja, instrumento de “aprofundamento da socialização da política e da radicalização da democracia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 178).

Nos termos de Tatagiba (2002), os Conselhos se apresentam enquanto espaços contraditórios, permeados pelo conflito e debate e que, apesar dos inúmeros desafios e limitações, são espaços públicos de negociação e representações políticas, que buscam romper com a cultura autoritária das instituições estatais de privatização do público.

Embora tenha se apresentado como uma iniciativa inovadora na gestão pública (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; RAICHELIS, 2008; VOLPI, 2000), como forma de democratização da coisa pública e abertura política, estudiosos têm apontado diversos limites e desafios desses espaços de participação. O que temos observado ao longo do processo histórico é um emaranhado de fragilidades e dificuldades da participação no que se refere à infraestrutura, à qualificação dos conselheiros e representantes políticos, à cooptação recorrente em diversas esferas, aos interesses pessoais sobrepondo-se aos interesses coletivos, dentre outras questões.

De acordo com a pesquisa “Conhecendo a Realidade” (CEATS / FIA, 2007), foi constatada baixa eficiência no exercício de ações prioritárias das funções dos Conselhos de Direitos no país, ou seja, ferramentas essenciais para o bom desempenho das funções dos Conselhos de Direitos não são executadas, ou são de forma precária.

Assim, 23% dos Conselhos produziram plano de ação documentado, 16% possuem planos de ação, mas não registrados, 31% em fase de elaboração e 30% não realizam nenhum plano de ação. Quanto ao diagnóstico local documentado da situação de criança e adolescente, 20% dos Conselhos constam de diagnóstico e 35% encontravam-se em fase de planejamento. Já em relação à avaliação e monitoramento dos resultados das políticas, 17% dos Conselhos desenvolveram procedimentos com essa finalidade e 46% não realizaram procedimentos de avaliação e monitoramento.

Também foram identificadas lacunas em elementos básicos da, como: acesso à internet, carro, telefone, material de consumo, espaço físico de funcionamento inadequado, dentre outros.

Os estudos têm se voltado mais para o movimento endógeno dos espaços de atuação dos Conselhos. Porém, é necessário nos debruçarmos numa análise que amplie essa discussão para as tessituras da sociabilidade no capitalismo contemporâneo e para os limites da efetivação do controle democrático exercido pela sociedade civil, a partir das contradições da sociedade capitalista, e da hegemonia da classe dominante.

Para avançarmos no exercício do controle democrático, é fundamental analisar a valorização da lógica do capital, na qual tudo passa a ser manipulado pela busca incessante de extração do lucro, na conversão das coisas em mercadorias; na qual o crescimento capitalista se coloca acima de tudo. Controla, assim, as expressões da Questão Social em benefício de sua expansão, que se apresenta como central, porém com novos significados. De acordo com Mézáros (1987) “[...] as condições atuais foram produzidas sob o ‘fêrreo controle’ do capital [...] como força reguladora de nossas vidas” (MÉSZÁROS, 1987, p. 55).

A compreensão do termo “controle democrático” decorre do contexto em que entra em cena o poder de controle exercido pela sociedade sobre as decisões e ações do Estado e do mercado, com a deliberação de políticas públicas, a conquista da força política, da

participação e da representatividade. Cenário esse característico da democratização, com mecanismos da participação direta, ou seja, da democracia participativa e não apenas representativa.

A partir da ampliação da compreensão do controle democrático, necessário à sobrevivência da humanidade é que podemos avançar na elaboração de estratégias adequadas à transformação. Acrescenta Mészáros (1987, p. 72) que “[...] programas e instrumentos de ação sociopolíticos verdadeiramente adequados só podem ser elaborados pela própria prática social crítica e autocrítica no curso de seu efetivo desenvolvimento”.

A sociedade civil vem pautando questões de interesse geral da sociedade, possibilitando a interlocução com o poder público, através de eventos, debates, esferas e espaços públicos, porém, “as mudanças sociais e estruturais não ocorrem, ou acontecem de forma bastante lenta, não sendo claramente percebidas pelos atores, embora haja sinais de construção de uma nova cultura política, da linguagem de direitos” (TEIXEIRA, 2001, p. 138). Haja vista que a participação da sociedade civil em espaços de decisão política é permeada por diferentes graus de tensão e conflitos a partir da aproximação dos diferentes projetos societários.

Destacamos nessas reflexões uma concepção ampliada de controle democrático da política da criança e do adolescente, que não se reporta apenas aos Conselhos de Direitos, mas também através de outras estruturas protagonizadas pela sociedade civil, enquanto estratégias de participação, como diversas Redes, Fóruns sociais temáticos, Comissões, Comitês, já mencionadas nesse texto. A constituição desses espaços de participação política configura-se como conquistas sociais e avanços na socialização do poder político, que se contrapõem à cultura política tradicional, clientelista e de favor.

Diante dessas contradições postas, o exercício do controle democrático da política de enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente apresenta diversos limites e desafios.

Porém, reafirmamos a importância da incidência política dos Comitês de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, que têm pautado o tema na agenda pública brasileira, utilizando mecanismos de pressão e responsabilização do poder público na execução da política de promoção e proteção à criança e adolescente, reivindicado pela qualificação da política e efetivação de suas ações, assim como pela garantia de orçamento público para ações voltadas à área infantojuvenil.

A participação ativa se realiza através de Audiências Públicas, CPIs, Campanhas de mobilização social, eventos de formação técnico-política de profissionais que atuam na área, difundindo a urgência do trabalho articulado em Rede, elaboração de documentos propositivos e de avaliação da política, denúncias do descaso político quanto às violações de direitos da criança e do adolescente, dentre outras ações.

É no campo político que se configura a luta por direitos humanos de crianças e adolescentes e amplia-se o exercício da cidadania. A luta pela defesa de direitos de crianças e adolescentes deve se articular com a luta de classes, visando mudanças estruturais de ruptura com o projeto societário dominante, e não apenas se restringir a política específica. É preciso fazer as mediações necessárias com as determinações da violência contra crianças e adolescentes e que se pautam nas relações sociais, históricas, patriarcais, tuteladas e de favor.

A precarização das relações de trabalho, o desemprego, associados à precarização das políticas de saúde, educação, e assistência, principalmente, bem como da cultura machista, autoritária, adultocêntrica, mantém alicerces para ocorrência da violação de direitos à população infantojuvenil.

Um grande desafio que está posto é romper com a implementação de políticas oficiais de cunho assistencialista, compensatórias, fragmentadas e pontuais; realizar o controle da ação pública e a responsabilização do Estado no seu papel de execução de políticas

universais e estruturantes, para combater as desigualdades sociais e garantir a proteção integral à criança e ao adolescente.

Nesse sentido, urge desenvolver ações contra-hegemônicas efetivas, criar novas estratégias articuladas de participação, mobilização e resistência social. Investir nos espaços de participação coletiva, contribuindo para formação de uma nova cultura política, pautada na participação dos sujeitos e na radicalização da democracia. Precisamos desvelar as determinações que compreendem os limites da efetivação do controle democrático para construir formas de superação desses, a partir da organização e fortalecimento da luta anticapitalista pela emancipação humana.

Considerações finais

O enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente passa pela garantia das condições básicas de vida, da educação política e em direitos humanos, bem como da superação da cultura machista, patriarcal, que submete crianças e adolescentes, principalmente aquelas em condições de vulnerabilidade, a situações de violência e opressão.

Essas condições básicas de vida percorrem, primordialmente, pela garantia e melhoria das políticas sociais, assim como à convivência familiar e comunitária, além de condições objetivas e subjetivas às famílias.

Garantir os cuidados básicos de saúde na primeira infância²³ torna crianças menos vulneráveis à mortalidade infantil, bem como inibe a ocorrência de violências, caracterizadas nos maus tratos físicos, psicológicos e no abuso sexual intrafamiliar, que muitas vezes submete crianças e adolescentes à situação de rua, logo, às mais diversas e perversas explorações e violações.

23 Programa Crescimento e Desenvolvimento, realizado na atenção básica de saúde que acompanha crianças de 0 a 2 anos, período no qual se constata um maior índice de mortalidade infantil.

Ampliar o acesso à educação infantil de qualidade, melhorar as condições do ensino fundamental e enfrentar a evasão escolar é condição premente para o desenvolvimento de crianças e adolescentes, assim como para a construção de uma sociedade democrática.

Desenvolver políticas específicas para ampliar as oportunidades de participação e reduzir a vulnerabilidade de crianças e adolescentes é fundamental. Nesse sentido, faz-se necessária a promoção da igualdade social com ações que valorizem a diversidade de gênero, orientação sexual, raça, etnia, manifestação religiosa e identidade geracional.

Na década de 1990, período em que a temática da violência sexual torna-se visível, a partir da mobilização social, pautando a gravidade dessa questão social, impera no Brasil o ideário neoliberal. E resulta na instituição de políticas sociais focalizadas, fragmentadas e compensatórias; ênfase na sociabilidade que dissemina a ideologia mercadológica em todas as dimensões da vida, levando à inversão de valores. Os valores humanos são destroçados em detrimento dos valores de mercado e os segmentos sociais pauperizados e/ou vulnerabilizados são impactados negativamente na sociabilidade do capital.

Diante do processo de contradição, complexidade e dialética da sociedade contemporânea, participar dos espaços democráticos de controle social requer formação política; ampliação da visão de mundo; reconhecimento dos direitos; análise crítica das relações sociais, políticas e culturais que se configuram entre Estado-sociedade-mercado. Assim como é necessário apreender as implicações ideopolíticas que o projeto hegemônico neoliberal acarreta à sociedade e a disputa por projetos societários.

O Controle Social deve ter nos Conselhos de Direitos o espaço legítimo para deliberação, aprimoramento e fiscalização da política pública. Essas instâncias não devem e não podem ter um papel meramente burocrático, de cumprimento de uma prerrogativa legal para liberação de recurso a estados e municípios.

Nesse sentido, é imprescindível o fortalecimento dos Conselhos de Direitos. É fundamental que estes priorizem ações estratégicas, de acordo com suas funções, como a elaboração de diagnóstico da infância e adolescência, pois esse estudo apresenta as principais necessidades/demandas da criança, adolescente e sua família, aponta as violações de direitos e possibilita tomada de decisão acertada pelos Conselhos. Os diagnósticos devem subsidiar os planos de ação dos Conselhos com indicativo de ações prioritárias, a partir do monitoramento e avaliação da política de promoção e proteção da criança e do adolescente, com dotação orçamentária assegurada nas peças orçamentárias. O plano de ação também deve ser prioridade para os Conselhos de Direitos.

A articulação entre os Conselhos de Direitos e Tutelares deve ser permanente, visto que estes apresentam fontes de dados importantes do contexto de violação de direitos, por ser considerado porta de entrada das demandas de direitos de criança e adolescente, assim como, pela maior aproximação das famílias e da Rede de Atendimento. Necessário se faz, ainda, que os Conselhos Tutelares façam valer a implantação e funcionamento adequado do SIPIA, por ser este sistema uma importante e estratégica ferramenta de reivindicação por direitos humanos de criança e adolescente.

Além dos Conselhos, importa ressaltar que os espaços públicos de participação protagonizados pela sociedade civil como os Comitês, dentre outros já citados no texto, demandam da sociedade uma maior qualificação em sua interlocução, assim como uma incidência mais politizada e permanente.

Extinguir a ocorrência de violência contra crianças e adolescentes requer mudança de paradigma na compreensão da infância, do processo educativo, da elaboração e execução das políticas públicas, bem como de seu controle e formas de financiamento.

Investir nos espaços de participação coletiva é contribuir para formação de uma nova cultura política, pautada na capacidade propositiva e construtiva dos sujeitos de modo a reverter os quadros de violação de direitos de crianças e adolescentes.

Referências

ANCED – Associação Nacional dos Centros de Defesa de Crianças e Adolescentes. Análise sobre os direitos da criança e do adolescente no Brasil: relatório preliminar da ANCED. Subsídios para a construção do relatório alternativo da sociedade civil ao Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas. ANCED, 2009. Disponível em: <<http://www.anced.org.br/cyberteca/publicacoes/relatorio-alternativo-cdc.pdf/view>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. Infância e violência doméstica: fronteiras do conhecimento. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, E. R. & BOSCHETTI, I. Política social: Fundamentos e História. 5. ed., São Paulo: Cortez, 2008 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2).

BOSCHETTI, I.; STEIN, R. H. A inserção do conjunto CFESS/CRESS nos conselhos de políticas de direitos. Revista Ser Social, n. 20, jan./jun., 2006, p. 169-186) Brasília, UnB. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/255/1627>. Acesso em: 31 jul. 2011.

BRASIL. Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Brasília: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Departamento da Criança e do Adolescente, 2002.

_____. Plano nacional de enfrentamento da violência sexual infantojuvenil. 3. ed. Brasília: Ministério da Justiça/SEDH/DCA, 2002. Disponível em: <http://portal.mjgov.br/sedh/ct/conanda/plano_nacional.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2011.

_____. Secretaria de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca>>. Acesso em: 15 abr. 2012. Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA Casa Renascer. Infâncias violadas: casos emblemáticos que retratam a realidade do RN. Natal/RN: Casa Renascer. 2010.

CEATS/ FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro em Setor da Fundação Instituto de Administração. Pesquisa Conhecendo a Realidade. Brasília, julho de 2007. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Portals/0/docs/ficheros/200707170012_15_0.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2012.

FALEIROS, V. de P. FALEIROS, E. T. S. (Coord.). Circuito e curtos-circuitos: atendimento, defesa e responsabilidade do abuso sexual contra crianças e adolescentes no Distrito Federal. São Paulo: Veras, 2001.

HERINGER, R. Movimentos de defesa da criança e do adolescente no Brasil. In: PEREIRA JÚNIOR, A. *et al.* (Org.) Os impasses da cidadania: infância e adolescência no Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, p. 50-65, 1992.

LEAL, M. L. P. A mobilização das ONGs no enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil. *Revista Ser Social*, n. 9, jul./dez., 2001, p. 313-336, Brasília, UnB.

LEAL, M. L. P.; CÉSAR, M. A. Os caminhos da mobilização para o enfrentamento da ESCA: despolitização e resistência. Disponível em: <<https://www.violes.unb.br/matriz2011/acervo/artigos/OscaminhosdamobilizacaoLuciaeAuxiliadora.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

LIBÓRIO, R. M. C.; SOUSA, S. M. G. (Org.). A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007.

MÉSZÁROS, I. A necessidade do controle social. São Paulo: Ensaio, 1987.

NOGUEIRA NETO, W. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano 26, n. 83, p. 5-29, set. 2005. Edição Especial.

_____. Sociedade e Direito: análise da conjuntura. Material da Especialização Direitos da criança e do adolescente: aspectos sociais e jurídicos. Natal/RN, outubro de 2006.

_____. Duas décadas de direitos da criança e do adolescente no Brasil. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA/CE, jul., 2011.

PEREIRA, A. P. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direitos de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamaso (Org.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RAICHELIS, R. Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SANTOS, B. R. A implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: PEREIRA JÚNIOR, A. *et al.* (Org.) Os impasses da cidadania: infância e adolescência no Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, p. 66-79, 1992.

SANTOS, B. R. O enfrentamento da exploração sexual infantojuvenil: uma análise de situação. Goiânia: Cànone, 2007.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, E. C. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. 2. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

VOLPI, M. A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência. In: CARVALHO, M. do C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. n. 37. São Paulo: Polis, 2000. p. 27-34.

Orçamento e Fundo da Infância e Adolescência

Regina Lúcia Emiliano Pinheiro

Teresa Elizabeth Gurgel de Faria

Este capítulo tem por finalidade orientar os conselheiros em suas atribuições, proporcionando conhecimento para sua participação na elaboração, monitoramento da execução e controle do orçamento público, com a compreensão do que é um orçamento, o ciclo orçamentário e seus prazos, como também a sua relação com o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA). Busca-se, ainda, o passo a passo para a criação e funcionamento do FIA.

Os temas Orçamento e Fundo são de grande importância para que os conselheiros se apropriem, qualificando suas intervenções junto ao Poder Executivo, para garantir o financiamento de uma verdadeira política de proteção integral às crianças e adolescentes.

Orçamento

Orçamento é um documento que discrimina a receita e a despesa da administração pública para um determinado período, encaminhado pelo Poder Executivo à aprovação do Poder Legislativo.

A Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964) estabelece, pela primeira vez, os princípios da transparência, segundo os quais o ente federado deverá indicar com clareza a receita e a despesa, ou seja, as fontes de arrecadação e onde será aplicado o recurso. Com essa Lei, o orçamento passou de mero quadro demonstrativo de receitas e despesas para ser base de planejamento das atividades do executivo, auxiliando o governo na sua organização e facilitando um maior controle e fiscalização.

Quando falamos de orçamento, estamos falando sobre onde será gasto o nosso dinheiro, pois contribuímos com a arrecadação do governo, direta ou indiretamente, quando pagamos taxas e impostos ou quando compramos algo ou pagamos por algum serviço. Por isso a necessidade de se conhecer sobre orçamento e participar de sua elaboração.

Ciclo orçamentário é um processo contínuo e dinâmico com duração de quatro anos, composto por três leis elaboradas exclusivamente pelo Poder Executivo e encaminhado ao Poder Legislativo para aprovação.



O Plano Plurianual (PPA) é a lei que define as prioridades do Governo para um período de 04 (quatro) anos, tornando-se um forte instrumento de planejamento responsável pela definição das diretrizes, dos objetivos e metas para o período. Conforme a Constituição Federal, o projeto de lei do PPA deve ser elaborado pelo executivo municipal, estadual, distrital e federal no primeiro ano do mandato, para ser implementado no segundo ano, com validade até o primeiro ano do mandato seguinte. Portanto, quando inicia um governo, está em vigor o PPA elaborado pelo governo anterior. Ainda conforme a Constituição Federal (CF), nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é a lei que define as diretrizes, metas e prioridades em termos de programas a serem executados pelo governo. Antecede a Lei Orçamentária Anual, orientando sua elaboração.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a lei que disciplina todos os programas e ações do governo, regulam as receitas e autoriza o Governo à execução da despesa para cada ação constante da LDO. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem que esteja contemplada no Orçamento. A CF determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura. Depois de aprovado, o projeto é sancionado e publicado pelo governante, transformando-se na Lei Orçamentária Anual.

A LOA é um documento único composto de três dimensões:

- Orçamento Fiscal corresponde às despesas dos serviços públicos.
- Orçamento de Investimento das Estatais corresponde às despesas de investimentos, como obras e equipamentos das empresas estatais.
- Orçamento da Seguridade Social corresponde às despesas de todos os órgãos da saúde, assistência social e previdência.

Os prazos para se encaminhar, tramitar e sancionar as Leis do ciclo orçamentário devem estar previstas na Lei Orgânica dos Municípios e na Constituição dos Estados. Caso isso não esteja contemplado, se tem por base a Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu § 2º, do Artigo 35, dos Atos das Disposições Constitucionais e Transitórias – ADCT. Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do Plano Plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de Lei Orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Quadro 1 – Cronograma do Ciclo Orçamentário da União servindo como base aos estados e municípios

Ciclo Orçamentário			
Prazos adotados pelo Governo Federal			
	PPA	LDO	LOA
Elaboração	Até 31 de agosto do primeiro ano de mandato	15 de abril anualmente	Até 31 de agosto anualmente
Discussão/Votação	15 de dezembro	30 de junho	15 de dezembro
Execução	Últimos três anos de um governo e primeiro ano do governo seguinte	Durante a elaboração da LOA	10 de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte
Avaliação e Controle	Interno, durante a execução, e externo, durante e após o fim da execução	Interno, durante a execução, e externo, durante e após o fim da execução	Interno, durante a execução, e externo, durante e após o fim da execução

A LOA tem caráter apenas autorizativo, não obriga o governo a aplicar todos os recursos previstos no orçamento. Por isso, é de extrema importância o acompanhamento da execução orçamentária, objetivando assegurar a efetivação das despesas previstas.

Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA)

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA) é um fundo especial instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pela Lei nº 8.069/90 (BRASIL, 1990) e suas alterações contidas na Lei Nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. O fundo é autorizado pela Lei Federal 8.242/91, vinculado aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo ente federado, tendo como parâmetros para sua criação e funcionamento a Resolução Nº137 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (CONANDA, 2010).

Os fundos especiais são disciplinados pelos artigos 71 a 74 da Lei nº. 4.320/1964 (BRASIL, 1964) sendo definidos como produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Esses fundos são chamados especiais por apresentarem-se como exceção ao Princípio da Unidade de Tesouraria ou Unidade de Caixa, o qual determina que o recolhimento de todas as receitas seja feito em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, isto é, os fundos especiais, por se tratarem de uma exceção, podem ter seus recursos mantidos fora da conta única do governo. Os fundos foram criados com o propósito de descentralização, de democratização e de dar maior transparência aos recursos públicos.

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente deve se constituir em unidade orçamentária própria e ser parte integrante do orçamento público.

Atribuições dos Conselhos de Direitos em relação aos Fundos da Criança e do Adolescente, Art. 9º da Resolução 137 (CONANDA, 2010):

I – elaborar e deliberar sobre a política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente no seu âmbito de ação;

II – promover a realização periódica de diagnósticos relativos à situação da infância e da adolescência bem como do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito de sua competência;

III – elaborar planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;

IV – elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o plano de ação;

V – elaborar editais fixando os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação e obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;

VI – publicizar os projetos selecionados com base nos editais a serem financiados pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

VII – monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, por intermédio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e o balanço anual do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem prejuízo de outras formas, garantindo a devida publicização dessas informações, em sintonia com o disposto em legislação específica;

VIII – monitorar e fiscalizar os programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, segundo critérios e meios definidos pelos próprios Conselhos,

bem como solicitar aos responsáveis, a qualquer tempo, as informações necessárias ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IX – desenvolver atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o Fundo; e

X – mobilizar a sociedade para participar no processo de elaboração e implementação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

As receitas do FIA

Os Fundos são compostos por várias fontes de recursos, mas sua principal fonte é a do Poder Público, Art. 10º da Resolução 137 (CONANDA, 2010):

I – recursos públicos que lhes forem destinados, consignados no Orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive mediante transferências do tipo “fundo a fundo” entre essas esferas de governo, desde que previsto na legislação específica;

II – doações de pessoas físicas e jurídicas, sejam elas de bens materiais, imóveis ou recursos financeiros;

III – destinações de receitas dedutíveis do Imposto de Renda, com incentivos fiscais, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente e demais legislações pertinentes;

IV – contribuições de governos estrangeiros e de organismos internacionais multilaterais;

V – o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente; e

VI – recursos provenientes de multas, concursos de prognósticos, dentre outros que lhe forem destinados.

Os recursos do FIA podem ser aplicados para o financiamento de ações governamentais e não governamentais em:

- desenvolvimento de programas e serviços complementares ou inovadores, por tempo determinado, não excedendo a 3 (três) anos, da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- acolhimento, sob a forma de guarda, de criança e de adolescente, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária;
- programas e projetos de pesquisa, de estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- programas e projetos de capacitação e formação profissional continuada dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- desenvolvimento de programas e projetos de comunicação, campanhas educativas, publicações, divulgação das ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente; e
- ações de fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, com ênfase na mobilização social e na articulação para a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Importante saber que **NÃO** se podem utilizar os recursos do Fundo para despesas tais como:

- a transferência sem a deliberação do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar;
- Manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente;

- o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente; e
- investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência.

Investir nos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente é construir uma sociedade mais justa para os indivíduos nessa faixa etária. A doação efetuada ao FIA transfere os impostos que seriam pagos ao governo em políticas públicas complementares voltadas a essa população.

Conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seu Art. 260, alterado pela Lei N° 12.594,

Art. 260. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites:

I – 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; e

II – 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurada pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o disposto no Art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997 (BRASIL, 2012).

Para que ocorram as destinações de pessoa física ou pessoa jurídica ao FIA, é necessário que os Conselhos de Direitos elaborem, de forma criativa, campanhas de divulgação sobre a dedução do imposto de renda, citado anteriormente, como também uma ampla divulgação das ações do Fundo, publicizando a sua utilização nas políticas públicas complementares voltadas às crianças e aos adolescentes e aos benefícios gerados. Dessa forma, a população se sente atuante no processo acompanhando a execução dos recursos.

As destinações devem ser efetuadas diretamente na conta do FIA, através de: depósito identificado; documento de crédito-DOC; débito em conta; recolhimento bancário ou boleto bancário, devendo ser apresentado, neste caso, o comprovante ao Conselho para emissão de recibo de doação para comprovação junto a Receita Federal. O recibo deve conter: nº de ordem, nome completo do doador, Cadastro de Pessoas Física (CPF) ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), data da doação, valor depositado, e ano-calendário a que se refere a doação.

Passo a passo para criação e funcionamento do FIA

1º Criação e regulamentação do FIA

Deve ser criado por meio de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo das respectivas esferas de governo federal, estadual, distrital e municipal. Na maioria das vezes, é criado pela mesma lei que instituiu o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A lei de criação deverá determinar suas fontes de receitas, seus objetivos e finalidades, sua vinculação ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e fixará prazo limite para a sua regulamentação, pelo Poder Executivo local, através de Decreto, detalhando o seu funcionamento, tudo em conformidade com a legislação vigente e em atenção aos parâmetros propostos pela Resolução Nº 137 do CONANDA.

2º Inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ

A Receita Federal disciplina, através das Instruções Normativas 1.143 de 1 de abril de 2011 e 1.183 de 19 de agosto de 2011, a obrigatoriedade da inscrição no Cadastro de Pessoa Jurídica-CNPJ para os Fundos Públicos na modalidade matriz. O fato de possuir CNPJ não implica em transformar o FIA em pessoa jurídica.

3º Abertura de conta bancária específica

O FIA deverá ter uma conta específica em estabelecimento oficial de crédito, destinada à movimentação das receitas e despesas do Fundo, aberta pelo órgão ao qual o Conselho dos Direitos está vinculado.

4º Indicação dos gestores do FIA

O Órgão ou a Secretaria à qual for vinculado por lei deverá designar os gestores e/ou ordenadores de despesas do FIA, autoridades cujos atos resultarão na emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do Fundo, *dependendo única e exclusivamente de prévia definição e deliberação dos conselheiros de direitos.*

5º Elaboração do Plano de Ação

Para se elaborar o Plano de Ação, é necessário, primeiro, se fazer um diagnóstico, ou seja, se conhecer a situação da criança e do adolescente no município. Para isso, procura-se levantar dados junto aos órgãos e entidades tais como: IBGE, UNICEF, Secretaria Municipal de Assistência Social, Conselho Tutelar, agentes de saúde, escolas, ONG que atendem essa população, entre outras.

A partir do diagnóstico, o Conselho de Direitos, com ampla participação comunitária, elabora o Plano de Ação voltado à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Para que o Plano se concretize, é necessário ser encaminhado ao Executivo para inclusão na LDO.

Estruturação do Plano de Ação:

- definição dos objetivos gerais e específicos;
- elaboração do plano, de forma coletiva, identificando quais as prioridades e os problemas encontrados e tendo como base o diagnóstico;
- definição das metas a serem alcançadas;
- nomeação dos responsáveis;
- identificação dos lugares onde serão desenvolvidas as ações;
- definição dos prazos para o desenvolvimento das ações;
- programação de como será desenvolvido o acompanhamento e a avaliação.

Quadro 2 – Exemplo de modelo para quadro operativo do Plano de Ação

Causas (problema a ser resolvido)	Objetivos (aonde se quer chegar?)	Metas (como se faz para chegar?)	Local (onde será reali- zado?)	Respon- sáveis (quem irá realizar?)	Prazo (quando?)

6º Elaboração do Plano de Aplicação

O Plano de Aplicação é a programação e distribuição dos recursos do FIA para execução do Plano de Ação, elaborado e aprovado pelo Conselho de Direitos e encaminhado ao executivo para sua inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Orçamentária Anual. Cabe ao Executivo disponibilizar, ao Conselho de Direitos, pessoal técnico na área de orçamento público, com o objetivo de apoiar e assessorar os conselheiros.

7º Aprovação pelo colegiado

Os conselheiros se reúnem em assembleia para análise e aprovação do Plano de Ação e aplicação dos recursos do FIA. Em seguida, o plano é encaminhado ao Executivo para inclusão na LDO e LOA.

8º Recebimento dos recursos e ordenação das despesas

O(s) gestor(es) ou ordenador(es) de despesa registra as receitas do Fundo, para então poder ordenar as despesas conforme Plano de Aplicação. Dentre essas receitas está a de destinações de pessoa física e pessoa jurídica.

Etapas da despesa pública tendo como base a Lei 4.320/64:



9º Monitoramento

A fiscalização e o controle da aplicação dos recursos do Fundo é tarefa do próprio Conselho e do Ministério Público.

10º Prestação de Contas

Os recursos utilizados do FIA deverão ter sua prestação de contas feita aos órgãos de controle interno do Poder Executivo e à própria plenária do Conselho de Direitos, bem como ao controle externo por parte do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, diante de indícios de irregularidades, ilegalidades ou improbidades em relação ao FIA ou suas dotações nas leis orçamentárias, deve apresentar representação junto ao Ministério Público para as medidas cabíveis.

Uma das atribuições dos Conselhos de Direitos em relação ao FIA é a elaboração de edital com critérios e procedimentos para aprovação de projetos financiados com os seus recursos, de acordo com o seu Plano de Aplicação.

A seguir, vemos os passos para a elaboração de edital:

- 1º Criação de uma comissão Especial de Análise de Projetos, formada para esse fim por conselheiros escolhidos em assembleia do Conselho, expedindo uma Resolução com essa composição.
- 2º Elaboração do edital com modelo de Projeto e Plano de Trabalho.
- 3º Publicização do edital para chamamento aos interessados.

Elementos que fazem parte de um edital:

- Objeto – O que é o edital, qual é o foco dos projetos, quais são as prioridades.
- Condições de participação – Quais entidades poderão participar da seleção. Ex.: que atuem na área da criança e do adolescente, devidamente registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente etc.
- Apresentação da proposta – Como a proposta deverá ser apresentada; que modelo seguir (Projeto Básico e Plano de Trabalho) e onde encontrar o formulário; em que formatos deverá ser elaborada, digital e em papel timbrado; que documentos devem ser apresentados, quais documentos são necessários para celebrar convênios; quais despesas não podem ser cobertas de acordo com a legislação.
- Envio do projeto – Endereço onde o projeto deverá ser entregue, com data final e horário máximo para recebimento das propostas. Número de cópias impressa e digital.
- Do julgamento das propostas – Definição das fases da análise. Quais são os critérios de avaliação e seleção dos projetos. Deixar claro que é papel da Comissão Especial de Análise de Projetos apresentar o parecer submetido à aprovação da assembleia do Conselho. Deixar claro também que os projetos serão classificados de forma decrescente e o apoio conforme a disponibilidade financeira do Conselho.
- Divulgação do resultado – Como e quando será disponibilizado o resultado da seleção dos projetos.
- Do financiamento – Quantos projetos serão disponibilizados. Os projetos serão classificados de acordo com os critérios previstos neste Edital e financiados até o limite de recursos orçamentários e financeiros disponíveis para o ano.
- Dos prazos – Definição de um cronograma contendo: data de publicação do edital, data limite para entrega da proposta, data para publicação do resultado e onde o mesmo será publicado e prazo de execução do projeto.

- Das disposições gerais – Constar onde estará disponível o edital e como encontrar outras informações com a disponibilidade de horários.

É necessário que seja dada prioridade, no orçamento público, para políticas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes, para que o discurso e a legislação que afirma a *prioridade absoluta* se efetivem no cotidiano dessa população.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Lei Federal nº 8069. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, Senado, 1990.

_____. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964: Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 05 out. 2012.

_____. Lei Federal 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://portal.sdh.gov.br/clientes/sedh/sedh/spdca/sinase>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). Resolução nº 137. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: CONANDA, 2010.

PARTE II

Políticas de atendimento à criança
e ao adolescente e sua família

A gestão da política de atendimento à criança e ao adolescente no sistema de garantia de direitos do estado do Rio Grande do Norte

Denise Câmara de Carvalho

Janine Rodrigues Baltazar

Introdução

Este texto discute a Política da Infância e da Adolescência no que se reporta à gestão, às normativas, aos avanços e aos desafios em relação à problemática no Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, no estado do Rio Grande do Norte. As reflexões deste artigo objetivam contribuir com subsídios para o processo de formação continuada de conselheiros de direitos, conselheiros tutelares e gestores.

Parte-se da reflexão acerca da importância conferida à Conferência Mundial sobre Direitos Humanos que promoveu em 1989 a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, fundamentada nos princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959). Nessa Convenção, os países que a ratificaram se comprometeram em tomar medidas determinadas na direção de atentar para os graves problemas contemporâneos que afetam a vida e o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes em todo o mundo.

O Brasil ratificou a Convenção logo em 1989, momento da transição da ditadura militar para a democratização do país, tendo, entretanto, se antecipado à própria Convenção das Nações Unidas, quando incluiu no texto da Carta Constitucional de 1988 o Artigo 227, fundado na doutrina da Declaração dos Direitos da Criança (1959), que dispõe:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à Criança e ao Adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, p. 129).

Uma das consequências da inclusão do Artigo 227 na Constituição Federal de 1988 é a universalização dos direitos das crianças e dos adolescentes, situando-os como sujeitos de direitos com absoluta prioridade e peculiar processo de desenvolvimento. A Doutrina da Proteção Integral de crianças e adolescentes foi consolidada através da Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que vem substituir o Código de Menores. A legislação coloca, como prioridade de atuação da família, da sociedade e do Estado, a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, respeitando a diversidade, como também a absoluta intolerância com todas as formas de vitimização. Com o ECA, institui-se a participação da sociedade civil na gestão da política, por meio dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes e dos Conselhos Tutelares.

Silva (2005) faz uma reflexão sobre a participação da sociedade e do Estado, quando coloca:

Desta participação deriva outro traço fundamental na gestão da coisa pública: a parceria Estado e sociedade, como uma recente forma de fazer política pública (re) inventada pelo neoliberalismo e incorporada pelo ECA. O Estado promove um jogo, mascarado sob o discurso democratização e descentralização político-administrativa para dar conta da responsabilidade social, passando a dividir com a sociedade, isto é, com as organizações não governamentais, a execução das políticas públicas (SILVA, 2005, p. 45).

Assim, é dentro da normativa da proteção e promoção de direitos humanos de crianças e adolescentes que surge a necessidade de se criar uma estratégia para potencializar a articulação entre

as distintas políticas públicas. Nasce, dentro dessa perspectiva, o Sistema de Garantia de Direitos – SGD, que Nogueira Neto define como:

[...] mais uma inferência, especialmente a partir dos artigos 86 a 90, e de uma transposição dos modelos, internacional e regional (interamericano). Esse sistema nasce muito mais do espírito da convenção sobre os direitos da criança do que propriamente do texto do Estatuto (NOGUEIRA NETO, 2005, p. 14).

Em relação ao direito à convivência familiar e comunitária, o ECA (BRASIL, 1990), por meio de seus princípios e diretrizes, vem romper com a institucionalização de crianças e de adolescentes fundadas através de profundas raízes histórico-culturais, com concepções acerca do desempenho do Estado, da sociedade e da família, no processo de desenvolvimento de crianças e adolescentes. O ECA traz, nos seus artigos 90, 91 e 92, orientações para as entidades de atendimento na definição de diretrizes, como proposta de alinhar os serviços oferecidos.

Os princípios da provisoriedade e excepcionalidade na medida de proteção de crianças e adolescentes expressam-se na retirada do convívio familiar quando for medida inevitável para a permanência dessa criança ou adolescente no Serviço de Acolhimento, que deve ser breve. A manutenção dos vínculos familiares necessita ser preservada e fortalecida, e quando não houver mais possibilidades de retorno deverá promover a inserção da criança e do adolescente em uma família substituta.

A realidade do Serviço de Acolhimento só pode ser entendida com base na sua historicidade, situada nesse texto à luz dos estudos e pesquisas de Irene Rizzini e Irma Rizzini (2004), entre outros autores, e a partir de documentos referentes às Políticas de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

A historicidade da Política de Atendimento à criança e ao adolescente

Para apreender como vem se desenvolvendo a Política de Proteção à criança e ao adolescente, é importante destacar que a regulamentação no Brasil, foi instituída em 20 de dezembro de 1923, pelo Decreto nº. 16.272, com a aprovação do regulamento da assistência e proteção aos “menores abandonados e delinquentes”, instituindo-se que:

O objeto e fim da lei é que o menor seria submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção nela intitulada. E no Artigo 62, afirma que, subordinado ao Juizado de Menores, haverá um abrigo, destinado a receber provisoriamente os menores abandonados e delinquentes até que tenham destino definitivo (BAPTISTA, 2006, p. 28).

Com a influência da primeira Declaração dos Direitos da Criança (1923), atendendo a Lei nº. 4.242/2 foi criado o Juízo Privativo dos Menores Abandonados e Delinquentes. Somente em 1927 é que foi constituído o Código de Menores, também conhecido como Código de Mello Mattos, que tipifica as crianças e os adolescentes, de menores, vadios, mendigos e libertinos. Esse código determinava ainda que o abrigo de menores fosse subordinado ao Juiz de Menores nos aspectos jurídicos (encaminhamentos) e administrativos (provimento dos cargos).

O novo aparato jurídico criou um Sistema de Assistência Social e Jurídica, que foi reproduzido em todo o país. Mello Mattos estruturou o modelo de atuação que se manteve até os meados da década de 1980, no qual o Juízo era um órgão centralizador de atendimento oficial ao “menor”, tendo diversas funções relativas à vigilância, regulamentação e intervenção direta sobre a população.

Dos anos de 1920 aos anos de 1940, enfatizou-se, no Brasil, o processo de industrialização. O país viveu momentos de mudanças: período da crise econômica mundial, da migração interna e do processo de urbanização acelerada das cidades. Período em que o

discurso de Proteção Social ganhou espaço na área política da nova ordem social estabelecida no governo Vargas (1930), que pregava que intervir junto à infância tornou-se uma questão de defesa social.

Foi introduzido, na Constituição de 1937, que é dever do Estado prover condições à preservação física e moral da infância e da juventude, e é direito das famílias que se encontram em situação de miserabilidade de solicitar o auxílio do Estado para garantir a subsistência da sua prole. Percebeu-se uma crescente ideologização dos discursos dos representantes do Estado no atendimento da infância e juventude.

Em 1941, no Governo de Vargas, foi criado o Sistema de Amparo ao Menor – SAM, que era subordinado ao Ministério da Justiça, mas sem autonomia financeira e independente do Juizado de Menores. Tinha como objetivo atender ao “menor” e às suas famílias. Somente em 1944, o SAM ganhou alcance nacional, servindo como cabide de empregos para afilhados políticos, havendo a desvirtuação do atendimento com práticas clientelistas, ocasionando o uso privativo de uma instituição pública.

A expansão do SAM em nível nacional se efetivou a partir de convênios com entidades particulares sem vínculos contratuais e recebiam um determinado valor “per capita” por criança internada. Os arranjos institucionais traziam consequências diretas sobre a vida das crianças e dos adolescentes. Não existia monitoramento sobre o trato que era dado aos internos, tendo como consequências o precário serviço, rotulado como uma “escola para o crime” e fomentando problemas de comportamento entre os adolescentes que passavam pela instituição.

Em meados da década de 1950, autoridades públicas, políticos e diretores do SAM condenavam o órgão e propunham a criação de um novo instituto. Durante o processo de aceleração industrial, no Governo Vargas, foi realizado, em Porto Alegre, o Primeiro Encontro Nacional de Juízes de Menores, que teve como objetivo formular uma proposta de reforma do Código de Menores

de 1927. Nesse encontro, foram propostos a criação de uma fundação de âmbito nacional, a instituição de um Conselho Nacional de Menores, o restabelecimento da subordinação da instância executora ao Juízo de Menores e a formulação de uma polícia especial para lidar com os “menores”.

O Estado, ao cogitar o estabelecimento de uma “política especial” para lidar com crianças e adolescentes, vem desdenhar da necessidade de políticas públicas e se desresponsabilizar pela necessidade de políticas públicas no âmbito da formação integral do ser social.

Com o intuito de dar respostas ao descontentamento da sociedade, foi criada nos anos 1960, durante o governo militar, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – FUNABEM, através da Lei nº. 4.513, com objetivo de formular e implantar uma Política para Crianças e Adolescentes centrada na autonomia financeira, administrativa e na rejeição aos “depósitos de menores”.

Ao ser criada, a FUNABEM enfrentou sérios problemas no que se refere à antiga estrutura do SAM, que culturalmente era fomentada pelos Juizados de Menores e estimulada pelos pais, que, enfrentando problemas com seus filhos, buscavam repassar ao Estado a criação dos mesmos.

Assim, iniciam-se as tentativas de ruptura da doutrina de internamento, tendo como sustentáculo a Política Nacional de Bem-Estar do Menor – PNBEM, com suas diretrizes fixadas pelo Governo de Castelo Branco, por meio da valorização da vida familiar e da integração do “menor” na comunidade. Era classificado como órgão normativo, não tendo como objetivo o atendimento direto, mas a missão de planejar e coordenar a ação assistencial e estudo desse menor.

As diretrizes da Política de Atendimento à criança e ao adolescente de disseminação da desinstitucionalização eram contraditórias em relação ao contexto histórico de ditadura militar que era vivenciado. A “segurança nacional” era disseminada, sendo

politicamente incômodo crianças com perfil de “desvalidos” vagando pelas ruas. Contudo, os números de internações em âmbito nacional, nessa época, eram difíceis de ser encontrados e supostamente pouco confiáveis. Continuava alto o número de estabelecimentos próprios e conveniados com a FUNABEM, como também os estabelecimentos particulares sem vínculo com o Estado.

As famílias que eram rotuladas como incapazes de prover com a criação e a disciplina de seus filhos começaram a dominar o que Rizzini e Rizzini (2004) designaram de “tecnologia do internamento”, tendo em vista interferir, manejar e adquirir benefícios do sistema. Essas famílias de baixa renda buscavam internar os filhos em idade escolar, desejando, assim, que os locais de internação se tornassem “local seguro onde os filhos estudam, comem e se tornam gente” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 40).

As autoras Rizzini e Rizzini (2004) apontam também o fato da inserção das mulheres de baixa renda e com pouca escolaridade no mercado de trabalho, na função de empregadas domésticas, com renda inferior a um salário mínimo, jornada de trabalho longa e obrigação de dormir no emprego. Além disso, muitas vezes, essas mulheres eram forçadas, através de indicação dos patrões, a solicitar vaga no sistema de internamento para os seus filhos. Dessa forma, entende-se que os antigos “abrigo” substituíam as creches.

No final dos anos 1970 e início da década de 1980, a transição política rumo ao processo de redemocratização do país traz à tona determinantes que vieram a fomentar novos posicionamentos da sociedade brasileira, dentre eles: a presença de movimentos sociais organizados, a organização de diversos seminários, publicações e discussões, o interesse de profissionais das diversas áreas de conhecimento e os protestos de meninos e meninas internados. Com isso, a política da criança e do adolescente passa a ser questionada na busca de novas alternativas de ação.

Nesse período, a FUNABEM e a PNBEM buscaram rever os seus paradigmas de atuação, quando em 1987, surge o Projeto

Diagnóstico Integrado para uma Nova Política do Bem-Estar do Menor. A reestruturação seguiu a nova diretriz do Ministério da Previdência e Assistência Social: “Modernizar para Funcionar”, retornando às diretrizes originais da política que se propunha à desinstitucionalização de crianças e adolescentes. Foram desativados internatos no Rio de Janeiro e Minas Gerais, buscando alternativas nos Centros Integrados de Atendimento ao Menor – CRIAM e apoio a novos projetos de atendimento aos “meninos e meninas de rua”.

Em fins dos anos de 1980, fazendo parte da reestruturação e da mudança de imagem da instituição, a FUNABEM, passa a se chamar Centro Brasileiro para Infância e a Adolescência – CBIA, com o objetivo de apoiar a implantação da nova legislação no país. Emerge, neste período, o movimento popular como parte do processo de transição político-democrático na luta por direitos. Porém, contraditoriamente a esse processo, dá-se o avanço do capitalismo, através da gestão baseada na acumulação flexível e na economia política; e o neoliberalismo impõe nestes termos, o Estado mínimo (SILVA, 2005).

Mesmo considerando-se o jogo de forças, com a Constituição Federal de 1988, a sociedade conseguiu avançar na conquista de direitos. Formula-se uma nova concepção para a assistência social brasileira, incluindo-a no âmbito da seguridade social, tendo sido regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em dezembro de 1993, como Política Social Pública, reafirmando-se a universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. O artigo primeiro da LOAS explicita que

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado é a Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 2005, p. 31).

Essa afirmação resultou na elaboração da Política Nacional de Assistência Social – PNAS na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, buscou incorporar as demandas presentes

na sociedade no que se refere à responsabilidade política, com o objetivo de tornar suas diretrizes claras na efetivação da assistência social como direito à cidadania e à responsabilidade do Estado.

A partir de 1988, portanto, a Assistência Social passa a compor a Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Previdência Social. Essa inserção também aponta para o seu caráter de Política de Proteção Social que deve garantir a segurança, a sobrevivência de rendimento, de autonomia, de acolhida e de convívio ou da vivência familiar.

Em 1995, extinguem-se o Centro Brasileiro da Infância e da Adolescência – CBIA, juntamente com a Legião Brasileira de Assistência – LBA. No processo de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, as funções do CBIA e da LBA foram assumidas pela Secretaria de Defesa dos Direitos da Cidadania no Ministério da Justiça, e pela Secretaria de Assistência Social, no Ministério da Previdência e Assistência Social.

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em 13 de julho de 1990, e da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, de 15 de novembro de 1993, reconhece-se e preconiza-se a família como núcleo vital e essencial para o desenvolvimento integral de crianças e de adolescentes, indo de encontro à histórica dificuldade socioeconômica das famílias de baixa renda em prover a criação dos filhos, o que se traduz na falta de condições objetivas de subsistência de famílias que sobrevivem com renda muitas vezes inferior a um salário mínimo. Isso revela a precariedade social e econômica dessas famílias e leva as crianças e os adolescentes a se tornarem público da Assistência Social e das Políticas de Atendimento à Infância, sendo por vezes acolhidas em Serviços de Acolhimento permanecendo sob o poder do Estado.

Em 2003, durante o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a área dos direitos humanos foi desmembrada do Ministério da Justiça, sendo criada a Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH, cujo tema criança ficou a cargo da

Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA, e a Assistência Social sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social, integrando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em dezembro desse mesmo ano, iniciou-se uma ampla discussão com distintos atores sociais sobre a Política de Assistência Social, tendo em vista colocar em prática os pressupostos da Constituição Federal e da LOAS, que trazem a Assistência Social como um dos pilares do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social.

Cabe aqui ressaltar a participação da sociedade civil ao avançar no debate para a efetivação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS por meio das Conferências da Assistência Social, realizadas nas três esferas de entes federados em âmbito municipal, estadual e federal, vindo a culminar em setembro de 2004, na definição de novas bases e diretrizes para a nova PNAS. O amplo processo de discussão resultou na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), que estabelece as bases de realização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O SUAS surge para operacionalizar e organizar os elementos essenciais e imprescindíveis à execução das diretrizes impostas pelo PNAS, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial, através de eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar, descentralização político/administrativa e territorialização, como base para a relação entre Estado e sociedade civil, financiamento, controle social, o desafio da participação popular do cidadão usuário, a política de recursos humanos; e a informação, monitoramento e avaliação dos serviços.

Tem-se que atentar para o fato de que o ECA consolidou novas formas de ver a infância e a adolescência, e atendê-las em situação de risco pessoal ou social, introduzindo novos princípios que podem evitar a institucionalização de crianças e de adolescentes.

Os chamados orfanatos, educandários ou colégios internos passaram, com a implementação do ECA, a ser denominados de abrigos, redirecionando-se em acordo com as diretrizes de funcionamento para nova denominação de acolhimento institucional (Lei 12.010 de 2009), numa tentativa de romper com um passado em que crianças e adolescentes eram afastados por um longo período da sua convivência familiar e comunitária. Porém, a mudança de denominação em si não implica em perspectivas transformadoras nas Instituições de Acolhimento.

A luta nos anos 1980 e 1990, durante o processo para implementação da nova legislação, foi tarefa difícil, ocorrendo, nesse mesmo período, o aumento da violência e o agravamento da criminalidade.

As mudanças na terminologia “menor” e a criação de novas diretrizes e posturas no atendimento de crianças e adolescentes produziram uma ruptura nas práticas de internação, profundamente instauradas e enraizadas na sociedade brasileira. As propostas providas com o ECA encontram forte resistência no cotidiano das práticas.

Silva (2004) afirma que “na prática, os agentes sociais encarregados da implementação dos programas de abrigos são, na maioria, entidades assistenciais que atuam segundo suas próprias crenças, nem sempre coincidentes com os objetivos e os princípios da LOAS e do ECA” (SILVA, 2004, p. 28).

As instituições filantrópicas e religiosas continuam tendo uma maior participação no atendimento nos serviços de abrigo para crianças e adolescentes. Portanto, para que os dispositivos do ECA relativos às medidas de proteção possam ser cumpridos, é necessário que os responsáveis por sua execução/aplicação – o Estado e a sociedade – se comprometam na persecução dos objetivos do ECA, exigindo do Estado recursos orçamentários e financeiros compatíveis com as demandas e deliberações das instâncias de controle social.

Para que os Programas de Atendimento estejam de acordo com os princípios do Art. 92 do ECA, a grande dificuldade encontrada é a ausência ou insuficiência de outras Políticas e Serviços Públicos, ou seja uma articulação da rede¹. É preciso que haja eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, com base na operacionalização de políticas públicas para o fortalecimento e a reinserção familiar, tendo em vista a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, após o seu desligamento.

Apesar de legalmente ser priorizada a Política de Atenção às Famílias, na prática, essa política não está articulada às Políticas da Infância e Adolescência, tampouco as políticas setoriais garantem os direitos básicos dos indivíduos e de suas famílias.

O Sistema de Seguridade Social brasileiro, mesmo depois de novas conceituações trazidas na Constituição de 1988, constituída pela política da saúde, previdência e assistência social, não consegue alcançar patamares universalizantes que assegurem direitos com igualdade para todos os cidadãos, ou seja, a saúde é universal, a previdência depende de contribuição e a assistência é para os que dela necessitam. Sobre essa divergência entre as políticas do mesmo sistema, Sposati (2009) e Baptista, (2012) tecem a mesma compreensão.

Sobre os três pilares da Seguridade Social, Sposati (2005) analisa que

Há de se registrar que, embora o Brasil seja um dos poucos países que preserva a previdência pública e tenha um elogiado sistema público de saúde, a seguridade social é mais um conceito do que uma realidade. Não se tem qualquer forma de gestão integradora entre saúde, previdência e assistência social, para além do orçamento da seguridade (SPOSATI, 2005, p. 24).

1 O atendimento numa perspectiva de rede exige articulação, integração e complementaridade das ações de cada órgão ou serviço envolvido. A rede de atendimento é formada por um conjunto de órgãos e serviços que não atua, necessariamente, de forma articulada, integrada ou complementar (ASSIS *et al.*, 2009, p. 227).

Historicamente, tivemos no Brasil ações localizadas e fragmentadas, não compondo um projeto comum que permita a efetividade de sua abrangência e maior eficácia no alcance dos principais objetivos por elas buscados (BAPTISTA, 2012, p. 187).

Reportando-nos à Assistência Social, apenas são credenciadas aquelas pessoas que são reconhecidas como necessitadas ou desamparadas. Muitos dos serviços de Proteção Social ainda exigem comprovação da situação socioeconômica das famílias, para inserir o usuário em um dado programa social.

Para Sposati (2008), o conceito de desamparado ou necessitado é atribuído à condição de fragilidade física associada à econômica, devendo o Estado ser o responsável pelo amparo mínimo a esses cidadãos. Tal conceito é materializado, por exemplo, no Benefício de Prestação Continuada – BPC, que atribui o benefício de um salário mínimo mensal a todo portador de deficiência e a todo idoso que não possua condições de amparo familiar ou econômico para sua manutenção.

No Brasil, diante da falta de condições socioeconômicas da maioria dos brasileiros tidos como necessitados sociais ou miseráveis, em virtude do aumento do índice de pobreza, a luta pela sobrevivência de famílias e jovens e a falta de acesso a postos de trabalho constituem-se uma cruel realidade. O conceito de Seguridade Social associado à substituição de renda daqueles indivíduos não assalariados é afunilado para uma nova diretriz que utiliza a Assistência Social como política de distribuição de serviços aos segmentos que se encontram no perfil de necessitados sociais.

Diante do exposto, observa-se que a desigualdade social da população brasileira se faz presente em diferenciados atendimentos às famílias, existindo aqueles indivíduos que se encontram com perfil exigido pelo Benefício de Prestação Continuada – BPC, e as demais famílias que recebem abaixo do salário mínimo, que são em maior número, demandam assistência social através dos serviços sociais.

Os serviços direcionados à erradicação do trabalho infantil, ao incentivo e reinserção à convivência familiar e comunitária, à extirpação do abuso e exploração sexual desenvolvem ações de caráter individualizado, o que não soluciona a situação de desigualdade e a negação de direitos sofrida e vivida por grande parcela da população brasileira.

Ao observar o contexto da formação socioeconômica brasileira, Sposati indica que

A persistência do componente liberal, enquanto individualizador das responsabilidades vai ser, portanto, determinante da precária concepção e organização histórica da assistência social política pública no Brasil. Referendada, de um lado, pelo pressuposto moral da filantropia, e de outro, pelo parâmetro “trabalho”, preside na assistência social o caráter residual e fragmentado de ação produzida por um “mix” de organizações sem fins lucrativos, que não configura a responsabilidade pública (SPOSATI, 2009, p. 39).

Evidencia-se que as contradições ainda são postas em relação aos direitos sociais, com avanços legais trazidos com a Constituição de 1988, através da organização do Sistema de Garantia de Direitos – SGD e da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, organizada através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005). A operacionalização das distintas políticas que garantam os direitos de crianças e de adolescentes ainda é, portanto, um desafio, já que os organismos governamentais e não governamentais, por vezes, são descompromissados em suas propostas de atuação.

Ainda estão enraizadas na sociedade brasileira a naturalização da miséria, as ações sociais de cunho assistencialista-compensatório com uma leitura moral e ética. O trabalhador, por vezes, não consegue se inserir no mercado de trabalho e sem condições econômicas. Esse trabalhador desempregado é quase sempre tratado como preguiçoso e acomodado. Tal cultura política e ideológica escamoteia o real, inviabilizando, por vezes, a opinião pública de ter uma visão crítica do contexto de pauperização da maioria da população.

As regulamentações do direito à convivência familiar e comunitária a partir da Constituição Federal de 1988

Ao aprofundarmos a análise dos resultados apresentados pela Caravana da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, realizada em 2001 em oito estados brasileiros, observamos que, no primeiro semestre de 2002, a Secretaria do Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, o Departamento da Criança e do Adolescente do Ministério da Justiça – MJ e o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF reuniram-se para discutir os dados apresentados sobre os abrigos com o objetivo de verificar a real situação dos programas.

Os problemas diagnosticados a partir da Caravana levaram a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, a Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Assistência Social, o Comitê de Reordenamento da Rede Nacional de Abrigos para a Infância e Adolescência e o UNICEF a promover o “Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos²”, reunindo entidades não governamentais e governamentais dos estados brasileiros envolvidos com a temática. Foram identificadas ações a serem priorizadas, dentre elas, a realização de um censo nacional de crianças e adolescentes abrigados, levantamento das práticas institucionais e a elaboração de um plano de ação nacional. Como resultado desse Colóquio, foi criado o “Comitê Nacional para o Reordenamento de Abrigos” como forma de dar mais agilidade às decisões e, conseqüentemente, estimular mudanças na política e nas práticas de atendimento.

O Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada – Rede SAC foi realizado em 2003 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, abrangendo 589 (quinhentas e oitenta e nove) instituições

2 Realizado em Brasília/DF em agosto de 2002.

em todo o país, das 670 (seiscentas e setenta) que recebiam recursos federais da Rede SAC e do Ministério da Assistência Social.

Na pesquisa, foram analisadas as condições do atendimento das Instituições de Abrigo, de acordo com os princípios do ECA, com ênfase na garantia do direito à convivência familiar e comunitária, envolvendo as diferentes formas de organização, de funcionamento e de atendimento, bem como as principais características da população abrigada. Com esse levantamento, foram reveladas as diversidades nas entidades pesquisadas, com formas de organização heterogênea, nos regimes de permanência de crianças e adolescentes, nos tipos de exclusividade do atendimento e na estrutura física.

Dados dessa pesquisa nacional revelam que 80% das crianças e dos adolescentes abrigados têm família, e 58% mantêm vínculo com seus familiares e apenas 10,7% das crianças e adolescentes abrigados estavam judicialmente em condições de serem adotados. Em relação ao tempo de permanência no abrigo, metade das crianças e adolescentes viviam nas instituições há mais de 02 (dois) anos, desconsiderando-se o caráter de provisoriedade da medida de abrigo.

Os resultados obtidos com o “Levantamento Nacional” por meio de um processo participativo que envolveu representantes de todos os poderes, esferas do governo, entidades representativas da sociedade civil e organismos internacionais, foram trabalhados pelo CONANDA e pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, enquanto subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC³, que se constitui mais um importante marco para as Políticas Públicas no Brasil, além de reforçar os preceitos do ECA, tentar romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes, buscando fortalecer o

3 O PNCFC é resultado de um processo participativo envolvendo representantes de todos os poderes e esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais. Reflete a decisão do Governo Federal em dar prioridade ao tema e assegurar a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, de forma integrada e articulada com os demais programas de governo (BRASIL, 2006, p. 17).

paradigma da proteção integral e a preservação dos vínculos familiares e comunitários.

O atendimento à criança e ao adolescente é pensado dentro de uma integralidade das políticas públicas, articuladas na busca do investimento de atenção à família. Fundamentados no que dita o Plano,

As estratégias, objetivos e diretrizes deste Plano estão fundamentados primordialmente na prevenção ao rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno ao convívio com a família de origem (BRASIL, 2006, p. 17).

A história social da infância e da família é determinante das dificuldades existentes nas famílias para proteger e educar seus filhos. Instituiu-se, ao longo de décadas, o paradigma de que as famílias seriam incapazes de orientar seus filhos, e assim criou-se um sistema de proteção, que dada a condição de pobreza das famílias, suas crianças estariam sujeitas a ser confinadas em Instituições de Acolhimento.

O grande desafio do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC é romper com o paradigma da institucionalização e proteger crianças e adolescentes, priorizando o resgate dos vínculos originais e, se possível, propiciar políticas públicas necessárias para a formação de novos vínculos que garantam o direito à convivência familiar e comunitária.

O PNCFC busca fortalecer e reafirmar o marco legal existente na Constituição Federal em seu Artigo 226 de que a “família é à base da sociedade” e estabelece no Artigo 227 os direitos fundamentais de crianças e de adolescentes, dentre eles o direito à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1988). Sobre que vimos analisando, questiona-se até que ponto os Artigos 226 e 227 da Constituição Federal vêm sendo observados pelas entidades governamentais e não governamentais que executam a Política Social de Atendimento às crianças e aos adolescentes.

O marcos normativos internacionais que regulam a proteção e promoção de direitos humanos, ratificados em caráter especial pelo Brasil, assumem relevância com a Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, que teve o papel destacado no embasamento da criação ou reformulação de toda e qualquer norma reguladora, assegurando que “a sociedade e o Estado devem conferir à criança e ao adolescente [...] a proteção dos seus Direitos Humanos [...]” (BRASIL, 2006, p. 24).

Nesses termos, crianças e adolescentes são postos como credores de seus direitos diante do Estado e da sociedade, e estes continuam sendo devedores de direitos.

Os marcos legais do PNCFC trazem a importância da promulgação da Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990, o tão discutido ECA, norteado pelos princípios constitucionais e pelas normativas internacionais que reforçam o papel da família na vida da criança e do adolescente, num processo de proteção integral, com prioridade absoluta, reafirmando, também, a proteção aos vínculos familiares e comunitários.

Em termos do marco situacional, do PNCFC, levantaram-se dados que retratam a situação social e econômica das crianças, dos adolescentes e de suas famílias. Coloca-se em destaque a importância dos vínculos familiares e também a necessidade de proteger crianças e adolescentes contra as violações de direitos no contexto intrafamiliar, cultural e social. Reiterando-se a importância das políticas públicas na superação das desigualdades, no apoio às famílias e nos diferentes níveis de proteção social. Estabelece-se a excepcionalidade e provisoriade do acolhimento institucional, e a colocação em família substituta quando esgotados os recursos para a manutenção dos vínculos familiares.

Foi baseado nos marcos legais que o PNCFC agregou novos conceitos que ampliam a compreensão de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento. A definição de família também é ampliada, desmistificando “[...] a idealização de

uma dada estrutura familiar como sendo natural, abrindo-se caminho para o reconhecimento de diversidade das organizações familiares no contexto histórico, social e cultural” (BRASIL, 2006, p. 26).

A importância e relevância do PNCFC estão voltadas para o rompimento com a passividade da sociedade brasileira para a existência de crianças e adolescentes, por vezes, “esquecidos” em entidades que prestam Serviço de Acolhimento. Temos a percepção de que os planos, em geral, são sempre recheados de “boas intenções”. Por isso, é necessária uma posição dos gestores públicos, atores do Sistema de Garantia de Direitos – SGD e dirigentes de entidades de acolhimento institucional para que a população e o Estado despertem para a problemática existente, culturalmente embutida na sociedade.

Para tanto, o afastamento do ambiente familiar é considerado uma medida protetiva provisória e excepcional. Para que não haja o acolhimento ou para que o tempo de permanência de crianças e adolescentes no Serviço de Acolhimento seja breve, é imprescindível a implementação de políticas preventivas para proporcionar a permanência da criança e do adolescente nas suas famílias de origem.

O Serviço de Acolhimento deve voltar suas ações para a busca de laços afetivos estruturantes, tendo em vista o desenvolvimento integral de crianças e de adolescentes abrigados. Nesse processo, é importante a comunicação permanente entre Serviços de Acolhimento e a Justiça da Infância e Juventude para avaliação de cada caso, tendo como princípio norteador os interesses da criança e do adolescente na faixa etária de 0 a 18 anos, para que, quando esgotadas as possibilidades de reinserção familiar, possa ser formalizada a destituição familiar e o encaminhamento para a busca de família substituta no Cadastro Nacional de Adoção. Esgotados todos os recursos de encaminhamento, quando o jovem alcança os 18 anos, é previsto no PNCFC sua permanência em Serviço de Repúblicas de Jovens. Entretanto, no estado do Rio Grande do Norte, esse Serviço ainda não vem sendo ofertado.

A mudança de paradigma proposta de forma operacional pelo PNCFC é fundamentada nas seguintes diretrizes: a centralidade na família; a primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; o reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades; o respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexual, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais. Além do fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes; reordenamento dos Programas de Acolhimento Institucional; adoção centrada no interesse da criança e do adolescente; e do controle social das políticas públicas.

Para que possa ser concretizado na efetivação dos direitos descritos no Artigo 227 da Constituição Federal e no reforço no Artigo 4º do ECA, o direito à convivência familiar e comunitária são demandas provindas de diferentes políticas públicas que, aliadas ao fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos – SGD, podem alcançar a amplitude dos objetivos e resultados do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC.

No Brasil, em relação à problemática da criança e do adolescente, as estatísticas retratam um alto índice de miséria, violência e práticas equivocadas de proteção, detectando-se ainda, em pleno século XXI, crianças sendo encaminhadas para as Instituições de Acolhimento. Lembramos aqui que o direito à convivência familiar e comunitária é assegurado pela Constituição Brasileira desde 1988, sendo esse direito reforçado pelo ECA, ao condenar a prática centenária da institucionalização de crianças devido às condições de pobreza e estabelecer o caráter de excepcionalidade e temporariedade da prática de Acolhimento Institucional.

As condições precárias de vida que atingem quase a metade da população brasileira, mais diretamente as crianças, dificultam a situação das famílias que sobrevivem com poucos recursos para atender às necessidades básicas dos filhos. Pode-se acrescentar que a falta de condições básicas das famílias é reproduzida de geração em geração.

As violações de direitos e negligência, por vezes, têm sua autoria confundida em quando se observa que as famílias acusadas de negligentes podem também sofrer violação por parte do Estado.

As políticas sociais e econômicas, em âmbito nacional e internacional, ressaltam a centralidade do papel da família no cuidado, formação e educação das crianças. A PNAS reforça esse pressuposto pautado na matricialidade sociofamiliar.

Em relação aos casos de famílias que negligenciam os cuidados para com seus membros, são acionadas instituições como: Conselho Tutelar, em caso de crianças e adolescentes, Ministério Público, Justiça e demais órgãos, que operam na defesa dos direitos dos cidadãos através de ordenamentos jurídicos.

Ao longo do que vimos refletindo, é importante ressaltar, neste texto, que há uma relação contraditória entre as esferas do Estado e da família; ou seja, existe uma acirrada disputa de controle sobre o comportamento dos indivíduos. Há o controle do Estado, direcionado aos casos de abandono e negligência, que invade a legitimidade dos valores tradicionais embutidos na vida familiar e que, em alguns momentos, desorganiza o cotidiano dessas famílias. Em seu discurso, o Estado defende os direitos dos indivíduos, mas, na prática, não garante o atendimento às necessidades básicas do ser social.

A centralidade dada legalmente à família brasileira pela Constituição de 1988 tem sido negada pelo Sistema de Proteção Social, havendo uma pauperização e uma queda na qualidade de vida das famílias que tem os seus direitos negados. Há, de certa forma, um atendimento punitivo do Estado em relação às famílias tidas como negligentes.

Conforme nos mostra Mioto “não é por acaso que o modelo de solidariedade familiar não é apenas praticado de fato, mas trata-se de uma solidariedade obrigada por lei, conforme preveem as legislações vigentes sobre a convivência familiar” (2009, p. 46).

Apesar dos avanços ocorridos em relação ao amparo social das famílias, ainda persiste o mito de que a família é uma sociedade natural com caráter privado e sujeito econômico de mercado. Nessas condições, a ajuda pública deve ocorrer em caso de pobreza e de falimento.

A intervenção do Estado em relação às famílias coloca em choque o problema da permeabilidade dos limites das famílias. Até que ponto o poder estatal pode adentrar-se na vida privada de famílias, contrapondo-se ao direito individual de proteção que o Estado deve dar através de normas socialmente definidas?!

A permeabilidade é mais facilmente praticada nas famílias com vulnerabilidade social. As famílias com rendimentos altos têm sua privacidade “blindada”, dificultando à averiguação de violações.

A política social brasileira centralizou a garantia dos direitos sociais nos indivíduos, fragmentando a atenção pública, através das necessidades individuais e não coletivas. Dessa maneira, inexistente uma intervenção direcionada para o grupo familiar e essas famílias são direcionadas para resolução de problemas individuais.

A grande dificuldade encontrada na violação de direitos de crianças e de adolescentes que são retirados da convivência familiar e comunitária é a inexistência de uma intervenção do Estado no atendimento às necessidades básicas das famílias. A criança ou o adolescente fica institucionalizado até a sua maioridade, continua, em muito dos casos, a ter vínculo afetivo com os membros de sua família; porém nada é feito para que essa família saia da condição de violadora e possa vir a prover com os cuidados dos seus filhos ou parentes.

É importante considerar as complexidades do contexto estudado. A meta é manter a criança e/ou o adolescente no seio de sua família e no seu contexto comunitário, mas nem sempre é possível que isso aconteça, sendo necessário um estudo social e histórico familiar aprofundado. Esse diagnóstico é um dos passos mais importantes para determinar a modalidade de acolhimento ou a intervenção na família, uma vez que o que se veem retratadas são realidades perpassadas por questões socioeconômicas de carência ou falta de condições dignas de vida.

No Brasil, a modalidade de Acolhimento Familiar ou de Família Acolhedora surgiu pela necessidade de evitar o encaminhamento de crianças e de adolescentes às Instituições de Acolhimento. As experiências em desenvolvimento têm enfatizado a importância da preservação dos vínculos familiares. De acordo com Rizzini *et al.* (2006),

O acolhimento familiar é uma modalidade de atendimento para crianças e adolescentes, que por algum motivo, precisam ser afastados de sua família de caráter provisório e excepcional, e são inseridos no seio de outra família, que é preparada e acompanhada como parte de uma proposta de política pública (RIZZINI *et al.*, 2006, p. 59).

O recém-criado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em 2005, situa o Acolhimento Familiar como uma modalidade de Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Porém, no Brasil, não existe ainda uma legislação específica referente a tal modalidade, o que dificulta a implementação por falta de aparatos jurídico-administrativos nos municípios.

O funcionamento dessa modalidade se dá por meio do cadastramento de famílias que se dispõem a acolher crianças e adolescentes em situação de risco social (que sofrem maus tratos físicos e/ou psíquicos). A família acolhedora, quando selecionada, passa por uma capacitação que objetiva lhe proporcionar condições favoráveis para prestar apoio à criança e ao adolescente acolhido e

desenvolver um bom relacionamento com a sua família biológica. Os subsídios financeiros destinados às famílias que acolhem são direcionados às despesas previstas com o cuidado com a criança, já que o Acolhimento Familiar não é considerado como profissão e as famílias acolhedoras atuam de forma voluntária.

Nesse sentido, cabe aqui questionar sobre o processo educativo e da formação integral a ser destinada às crianças e aos adolescentes. São eles formados para enfrentar os seus próprios caminhos na sua reinserção ou não às famílias? Como se efetiva e se avalia o processo de formação?

O Acolhimento Institucional é outra modalidade que pouco se diferencia da modalidade de Acolhimento Familiar e que se constitui uma medida de proteção para os casos em que há violação dos direitos da criança e/ou adolescente, quando se avalia a necessidade do afastamento da família, devendo cumprir a função de ser um suporte de caráter excepcional e provisório.

Em Instituições de Acolhimento de entidades não governamentais, os recursos financeiros são provenientes de convênios, de iniciativa pública e privada, com estrangeiros ou com entidades religiosas, o que lhes possibilita uma relativa autonomia na gestão das ações, permitindo que os custos sejam redimensionados para dar conta das demandas. No Brasil, em estudos realizados sobre essa temática, presume-se que a carência ou mesmo a falta de suporte do Estado em ações direcionadas às famílias constitui-se empecilho para a provisoriedade nos Serviços de Acolhimento. E, assim, os Serviços de Acolhimento têm como público-alvo crianças e adolescentes, cujos direitos foram e vêm sendo violados, permanecendo abrigados por longos períodos com dificuldades de reinserção familiar.

Os princípios legais que norteiam as ações dos programas destinados às crianças e adolescentes que seguem as orientações e diretrizes do ECA ainda estão sendo absorvidos pelas Instituições de Acolhimento, com desafios a serem superados para que haja criticidade quanto ao processo de institucionalização e às mudanças da

cultura do acolhimento. Faz-se necessário que haja a imersão junto aos interesses e posições ideológicas dos dirigentes com base numa visão crítica e na capacitação para acompanhamento das possíveis mudanças na articulação dos órgãos de defesa da criança e do adolescente. E, sobretudo, que haja articulações entre as políticas públicas, visando a superação da problemática que envolve a infância e a adolescência.

O Acolhimento Institucional no Estado do Rio Grande do Norte

A contextualização histórica da situação da infância e da adolescência acima exposta e os novos paradigmas são expressos sob o entendimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos. O direito à convivência familiar e comunitária, fundado no princípio da integração e articulação das políticas sociais, econômicas e Culturais, faz-se presente no atendimento de pessoas e grupos como sujeitos históricos, sociais e políticos, articulado face ao contexto familiar, ao meio ambiente e à sociedade na qual se insere.

Nos anos 2000, com as novas diretrizes que regulamentam a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no Brasil, iniciou-se a luta para levar as Instituições de Atendimento a se comprometerem com a nova Política. Porém, o que se percebe, no ano de 2012, é que poucos foram os avanços nesse sentido, uma vez que não foram atingidas as questões econômicas direcionadas às famílias.

Observa-se, nas Instituições de Acolhimento, que há tentativas de enfrentar as reformas de natureza econômica, social, cultural que se impõem como necessárias. Busca-se atender às demandas de crianças e de adolescentes que são acolhidos, considerando-se a multiplicidade de dificuldades em virtude do crescente índice de violência e o elevado uso de drogas. Vale salientar que nem sempre as informações sobre essas dificuldades são registradas.

Portanto, percebe-se que o estado do Rio Grande do Norte, localizado na região nordeste do Brasil, não se distancia do

contexto dos demais estados brasileiros, com predominância de Políticas Sociais caracterizadas por um discurso ideológico paternalista, fomentado pela benevolência e pelo favor.

Constata-se, ainda, a persistência de um modelo assistencialista que historicamente marcou o atendimento às famílias cuja renda “per capita” não alcançava meio salário mínimo, sujeitas às políticas clientelistas que se confrontam com as mudanças de paradigmas providas com o ECA, diante de práticas que emergem com as novas regulamentações, como observamos anteriormente neste artigo.

Em 2006, surgiu a necessidade de se criar subsídios para nortear a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, a partir do direcionamento do PNCFC, cujo objetivo foi de apresentar recomendações para a implantação de Políticas de Apoio à Família, ao aprimoramento de medidas de proteção e à adoção. Nesses termos, o elemento norteador para a elaboração dos planos estaduais e municipais deveria expressar a realidade de cada localidade e, sobretudo, estarem articulados com os Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares que dão suporte à implementação das Políticas de Atendimento às crianças e aos adolescentes.

No estado do Rio Grande do Norte, esse processo ocorreu por meio da iniciativa do Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude – CAOPIJ e do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONSEC, em 2010, com a participação de atores do Sistema de Garantia de Direitos – SGD. A grande dificuldade encontrada para subsidiar o Plano foi a escassez de diagnósticos no estado, de dados estatísticos relacionados ao tema de acolhimento de crianças e adolescentes. Em considerando os problemas enfrentados de escassez de dados, registramos que, em abril de 2012, o Plano Estadual do Rio Grande do Norte passou para a fase de revisão do seu texto final.

Observa-se, ainda, que há precariedade de estudos e pesquisas que dimensionem a realidade das condições de vida das crianças

e dos adolescentes nas instituições e melhorias nas ações que lhe são propostas. Também há falta de subsídios que apontem para as principais vulnerabilidades no cumprimento de direitos de crianças, adolescentes e suas famílias no estado do Rio Grande do Norte.

Em relação ao Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes, destacamos que, de acordo com os dados do mapeamento realizado pelo Ministério Público do RN em 2010, dos 167 (cento e sessenta e sete) municípios do estado 04 (quatro) – Natal, Mossoró, Guamaré e São Gonçalo do Amarante – oferecem o Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade através de unidades de Acolhimento Institucional no Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Apesar de não termos acesso às demandas dos municípios do estado do Rio Grande do Norte em relação às crianças e aos adolescentes que necessitam do Serviço de Acolhimento, percebe-se, através dos dados acima, que existe uma dificuldade dos municípios em assumirem a operacionalização da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, aqui entendida como a proteção de serviços que garantem a proteção integral às famílias, acolhendo seus membros, que se encontram sem referência familiar ou comunitária, ou que necessitem ser afastados temporariamente de seu núcleo familiar ou comunitário (BRASIL, 2005). A gestão descentralizada no âmbito municipal ainda encontra-se fragilizada, principalmente na provisão dessa Política Pública considerada como onerosa pelos gestores públicos.

No mapeamento das unidades de acolhimento então divulgado pelo Ministério Público do RN (2010), constata-se que a Fundação Estadual da Criança e do Adolescente – FUNDAC/RN, órgão que desde os anos 1990 executava a política da criança e do adolescente em âmbito estadual e que, a partir da descentralização político-administrativa, passou a ter competência apenas na execução das medidas socioeducativas de privação de liberdade. Entretanto, ainda no ano de 2012, a FUNDAC desenvolve a atribuição de executar os Serviços de Acolhimento Institucional no estado, com uma unidade no município de Extremoz – com um adolescente

acolhido – e em Natal, capital do estado, com duas unidades de acolhimento: a Casa da Criança e do Adolescente Deficiente – com 04(quatro) acolhidos – e a Casa Lar Menino Jesus, que atende a 19(dezenove) crianças e adolescentes de procedência de vários municípios do estado.

Ao analisarmos esses dados, observamos que a não competência institucional por parte dos municípios denota a lentidão dos processos para o cumprimento das novas diretrizes que regulamentam a Política de Atendimento à criança e ao adolescente, além de ferir o princípio da preservação dos vínculos familiares e comunitários de crianças (Artigo 92, Incisos I e IV, do ECA), que são acolhidos em municípios distantes do território de seu convívio e de sua família. Esse problema traz o risco de fragilizar os vínculos afetivos existentes com a família biológica ou extensa da criança/adolescente, podendo chegar ao total rompimento desse vínculo.

Outro aspecto que pode ser analisado é a existência de uma unidade de acolhimento que vem sendo mantida pela FUNDAC, destinada a crianças com deficiência, indo ao confronto do PNCFC. O Plano de Convivência Familiar e Comunitária, nas suas diretrizes, destaca que as unidades de acolhimento devem respeitar as particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais do indivíduo, observando o princípio da não discriminação. As crianças e adolescentes com deficiências físicas e/ou mentais leves devem ser acolhidas em unidades de Acolhimento Institucional ou Familiar. Já aquelas com grau mais elevado de deficiência, que, de acordo com avaliação, impede-as de conviver com outras pessoas, devem ser encaminhadas para lares terapêuticos mantidos pelo Sistema Único de Saúde – SUS.

Conforme dados do mapeamento (Ministério Público, 2010), as entidades não governamentais nos municípios do Rio Grande do Norte aparecem em maior número do que as entidades governamentais. Esse fato também se confirma como uma tendência nacional das ONGs assumirem o Serviço de Acolhimento Institucional como indicado na pesquisa do IPEA (2004).

No estado do Rio Grande do Norte, 05 (cinco) municípios têm unidades que prestam Serviço de Acolhimento Institucional em Organizações Não Governamentais: o Programa Aldeias Infantis SOS de Caicó, no município de Caicó/RN, com abrangência regional (Região Seridó), tendo a capacidade para 72 (setenta e duas) crianças e adolescentes, atualmente com 64 (sessenta e quatro); e o Programa Aldeias Infantis SOS de Natal, de abrangência municipal, com capacidade para 36 (trinta e seis) crianças e adolescentes; a instituição Lírio do Vale, no município de Macaíba, com abrangência municipal e capacidade para atender 20 (vinte) crianças e adolescentes; e, por fim, o Lar Bom Jesus, com sede no município de Nísia Floresta, com abrangência municipal e capacidade para o atendimento de 20 (vinte) crianças e adolescentes.

Conjuntamente, essas organizações não governamentais têm capacidade para 140 (cento e quarenta) crianças e adolescentes que nelas podem permanecer na expectativa de serem reinseridas em suas famílias biológicas, ou passarem pelo processo de adoção. Quando não ocorrem esses encaminhamentos, ao alcançarem 18 anos, sonham obter um trabalho que lhes permita o mínimo de recursos que seja para a sua subsistência.

Em audiência pública realizada no dia 20 de abril de 2012, no Fórum Seabra Fagundes, o Juiz da I Vara da Infância e Juventude da Comarca de Natal pronunciou-se sobre a deficiência de Unidades de Acolhimento no estado, observando que

todos os dias recebemos solicitações de vagas para o acolhimento de crianças e adolescentes de outras comarcas. O município de Natal, tendo o maior número de entidades governamentais e não governamentais do estado do RN, permite uma maior procura dos demais municípios na demanda de vagas.

Tomando como referência o município de Natal, onde existem 10 (dez) unidades de Acolhimento Institucional, observa-se 04 (quatro) Casas de Passagem mantidas pelo município com perfil de atendimento por faixa etária (0 a 18 anos) e uma unidade que acolhe

adolescentes em situação de dependência química. Somando-se também as duas unidades da FUNDAC, já citadas acima, além de 04 (quatro) casas lares do Programa Aldeias Infantis SOS Natal, com proposta de ampliar para 06 (seis) casas por meio de parceria com a Prefeitura Municipal de Natal. Assim sendo, a capital do RN dispõe de 142 (cento e quarenta e duas) vagas para acolhimento de crianças e adolescentes em organizações não governamentais e governamentais.

Segundo dados registrados no mês de abril de 2012 pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ e divulgados pela I Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Natal, todas as unidades do município estão trabalhando com sua capacidade máxima de acolhidos. Porém, a Casa de Passagem I em Natal, destinada às crianças de 0 a 6 anos, ultrapassa a sua capacidade de atendimento 16 (dezesseis) crianças, tendo, na data de divulgação dos dados do CNJ, 30 (trinta) crianças acolhidas, superando aproximadamente 100% da sua capacidade. Os dados revelam que, apesar de Natal ser o município que mais agrega unidades de acolhimento em seu território, essas não são suficientes para a demanda posta; o que desvela a gravidade provocada pela superlotação da instituição acolhedora.

A Secretaria Estadual de Trabalho, Habitação e Assistência Social – SETHAS, em estudo preliminar realizado em 2010 com objetivo de identificar a violação de direitos no estado do Rio Grande do Norte, identificou que apenas 04 (quatro) regiões do estado contam com Instituições de Acolhimento, sendo elas: região do Seridó, região Oeste, região da Grande Natal e região do Vale do Assu. O panorama do estado foi revelador no que diz respeito ao fato das unidades de acolhimentos existentes serem incapazes de atender às demandas de crianças e adolescentes que necessitam de medida protetiva.

Com o objetivo de superar a deficiência das unidades de Acolhimento Institucional de crianças e adolescentes no estado, a SETHAS, em parceria com outros atores do Sistema de Garantia de Direitos – SGD, elaborou o Projeto de Regionalização dos Serviços

de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2011), tendo em vista regionalizar os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes de 0 a 18 anos em municípios polo do estado, através de consórcios e/ou convênios municipais, por meio da oferta de um local adequado ao acolhimento, em parceria com órgãos municipais encarregados pelas políticas públicas e pela formação dos profissionais que irão atuar no serviço.

A viabilidade do Projeto de Regionalização se daria por meio do aprimoramento dos Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, com a implantação de serviços regionalizados prestados de forma consorciada. Tal estratégia, orientada pelo SUAS, busca solucionar o acesso a direitos para a população de municípios de pequeno porte que não apresentem demandas para ofertar o Serviço de Proteção Social Especial.

O Projeto atende um cronograma de execução de 2012 a 2015, propondo a instalação de unidades em 10 (dez) regiões do estado, a iniciar pela região da Grande Natal com a implantação de uma unidade no município de Parnamirim. Finalizando com a implantação na região do Vale do Assu e Mato Grande.

De acordo com a apreciação dos órgãos de controle social das áreas da criança e do adolescente e da Assistência Social – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONSEC e do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, o Projeto apresentado cumpre com as normativas legais da Política de Atendimento de Crianças e Adolescentes que necessitam de medidas protetivas.

Questionamos se o que vem sendo realizado pelos órgãos responsáveis por esta Política até então irá garantir a implantação do cronograma que já se apresenta definido, no sentido de minimizar a problemática então exposta. São crianças e adolescentes com direitos violados que necessitam de Acolhimento Institucional, por não possuírem condições de permanecerem com vínculos familiares, em virtude dos muitos determinantes socioeconômicos, já mencionados

neste texto, aliados à morosidade dos órgãos governamentais na superação desta problemática que atinge às crianças e aos adolescentes por todo o Brasil. Insiste-se, assim, em tomadas de medidas paliativas, próprias de uma cultura de atraso na área da criança e do adolescente.

O Sistema de Garantia de Direitos – Avanços?! Desafios?!

Ao longo deste texto, ficou evidenciado que há premente dificuldade para que a Política de Atendimento às crianças e aos adolescentes esteja de acordo com os princípios do ECA. Para isso, é preciso que sejam operacionalizadas as demais Políticas Públicas e a sua articulação em rede, o que se constitui um dos desafios, considerando que cabe à sociedade civil organizada e aos órgãos governamentais assegurarem a paridade de participação das entidades sociais, com destaque para os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e os Conselhos Setoriais na formulação e controle das Políticas Públicas.

A partir da dimensão da totalidade que envolve a problemática da criança e do adolescente acolhidos, faz-se necessário que os serviços públicos primem pela eficiência, eficácia e efetividade no sentido de fortalecer a família e a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, para que, após a sua reinserção no meio familiar, não ocorra a revitimização, ou seja, o retorno às Instituições de Acolhimento.

A falta de prioridade na implementação das Políticas Sociais e a desarticulação da rede socioassistencial levam à escassez de condições das famílias em proverem com os cuidados dos seus filhos, fazendo com que crianças permaneçam por longo período de suas vidas em abrigos, prejudicando o seu desenvolvimento integral. Ao entrarem na fase da adolescência, têm vínculos afetivos fragilizados ou totalmente rompidos e, quando destituídos do poder familiar, ficam fora do perfil de adoções.

O Sistema de Garantia de Direitos envolve diferentes instituições. Dentre elas, encontram-se as entidades na defesa dos direitos como o Conselho Tutelar. Conforme nos situa Baptista (2012), há aquelas instituições responsáveis pelas políticas e pelos “serviços e programas de atendimento direto (organizações governamentais e não governamentais) nas áreas: educação, saúde, trabalho, lazer, esporte, cultura, assistência social” que respondem pela elaboração de políticas e pelo controle das ações do poder público entre as competências referentes à disseminação de direitos (BAPTISTA, 2012, p. 187).

Das reflexões deste texto, considera-se como um avanço para o Sistema de Garantia de Direitos o incremento na formação de conselheiros. A qualificação dos conselheiros de direitos e tutelares torna-se imprescindível para o exercício do controle social, para o desenvolvimento e melhoria das Políticas de Atendimento direcionadas às crianças e aos adolescentes.

A historicidade das Instituições de Acolhimento, os tradicionais abrigos, as reformas implementadas ao longo do século XX e nos últimos doze anos deste milênio no Brasil, a gestão da Política de Atendimento à criança e ao adolescente no Sistema de Garantia de Direitos, particularmente no estado do Rio Grande do Norte, deixam-nos como indicador – sem rechaçar o que representaram as lutas e movimentos na construção do ECA – que poucos foram os avanços em relação à gestão da Política de Atendimento destinada às crianças e aos adolescentes abandonados, vítimas de negligência das próprias famílias e do Estado, violentados em seus direitos fundamentais.

Pouco se alcançou em termos do incremento de políticas econômicas, sociais e culturais voltadas às famílias das crianças e dos adolescentes, vitimizados no sentido de favorecer uma formação integral, ou seja, de priorizar a formação social e profissional dos que estão acolhidos para que possam vislumbrar perspectivas de vida digna na persecução da cidadania plena, que emerge como um sonho a ser perseguido do aqui e agora das Instituições de Acolhimento.

Referências

ASSIS, S. G. *et al.* Conselhos Tutelares. In: ASSIS, S. G. (Org.) ... [*et al.*] Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente.— Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.

BAPTISTA, M. V. (Coord.). Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006. Coletânea Abrigar 1.

_____. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. Serviço Social e Sociedade n. 109, São Paulo: Cortez, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988.

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

_____. Presidência da República. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: CNAS, 2005.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: Conanda, 2006.

IPEA. O Direito a Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA, 2004.

MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Org.). Política Social, família e juventude: Uma questão de direitos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NOGUEIRA NETO, W. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Serviço Social e Sociedade n. 83, São Paulo: Cortez, 2005.

RIZZINI, I. RIZZINI, I. A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente. São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, I. (Coord.); RIZZINI, I.; NAIFF, L.; BAPTISTA, R. Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, A. A. da. Desigualdade e mercantilização da gestão social na América Latina. In:_____. Gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, M. L. de O. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: discontinuidades e continuidades. Serviço Social e Sociedade, n. 83, São Paulo: Cortez, 2005.

SPOSATI, A. A Assistência Social e a Trivialização dos Padrões de Reprodução Social. In: SPOSATI, A. A.; FALCÃO, M. do C.; TEIXEIRA, S. M. F. Os direitos (dos desassistidos) sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, A. Desafios do sistema de proteção. Jornal Le Monde Diplomatique Brasil, Ano 2, n.º 18, São Paulo: Associação Palavra Livre e Instituto Polis, jan., 2009.

Adolescentes privados de liberdade, privados de direitos? Uma análise do cotidiano dos adolescentes autores de atos infracionais institucionalizados no CEDUC – Pitimbu-RN¹

Anna Luiza Lopes Liberato Alexandre Freire

Introdução

O presente texto versa a respeito dos adolescentes autores de atos infracionais institucionalizados no CEDUC Pitimbu, uma das Unidades responsáveis pela execução da medida socioeducativa de internação, no estado do Rio Grande do Norte. O artigo resulta de uma pesquisa realizada pela autora que objetivou conhecer a realidade vivenciada por esses adolescentes, partindo do entendimento que não estão somente privados da sua liberdade, mas estão submetidos às normas de uma instituição tutelar, a qual determina a sua rotina e se propõe a promoção de ações socioeducativas apontadas nas legislações em vigor, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Lei 12.594/2012) sancionado recentemente.

Apesar da promulgação de leis específicas que preconizam a garantia e defesa dos direitos à criança e ao adolescente por meio da Doutrina da Proteção Integral, verifica-se que as práticas da Doutrina da Situação Irregular ainda predominam no cotidiano do CEDUC Pitimbu. Permanece a criminalização do adolescente acusado de ato

1 O presente texto tem por base o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) “Adolescentes do CEDUC Pitimbu: Descortinando a realidade do adolescente autor de ato infracional institucionalizado”, apresentado pela autora ao Departamento de Serviço Social (DESSO) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) em 2010, sob orientação da Profa. Ms. Mônica Maria Calixto de Farias Alves.

infracional, considerado “menor”, “perigoso” e “delinquente”. Diante do exposto, questiona-se: o que é ser um adolescente autor de ato infracional institucionalizado? O que ele apreende dessa experiência? De que modo ele é percebido pela sociedade e pelo poder público?

A violência praticada por adolescentes autores de atos infracionais salta às vistas da sociedade, e são expostas cotidianamente através dos meios de comunicação, que se posicionam veementemente a favor da punição severa como estratégia de coibir ações desse tipo. Esse tema tem ocupado um lugar central quanto às preocupações da sociedade, que clama por mais segurança pública.

O crime é a face mais aparente e chocante da violência. Entretanto, não se pode negar que existem outras formas de violências naturalizadas em nosso cotidiano e não reconhecidas como tal, mas que impactam a vida das pessoas que sofrem, por exemplo, com a fome, o desemprego, a falta de moradia digna, de saneamento básico, o não acesso aos serviços de saúde, à educação de qualidade etc.

Adolescentes autores de atos infracionais representam uma parcela da população brasileira exposta à violação de direitos, a não satisfação das suas necessidades básicas e, além disso, historicamente, trazem consigo a marca de serem reconhecidos como “menor”, “delinquente”, “moleque”, “trombadinha”, entre tantos outros apelidos pejorativos que qualificam esse segmento populacional.

Concordamos com Volpi (1997) quanto à afirmação de que o adolescente que comete ato infracional não encontra eco para a defesa dos seus direitos, pois lhe é negada essa condição, tornando-se desqualificado em virtude da prática do ato infracional cometido. Para o senso comum, é como se o adolescente abandonasse a condição de ser humano, para tornar-se um desajustado, que não é mais capaz de viver em sociedade e precisa, portanto, ser isolado, excluído do convívio social.

A experiência vivenciada no interior de instituições tutelares revela que permanecem as práticas repressoras, punitivas, baseadas na ordem e no ajustamento dos sujeitos, conforme as bases da Política de Segurança Nacional que vigorou nas décadas de 1960 e 1970, período de vigência do Código de Menor Mello Mattos.

Os adolescentes institucionalizados acabam tendo que buscar, sozinhos, alternativas para romper com o ciclo de violência no qual estão inseridos, antes, durante e após o cumprimento da medida socioeducativa de internação. Assim, a institucionalização é o processo ao qual foi atribuído destaque neste artigo, pois as marcas deixadas nos adolescentes que cumprem a medida socioeducativa de privação de liberdade repercutem em várias áreas das suas vidas.

Ansiamos, com este artigo, promover uma reflexão crítica acerca do atendimento destinado ao adolescente autor de ato infracional na História brasileira, das mudanças na legislação, assim como problematizar a violência relacionada ao adolescente em pauta, a realidade do atendimento no CEDUC Pitimbu-RN e os impactos do cumprimento da medida de privação de liberdade para os adolescentes institucionalizados. Pretendemos, ainda, suscitar o debate acerca desta temática e do papel do conselheiro tutelar e de direitos da criança e do adolescente, considerando a importância destes para a efetivação dos direitos do segmento populacional em pauta.

O atendimento ao adolescente autor de ato infracional no Brasil: práticas de isolamento?

Ao tecer uma análise acerca da situação da criança e do adolescente no Brasil, em especial do adolescente autor de ato infracional, e os aspectos inerentes à cidadania desse segmento, verifica-se que as políticas de atendimento foram marcadas por contradições, avanços e retrocessos, que deixaram marcas perversas na sociedade brasileira.

No período colonial, embora houvesse a necessidade de povoamento em solo brasileiro, não existiu uma política populacional

que atendesse a essa questão. Assim, crianças órfãs eram entregues à Igreja e as que eram filhos de escravos, longe de serem valorizadas como pessoas, na verdade, eram tratadas como mercadorias prontas para serem exploradas.

A assistência destinada a crianças e adolescentes abandonados ocorria baseada nos padrões da Corte, adotados em Portugal, sendo sua execução de responsabilidade das câmaras municipais. No entanto, grande parte das despesas e do financiamento referentes às ações foi assumida pelas Santas Casas de Misericórdia, resultando no agravamento das tensões entre estas e o governo colonial que negligenciava sua função de mantenedor (FALEIROS, 2009).

As práticas asilares e o sistema de rodas revelam as formas de institucionalização presentes no Brasil neste período, que tinham como finalidade a assistência à infância pobre, assim como visava ter o controle dos “desvios” familiares e das condutas dos indivíduos.

O fim do escravismo não promoveu a universalização da cidadania e tampouco a redução das disparidades sociais no país. Desse modo, instituiu-se uma sociedade profundamente desigual do ponto de vista econômico, social, como também étnico-cultural; e ampla parcela da população marginalizada passou a se aglomerar nas periferias dos centros urbanos, constituindo uma massa de brasileiros excluídos. Como nos mostra Arantes (2009),

[...] a partir da Lei do Ventre Livre e da Abolição, os escravos adquirem a condição de livres e, portanto, de “filhos” e “pais de família”, sem, contudo, adquirirem as condições materiais para o exercício pleno da cidadania. Foi quando crianças e adolescentes pobres, agora identificados como “menores abandonados material e moralmente”, passaram a ser encontrados nas ruas, brincando, trabalhando, esmolando, ou mesmo cometendo pequenos furtos (ARANTES, 2009, p. 193).

No império, assim como nos primeiros anos do Brasil República, o interesse jurídico sobre os menores de idade se restringia ao Código Criminal de 1830. De acordo com esse código, apenas crianças menores de 07 anos de idade eram consideradas

inimputáveis. Predominava, naquele momento, a teoria do discernimento², sendo estabelecida a faixa de idade entre 07 e 14 anos para definir os que eram penalmente irresponsáveis (ROSA, 2001).

O código penal brasileiro de 1890 não provocou mudanças significativas quanto à idade de responsabilização penal às crianças e adolescentes, apenas crescendo mais dois anos em relação à lei anterior. Quando crianças e adolescentes, cometiam infrações. Caso fossem condenados, eram designados para as Casas de Correção, podendo permanecer nelas até os 17 anos, conforme entendimento do juiz responsável.

Observa-se que, desde o Brasil Colônia, as práticas de atenção a crianças e adolescentes considerados “abandonados”, “vadios” ou “desordeiros” demarcaram o isolamento social desses sujeitos, desconsiderando os aspectos relacionados à sua cidadania, influenciando juristas e o Estado que passou a legitimar tais ações por meio de políticas, como veremos adiante.

As práticas caritativas asilares que predominaram no país até o início do período republicano foram substituídas, ao longo dos anos, pelos Reformatórios e Escolas Premonitórias Correccionais, local para o qual eram enviados os menores de idade considerados “abandonados e viciosos”. De acordo com Rizzini, “essas denominações substituindo o termo asilo indicam mudanças na concepção de assistência, destinada, agora, a prevenir as desordens e recuperar os desviantes” (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 227).

A repressão inerente às ações direcionadas a esse público viria a tencionar cada vez mais a situação da infância e da adolescência pobre no país, uma vez que os reformatórios eram verdadeiros depósitos criados para atender os “indesejáveis” da nação.

2 A teoria do discernimento fundamentava-se na avaliação da capacidade de julgar as coisas de forma clara e sensata, realizando uma apreciação e análise dos fatos. Com base nisso, o juiz verificava se o adolescente sabia ou não o que havia feito quando da prática de determinada ação (ROSA, 2001).

A promulgação do Decreto nº 145, de 11 de julho de 1893, foi a primeira medida adotada pelo governo republicano para isolar os “vadios, vagabundos e capoeiras”³. O documento autorizava a fundação de colônias correccionais que objetivavam corrigir por meio do trabalho. A política republicana pautava-se na repressão por meio da qual a orfandade e a pobreza justificavam a apreensão do “menor”.

Acerca da utilização do termo “menor” tão recorrente neste período, Passeti (1987) afirma que não caracterizava qualquer criança ou adolescente. Era considerado somente o critério da faixa etária, mas cabia tal denominação exclusivamente àqueles que procediam de famílias pobres, consideradas desorganizadas pela situação de pobreza em que se encontravam.

Constata-se que, desde tenra idade, crianças e adolescentes eram recolhidos aos aparelhos estatais, mesmo quando não era verificada a prática de atos infracionais, levando-se em consideração somente a condição de pobreza e orfandade. Dessa forma, estruturou-se a política de isolamento, legitimando assim as ações do governo, na tentativa de sanear a sociedade e excluir crianças e adolescentes pobres do convívio comum.

A partir do código de menores de 1927, a criança e o adolescente de até 14 anos não seriam mais submetidos a processo penal, e os que tinham mais de 14 e menos de 18 anos seriam submetidos a processo especial. As táticas utilizadas pelo Estado na contenção das crianças e adolescentes com o intuito de interná-los em instituições fechadas tinham como objetivo reciclá-los “para que no futuro fossem bons trabalhadores e cidadãos” (BERNAL, 2004, p. 115). A preocupação, portanto, gravitava em torno do ideal burguês em consonância com os anseios do capital para integrá-los ao mundo do trabalho e do consumo.

3 Infere-se que essas terminologias eram utilizadas, conforme Rizzini e Pelotti (2009), para se referir às pessoas, independentemente de faixa etária, que não correspondessem ao padrão moral e econômico da elite naquele período, ou mesmo àqueles que viviam nas ruas.

Com a promulgação do referido código menorista, foi abolida formalmente a roda dos expostos, mantendo-se o registro secreto da paternidade, assim como foi estabelecida a proteção legal do “menor” até os dezoito anos, garantindo a inserção da criança na esfera do direito e da tutela do Estado. Segundo Faleiros (2009), essa legislação

incorpora tanto a visão higienista de proteção do meio e do individuo, como a visão jurídica repressiva e moralista [...]. No sentido de intervir no abandono físico e moral das crianças, o pátrio poder pode ser suspenso ou perdido por falta dos pais. Os abandonados têm a possibilidade (não o direito formal) de guarda, de serem entregues sob a forma de “soldada”, de vigilância e educação, determinadas por parte de autoridades, que velarão também por sua moral. O encaminhamento pode se feito à família, a instituições públicas ou particulares que poderão receber a delegação do pátrio poder (FALEIROS, 2009, p. 47).

Infere-se que a preservação da moral era um dos objetivos perseguidos pela legislação em pauta, assim como foi dado aos juristas poderes sobre a vida de crianças e adolescentes quanto ao trabalho ao qual eram destinados a realizar, tendo como finalidade educá-los, afastando-os de seus familiares e encaminhando-os a instituições de recolhimento.

Nas décadas de 1930 e 1940, foi implementado um conjunto de instituições voltadas à questão da criança e do adolescente, que se tornaram matrizes das instituições que existem até os dias atuais. O Serviço de Assistência ao Menor (SAM) foi instituído neste contexto, objetivando combater a criminalidade e promover a recuperação do “menor delinquente”.

Em 1945, alguns artigos do Código de Menores de 1927 foram alterados em virtude da inimputabilidade aos menores de 18 anos, conferida por meio do código penal vigente. A partir de então, aqueles que eram rotulados de delinquentes passaram a ser denominados “menores infratores”.

Depreende-se que, mesmo com a implantação do SAM, não houve mudanças quanto à posição do judiciário acerca da sua arbitrariedade no julgamento aos adolescentes entre 14 e 18 anos, conservando-se o poder dos magistrados em avaliar tais sujeitos quanto a sua personalidade, considerada perigosa.

Nesse momento, predominava no país a abordagem funcionalista na análise da criança e do adolescente. Os intelectuais a serviço dessa abordagem afirmam que a sociedade deve ser harmônica, na qual todos os setores e funções, mesmo que diferentes, atuem objetivando garantir tal preceito. Dessa forma, crianças e adolescentes pobres, marginalizados eram alvos de remoção para que fossem, após a institucionalização, reintegrados ao meio. Volpi (2001) afirma que

a existência de crianças e adolescentes pobres era vista como uma disfunção social e para corrigi-la o SAM aplicava a fórmula do sequestro social: retirava compulsoriamente das ruas crianças e adolescentes pobres, abandonados, órfãos, infratores e os confinava em internatos isolados do convívio social, onde passavam a receber um tratamento extremamente violento e repressivo. Essas instituições totais tinham na própria denominação um indicador de suas funções: patronatos, centros de recuperação, reeducação e institutos agrícolas. A promiscuidade, a violência, o tratamento desumano, a atuação repressiva dos “monitores”, as grades e muros altos, o distanciamento da população através da organização interna das instituições garantiam a arbitrariedade e o desconhecimento por parte da população do que acontecia “intra-muros” (VOLPI, 2001, p. 27).

A política voltada ao atendimento à infância e adolescência pobre foi proveniente da articulação entre repressão, assistência e arbítrios, tornando-se uma questão nacional. As estratégias de controle da ordem social foram mantidas para os excluídos dos padrões sociais e econômicos, considerados como sujeitos perigosos. Os juízes continuavam solicitando mais recursos e vagas para o confinamento

de crianças e adolescentes abandonados, pois o magistrado acreditava que os problemas sociais da nação seriam resolvidos com a internação desses segmentos.

Na década de 1950, a situação se mostrava caótica, necessitando de mudanças urgentes. Denúncias da imprensa assim como de funcionários das instituições de “menores” revelavam o anacronismo de tal sistema e, conforme Bernal, “[...] as instituições do Serviço Social de Menores estavam sendo caracterizadas como deformatórios, depósitos e máquinas de recolher menores” (BERNAL, 2004, p. 172).

O SAM foi extinto em 1964, dando lugar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que herdou todo o seu acervo. Tal Fundação foi idealizada no contexto da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM). Nascendo sob a influência da ideologia de Segurança Nacional, buscou-se priorizar os programas que visassem à integração do “menor” à comunidade com assistência a sua família, inclusive podendo este ser colocado em lares substitutos (FALEIROS, 2009).

Em 1970, foi criada a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), em nível dos Estados da Federação. Esta dividia os “menores” em abandonados carentes e infratores. Aos adolescentes com prática de ato infracional, cabia-lhes serem enviados ao Recolhimento Provisório de Menores (RPM).

O novo Código de Menores (Lei n. 6.97) é instituído em 10 de outubro de 1979 em substituição ao 1º Código de 1927. Adota-se, então, a concepção da doutrina da situação irregular, sendo definida a partir da

privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítima de maus-tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal (FALEIROS, 2009, p. 70).

Pode-se concluir que o Código em pauta relacionava pobreza à criminalidade, resultando na perpetuação da visão discriminatória acerca da criança e do adolescente pobre, tidos como alvos da intervenção jurídica e estatal, a fim de justificar a privação de liberdade destes como política de proteção social. Aos “indesejáveis” da nação cabia-lhes tão somente serem enviados, quando apreendidos, a depósitos denominados eufemisticamente de instituições de acolhimento.

O Código de Menores de 1979 demonstrava sua defasagem em relação às práticas direcionadas aos sujeitos em pauta, sendo alvo de críticas e mobilizações para sua extinção, pois ele refletia a filosofia do 1º código menorista de 1927, além dos ideais de segurança nacional dos militares que estavam em crise no cenário político brasileiro.

Em âmbito nacional, constata-se na década de 1980 um período de efervescência política, no qual as organizações não governamentais (ONG) e os movimentos sociais realizaram diversas mobilizações junto à sociedade civil, clamando pela defesa da democratização e reivindicando direitos sociais e trabalhistas, assim como os direitos das crianças e adolescentes.

A luta pela extinção do código menorista no Brasil recebeu grande influência por meio dos organismos internacionais em prol dos direitos das crianças e adolescentes. Rosa (2001) afirma que

A questão das garantias de proteção especial para a criança e adolescente foi tratada na Declaração de Genebra de 1924, que determinava a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial; da mesma forma que a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (Paris, 1948) apelava ao direito aos cuidados e assistência especiais; na mesma orientação a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José, 1969) alinhava, em seu art. 19: “toda criança tem direito às medidas de proteção que na sua condição de menor requer [...]” (ROSA, 2001, p. 196).

Segundo esta autora, a Convenção sobre o Direito da Criança, aprovada em 1989, embasou a doutrina da proteção integral que veio a substituir a doutrina da situação irregular do Código de 1979. A Constituição Federal de 1988 já trazia os princípios que conformam a nova doutrina a qual define o conceito de criança e adolescente como sujeito de direitos; além de garantir o interesse superior desses sujeitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90) foi promulgado em 1990, revogando-se o Código de 1979. A categoria “menor” foi substituída pelos termos criança e adolescente, extinguindo-se a carga de preconceito que havia anteriormente e, além disso, adota-se a concepção de cidadania no tratamento direcionado a eles, considerados agora, por lei, como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento.

Para assegurar os direitos aos quais se propõe, essa legislação prevê a formulação de políticas sociais, a partir da articulação dos organismos governamentais e não governamentais; a descentralização política para esboçar as políticas sociais direcionadas a esse segmento; além de atribuir novos papéis ao Ministério Público, a Defensoria Pública e a Justiça da Infância e da Juventude. Nesse contexto, também são criados os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares (SALES; ALENCAR, 1997).

Os Conselhos de Direitos, devem atuar na garantia dos direitos assegurados pela constituição de 1988 e pelo ECA. Essa organização possui autoridade para analisar a situação da infância e da adolescência e propor as medidas que são necessárias, abonando a efetividade da lei, desenvolvendo o papel de decisão e formulação da política de proteção integral. No que tange aos Conselhos Tutelares, estes se constituem como órgão não jurisdicional cuja responsabilidade está em aplicar as medidas de proteção especial a crianças e adolescentes ameaçados ou violados em seus direitos.

Em 1991, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) por meio da Lei 8.242/91,

pautado na Constituição Federal de 1988 e no ECA. A política de atendimento coordenada em âmbito nacional pelo referido Conselho, consubstancia-se em estratégias de ação que visam, até então, à concretização dos direitos fundamentais e à proteção especial da população infantojuvenil (SALES; ALENCAR, 1997).

A partir da promulgação do ECA, para o adolescente, quando verificada a prática do ato infracional, conforme o Art. 112 desta lei, é prevista a aplicação das medidas socioeducativas. O Art. 121 institui que a medida de internação deverá estar sujeita “aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”.

A medida em pauta constitui-se como privativa de liberdade e consiste no afastamento temporário do adolescente acusado da prática de ato infracional do convívio familiar e comunitário, sem, contudo privá-lo de receber visitas dos familiares e de ter os seus demais direitos assegurados, como por exemplo, a saúde, a educação, a profissionalização, dentre outros.

Objetiva-se, com a aplicação da medida socioeducativa de internação, responsabilizar o adolescente pela prática do ato infracional. Mas não só isso, pois, de acordo com o ECA, é necessário que as instituições responsáveis pela execução da medida proporcionem ao adolescente o atendimento especializado, de acordo com os preceitos da lei.

Nesse sentido, é sancionado, no dia 18 de janeiro de 2012, a Lei Nº 12.594 que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas ao adolescente que pratique ato infracional. De acordo com o Art. 1º no parágrafo 1º,

entende-se por SINASE o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei (BRASIL, 2012).

Mesmo com todos os esforços práticos e mudanças na legislação para que sejam assegurados os direitos dos adolescentes privados de liberdade, ainda é possível constatar uma série de violações que provocam constantemente a intervenção do Ministério Público no CEDUC Pitimbu. As denúncias, em geral, partem de funcionários indignados com as péssimas condições de trabalho e falta de segurança do local, dos adolescentes que cumprem a medida e de suas famílias, revelando o anacronismo de um sistema chamado de “socioeducativo”. O Estado, nesse caso, tem se constituído como o maior violador dos direitos humanos desses adolescentes, pois não tem correspondido a contento às necessidades e demandas desse segmento.

Constata-se que os adolescentes autores de ato infracional privados de liberdade estão sendo submetidos à tutela de instituições que lhes negam direitos cotidianamente, dentro de um ambiente no qual deveria haver a promoção da cidadania, mas, na verdade, o que ocorre no interior das unidades representa uma profunda violência e arbitrariedade a vida desses sujeitos (LIBERATO, 2010).

Aparentemente, isso é o bastante para um adolescente institucionalizado em virtude da prática de ato infracional, mas não se pode perder de vista os aspectos relacionados ao sofrimento que a privação de liberdade produz em um ser humano, principalmente quando ele ainda está em peculiar condição de desenvolvimento, conforme o ECA.

Além disso, se verifica que as categorias utilizadas para se referir às estratégias direcionadas a este público, sempre vêm acompanhadas pelo prefixo “re”, como em: reeducação, reestruturação familiar, ressocialização, recomposição dos vínculos familiares, etc. expressando a ideia de retorno a algo anterior, à possível condição de normalidade. O uso de tais expressões revela o caráter da abordagem funcionalista ainda predominante nas unidades de atendimento (VOLPI, 2001).

O adolescente autor de ato infracional no contexto da violência: vítima ou vilão?

O fenômeno da violência envolve múltiplas determinações que nos impede, portanto, de realizarmos análises superficiais sobre como ela incide na vida dos indivíduos. Além disso, há manifestações de violência que não são consideradas como tais, embora sejam, mas que, de acordo com a visão de mundo e da forma como são interpretadas pelos sujeitos, em virtude das posições e interesses de classes, adquirem ou não a conotação em questão. De acordo com Sales (2007), a violência se constitui pela

manifestação do poder, expressão de como as relações sociais estão aqui organizadas, de como o capitalismo se engendrou e se perpetua no país. É exploração, opressão e dominação, mas não é só força pura, é também ideologia e sutileza. Violência que embora seja estruturalmente produzida pelas elites, como um dos mecanismos que sustentam e fazem a política e a economia, não constitui seu patrimônio exclusivo. Reproduzida pelos mais diversos extratos sociais, tende, porém, a ser associada de maneira reducionista e invertida, pelo senso comum, aos pobres e miseráveis vistos como “classes perigosas” e de onde provém os “maus elementos” (SALES, 2007, p. 59).

Instala-se, dessa forma, o medo social, e a população passa então a exigir do Estado a garantia pela segurança por meio do aparato policial repressivo, uma vez que enxergam no crime a expressão mais clara da violência. Nesse sentido, amplia-se a ação policial sobre os grupos sociais mais pauperizados, considerados “perigosos”, sendo estes responsabilizados pela situação de caos.

Verifica-se que as estratégias utilizadas pelas classes dominantes buscando conter esse caos se consubstanciam pelo enfrentamento às classes pauperizadas, estigmatizadas, pelo eixo da repressão-eliminação, mesmo que nesse momento a sociedade contemporânea esteja vivenciando um período de democracia e defesa dos direitos humanos.

O Estado reduzido ao mínimo no que concerne ao atendimento das demandas sociais passa a ser justificado pela realidade de

insegurança acerca da propriedade privada. Estado que se encontra subordinado aos preceitos do capital, devendo proteger a propriedade e o proprietário. Dessa maneira, percebe-se o controle sobre os indivíduos insubmissos e transgressores da ordem (SALES, 2007).

Há, portanto, uma luta travada no sentido de refrear as ações no âmbito do crime e eliminar tudo aquilo que o representa, inclusive os sujeitos que estão ligados a esse processo. Institui-se uma espécie de higienização, limpeza social, sem que haja uma intervenção na centralidade das determinações sócio-históricas que conformam a desigualdade social e suas expressões.

Nesse contexto, se evidencia uma celeuma da sociedade brasileira em que pese a situação de severo controle penal e higienizador sobre os pobres e outros marginalizados, centralizada na amplitude da punição e repressão, assim como pelo clamor por mais prisões e penas cada vez mais rigorosas. A prisão aparece, conforme aponta Costa (2005), como

a escola e o refúgio dos excluídos do consumo: negros, imigrantes, moradores de bairros estigmatizados. Quer nos Estados Unidos, quer na Europa ou na América Latina, encontramos o mesmo perfil no apenado. A prisão é mais um mecanismo de perpetuação da discriminação étnica: circunscreve guetos, mantendo-os em relativa estabilidade. Além disso, consolida o estigma, demonstrando que a criminalidade anda junto com a pobreza, com o baixo nível de escolaridade, com a baixa ou nenhuma renda e com as etnias não brancas. Busca-se demonstrar que essas são as causas etiológicas da criminalidade, e não parte de uma mesma lógica criminalizadora, que descarta pessoas, tira-lhes a possibilidade de serem sujeitos e pulveriza responsabilidades (COSTA, 2005, p. 74).

Neste cenário de violência, se encontram também os adolescentes autores de atos infracionais. Um segmento que é considerado agente violador, mas que também teve/tem constantemente seus direitos violados. São adolescentes que possuem uma história de

vida marcada pela segregação dos espaços urbanos e desrespeito aos seus direitos sociais básicos.

Quando se trata da violência relacionada à questão do adolescente autor de ato infracional, é importante não perder de vista os aspectos relacionados à gravidade do ato cometido, a reincidência, o contexto histórico e social que permeia a vida desse adolescente, as possibilidades de promover as condições facilitadoras de um processo educativo dentro das instituições de cumprimento de medidas socioeducativas, evitando-se atitudes paternalistas, falseadoras da realidade, que reproduzem sutilmente uma visão preconceituosa, se distanciando da complexidade da questão.

Então, que papel pode representá-los melhor? Eles são vítimas ou vilões? É evidente que ocorre a criminalização dos adolescentes autores de atos infracionais fundamentada na associação da adolescência e violência. Percebe-se que, essa fase da vida, a qual muitos atribuem ao momento de confusão, dúvidas e tensões, não é concebida pela classe hegemônica de forma uníssona, mas depende de que tipo de adolescente ela pretende fazer referência.

Verifica-se o fortalecimento da indignação e repúdio da sociedade, centralizando nesses adolescentes a crueldade e desumanidade de suas ações, considerando-os perigosos e delinquentes, sem que haja uma discussão acerca da história de vida desses sujeitos, das circunstâncias nas quais se encontravam no momento em que praticaram atos infracionais e até mesmo das suas motivações. O indivíduo é, neste caso, considerado violento e mal, de natureza e índole ruim, perversa.

Constata-se que ocorre um superdimensionamento acerca dos atos infracionais cometidos pelos adolescentes privados de liberdade no Brasil. Dessa forma, a imprensa, por meio das notícias e reportagens veiculadas, em conjunto com juristas mais conservadores, e com o apoio da sociedade, passa a justificar a violência que ocorre em âmbito nacional a partir das estatísticas que envolvem a prática de atos infracionais por adolescentes. Dessa forma, segue

fortalecendo o conhecido discurso da impunidade ao “menor de 18 anos”.

O adolescente com prática de ato infracional é antes de tudo vítima, um ser no qual se deposita constantemente a culpa social. Compartilho com a ideia de Silva (2007) o qual afirma que

Um adolescente que comete ato infracional não é um marginal sem história e sem identidade. Ele pode originalmente desejar cometer apenas um furto, muito embora, no final do processo, cometa efetivamente um latrocínio. Não participa do mundo criminoso apenas por decisões puramente pessoais. Suas opções passam pela esfera individual, que, por sua vez, se move e se consolida em uma dada historicidade também a partir de necessidades humanas específicas da infância e da adolescência – como outro jovem qualquer –, (re) criadas por uma sociedade que estabelece padrões de comportamento, de sucesso e de consumo também para essa faixa etária. São essas as condições objetivas por onde se movem e se formam “jovens individualidades criminosas” (SILVA, 2007, p. 134).

Também concordamos com Volpi (2001) quando afirma que o ato infracional é construído socialmente. Nesse sentido, não está em pauta a índole do adolescente, o julgamento moral sobre ele e tampouco se pode colocar a culpa sobre a situação na qual está ele inserido apenas nas redes de atendimento ineficazes quanto a sua atuação. De acordo com o autor, a complexidade dos processos de desenvolvimento e socialização do adolescente, autor de ato infracional, não permite que seja atribuída somente ao meio ou somente ao sujeito a responsabilidade única pelo comportamento transgressor à lei.

Como já foi possível perceber, ao fazer referência ao adolescente que cometeu ato infracional, optamos pelo uso da expressão “adolescente autor de ato infracional”, considerando que a utilização da expressão adolescente infrator, segundo Volpi (2001), “[...] é comumente reduzida a infrator, tornando o adjetivo mais importante que o substantivo, imprimindo um estigma irremovível” (VOLPI, 2001, p. 21).

A privação de liberdade sob a ótica dos adolescentes do CEDUC Pitimbu

Falar sobre o adolescente institucionalizado não é falar sobre qualquer adolescente, pois ele está subordinado a uma instituição, privado de ir e vir, privado de liberdade. A história de vidas dos adolescentes em unidades de internação mostra que, mesmo antes de cumprirem a medida socioeducativa em pauta, já eram privados em seus direitos fundamentais como alimentação, educação de qualidade, acesso a bens e serviços os quais não poderiam pagar e até mesmo a segurança, lazer e esporte. O depoimento⁴ de um adolescente mostra essa realidade:

Comecei a roubar novo. Cheirar cola novo... é embaçado... não conseguia nem parar homi. Aí deixei a cola que era meu vício mesmo, aí vou deixar o pó ainda. Crack, graças a Deus nunca fumei não. Mas tenho uns colega meu que já usou. Quando eu tava na rua, dormia na rua. Depois ia pra casa, pra casa da minha mãe. Às vezes eu roubava, comprava cola e não mostrava nem a mainha que mainha não podia ver, se não dava neu. Aí eu guardava num canto bem guardado e depois ia cheirar. Ainda tenho outros irmãos. Duas meninas e três menino. Comigo seis. Eu ia pra rua porque em casa era muita discussão. Passei três anos morando na rua. Só sobrevivendo roubando. Eu comia roubando, comprando... eu roubava e depois ia comprar revistinha, refrigerante. Durmia no papelão. Se enrolava no papelão... eu tinha amigo na rua, um bocado. Os maiores me protegiam, mas tinha uns que tiravam onda comigo, mas nunca chegaram a dar não. Era bem pertinho do morro... às vezes eu subia lá no morro pra dormir na casa das senhoras, que elas oferecia, mas eu não gostava não, esse negócio de dormir na casa dos outro é embaçado demais. Agora eu to com 17 anos. Tô aqui né? (SILVANO, 16 anos).

É possível perceber a fragilidade da família, os problemas que ela vivencia e as condições de esfacelamento de suas relações.

4 Durante o período de desenvolvimento da pesquisa no CEDUC Pitimbu (2009-2010) que resultou no TCC da autora, foram realizadas entrevistas e oficinas temáticas sobre direitos humanos com alguns adolescentes da unidade que participaram das intervenções naquele momento.

Não cabe culpabilizá-la pela situação em que se encontra, tendo em vista as determinações socioeconômicas que incidem sobre as famílias pobres, o não acesso aos direitos sociais básicos, expondo muito mais o processo de violações de direitos ao qual estão submetidas e o descaso do Estado no que se refere à responsabilidade de garantir esses direitos.

O adolescente não se remete ao pai em seu relato, o que nos faz entender que era a mãe quem supria todas as necessidades materiais da casa. As relações entre os membros da família revelam tensão e provavelmente foi um dos fatores que influenciou a saída do adolescente de sua casa. Aliado a isso, o envolvimento com as drogas e a necessidade de sobrevivência nas ruas tencionou a sua inserção na prática de atos infracionais, como estratégia para saciar sua fome e até mesmo para adquirir revistinhas.

Histórias como essas não são raras de se ouvir pelos adolescentes do CEDUC Pitimbu. São histórias de vidas que promovem uma reflexão, uma desconstrução da imagem cruel a respeito dos mesmos, permitindo-nos adentrar sobre questões que ultrapassam nossos valores pessoais e morais, pois nos deparamos com realidades muito complexas, que exigem um pensar distinto do senso comum.

O abandono já vivenciado por esses sujeitos antes de entrarem em instituições desse tipo é reforçado pelos funcionários, pelo processo de ruptura com a família e pelos julgamentos morais que recaem sobre eles. O relato a seguir mostra a visão de uma funcionária acerca dos adolescentes

Tem adolescente aqui que a gente vê que tem como voltar pra sociedade, mas tem uns aqui que não querem nada com a vida. Eles mesmos dizem na cara. Tem uns que são educados, mas outros só Deus sabe de onde veio, falam só com aqueles palavriado. Tem uns que nem deveriam estar aqui, deveriam estar em outra instituição. Quem é ladrão é ladrão, quem é estuprador é estuprador, quem é traficante é traficante... deveria ter uma seleção dividindo nestes parâmetros. Mas aqui mistura tudo, quem não é estuprador fica sendo, quem não é traficante fica sendo, é tudo assim. Eles aprendem um com o outro. Têm

é pouco profissional para atender as demandas, e aí o porque dos adolescentes ficarem por trás das grades. Aqui precisa ter mais atividade e profissionais. Porque acontece tanta violência? Porque não tem nada para fazer, fica sem fazer nada, a mente vazia, eles precisam de ocupação, algo pra pensar. Na verdade aqui é um depósito que criaram pra jogar esses adolescentes como lixo (AGENTE EDUCACIONAL FEMININA).

Consta-se que, no período de outubro de 2009, eram 110 adolescentes em privação de liberdade cumprindo a medida socioeducativa de internação no CEDUC Pitimbu e, em outubro de 2010, eram 97. Tais números dificultam a realização das atividades supracitadas. Em consequência disso, há constantes reclamações por parte dos profissionais que afirmam não desenvolver o seu trabalho de forma eficaz, além das reclamações advindas dos adolescentes, conforme depoimento a seguir:

A gente chama, chama, chama, morre mais não vem ninguém. Mas também tem alguns educador que são chegado. Alguns são bom. Só algumas vezes que a pessoa tá precisando de alguma coisa e fica chamando e ninguém desce nós, a pessoa não pode fazer nada né? Porque tá preso. Vai fazer o quê? Só quando a pessoa tá muito doente é que descem a pessoa. Mas eu ainda vou pra escola e pra aula de computação, mas a escola já faz bem umas três semana que eu não vou, não descem a gente. Mas era de segunda em segunda o dia de nós entendeu? Mas aí nem sempre descem nós. Demora pra descer (BRUNO, 17 anos).

A fala desse adolescente reflete a condição de ser adolescente institucionalizado no CEDUC Pitimbu, o qual, além de ser privado da liberdade, é também privado do direito de ser atendido quando necessário pelos serviços que a Unidade deveria oferecer. Quando ele diz “[...] chama, chama, morre mais não vem ninguém” revela que o mesmo requisita o agente educacional e este ou não o escuta ou não tem condições de atendê-lo, levando-se em consideração a situação dos educadores que em regime de plantão ficam encarregados pelas chaves de todos os pavilhões, assim como também por encaminhar os socioeducandos ao atendimento técnico, à escola ou as outras atividades.

uns que têm como reingressar na sociedade, mas têm outros que não têm, não tem jeito, não adianta. Eu percebo isso no meu dia a dia, andando nos pavilhão, conversando com eles, eles conversam muito, eles se abrem muito nos pavilhão, tem uns que quer conversar, têm outros que são ignorantes (FUNCIONÁRIA DO CEDUC PITIMBU).

A fala dessa funcionária revela os estigmas que se sobrepõem aos adolescentes, como se não fosse possível o processo de rompimento com o ciclo de violência no qual estão inseridos. Os adjetivos, “ladrão, estuprador” entre outros, são comuns de ouvir por parte de funcionários e dos técnicos e infelizmente constata-se que essa atitude vai delineando a formação da identidade dos sujeitos, que acabam por internalizar o significado dessas palavras, como se constituísse parte da sua personalidade.

Uma personalidade construída às avessas, pois ninguém nasce predeterminado a realizar transgressões, mas, como foi abordado anteriormente, o ato infracional é uma construção social. No entanto, não se verifica uma postura profissional comprometida com a realidade do adolescente institucionalizado nesse sentido. Pelo contrário, presencia-se um tratamento pautado em práticas repressoras e humilhantes aos internos.

A disciplina adotada dentro de estabelecimentos tutelares é utilizada com a finalidade de disciplinar os adolescentes que facilmente podem tonar-se corpos dóceis em virtude da sua fragilidade e da própria dinâmica da instituição, pois acabam por internalizar os valores impostos a eles tendo em vista a subalternidade que incide sobre tais sujeitos.

Dessa forma, dá-se a construção de um ser que, ao tornar-se obediente, passa da condição de anormal para normal, na perspectiva dos funcionários. Neste caso, cabe-lhes até elogios em detrimento dos outros socioeducandos que optam pela contestação das normas e procedimentos da unidade.

Uma vez nós tava aqui no curso e sumiu uma tesoura. Aí a professora disse que não tinha sumido, mas tinha uma educadora

que fez a contagem errada e mandou todo mundo ir pra cafua. Eu disse: pra Cafua eu não vou não que eu não fiz nada de errado. Me revistaram e tudo e viram que eu não tava com nada. Aí disseram: você vai pra cafua só por causa do seu atrevimento. Aí eu disse: eu não vou não e eles disseram: você vai se não vai apanhar. Aí pronto, deram uma bastãozada em mim, o diretor chegou na hora e mandou parar. Outra vez foi por causa de telefone. Entravam no pavilhão e acharam um telefone lá, mas não era meu não. Era de um menino lá, mas não disseram que era dele e botaram a culpa em mim porque eu era o mais velho e de maior no pavilhão. Já veio comida podre já. E disseram assim na cara limpa: “Só tá um pouquinho podre, mas dá pra comer”. Teve uma bagunça aí nesse dia grande, viu? Ia tendo uma rebelião aí por causa disso. Aí os adolescentes bagunçaram, bagunçaram e eles fizeram uma comida decente e a gente se acalmou. Essa situação aí não regenera ninguém não (BRUNO, 18 anos).

Nesse relato, o adolescente demonstra sua indignação à forma como ele e os demais são tratados pelos funcionários e pela direção da Unidade, sendo alvos de culpabilização e suspeitas de furtos para o que, neste caso, foi um erro de contagem do material pela educadora responsável.

Não se pode afirmar que não ocorrem furtos na Unidade, no entanto, verifica-se que sempre os primeiros suspeitos são os adolescentes. Além disso, percebe-se que o adolescente não deixa de estar sujeito à violência quando se encontra em uma Unidade como esta. Faz parte do cotidiano deles vivenciarem experiências de embate com a polícia, com outros adolescentes ou mesmo com os funcionários.

Teve uma fuga, aí os meninos conseguiram sair do pavilhão. Aí os policiais chegaram e bateram em todo mundo que ficou no pavilhão. Nós nem fugimo, nós tava dentro do pavilhão porque nós não queria fugir né? Quem teve oportunidade e quis fugir, fugiu, mas nós tava lá porque não queria ir... aí eles chegaram atirando, batendo em todo mundo, botaram todo mundo no castigo, botaram todo mundo nu ali no meio do campo (IVAN, 16 anos).

O resultado desse processo evidencia a particularidade dos órgãos de contenção e repressão, qual seja o uso ilegítimo da violência, como o abuso de poder e as práticas de torturas dirigidas aos internos. Há, dessa forma, um retorno ou mesmo a manutenção das práticas repressivas, características da Política de Segurança Nacional do período em vigor do Código de Menores de 1979.

Portanto, torna-se urgente operacionalizar os princípios do ECA e do SINASE no âmbito da Unidade em questão. É um absurdo presenciar cotidianamente abusos de autoridade sem que haja a responsabilização dos sujeitos que a praticam. Destacamos o Art. 5º da Lei 8.069/90, o qual afirma que “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais” (BRASIL, 2006).

Os adolescentes não se calam diante da realidade que vivem no CEDUC Pitimbu e são constatadas as formas de resistência. Eles declaram seus protestos com atos individuais de insubordinação por meio de fugas, queimas de colchões, gritos etc. Segundo Silva (1997), para crianças e adolescentes na condição de internos em instituições desse tipo, cujas condições são vergonhosas, o resultado é a marca de sentirem-se inferiores, diferentes do resto da sociedade. A violência que ocorre no âmbito dessas unidades delinea as significações acerca do ser desses sujeitos.

Após conviver durante dois anos com os adolescentes em privação de liberdade no CEDUC Pitimbu, percebi que eles não são os monstros tão propagados pela imprensa e pela sociedade cooptada pelos valores burgueses. As experiências vividas de forma tão próxima a esses sujeitos possibilitaram a construção de reflexões acerca das parcas condições que são oferecidas pelas instituições ditas de “ressocialização” que, na verdade, os tratam como se eles fossem apenas a personificação do ato infracional que cometeram.

CEDUC Pitimbu: o lugar de quem?

Em 1979, foi criado o Centro de Reeducação do Menor (CRM), conhecido também como Colônia Agrícola, localizado no município de Parnamirim-RN. Essa Instituição antecedeu o CEDUC Pitimbu. A prática presente no CRM materializava-se por meio dos princípios do 1º Código de Menores de 1927 baseados na repressão, punição e assistência aliado a concepção da política de segurança nacional própria do contexto da época. A sua administração era feita pela polícia militar, fato que justifica os princípios sob os quais a Instituição pautava suas práticas para com os internos.

Após a promulgação do ECA na década de 1990, o CRM passou a ser denominado Centro Educacional Pitimbu (CEDUC Pitimbu). Surgia, então, a necessidade de adequações da infraestrutura física, uma vez que ela era resquício do Código de Menores. Mesmo assim, até o presente momento, ela permanece inadequada ao que propõem o ECA e o SINASE, tendo ocorrido apenas algumas alterações em virtude de reformas eventuais que não modificaram a contento o local.

A precariedade na arquitetura do local, revelada através dos pavilhões, não garante aos internos o direito a “instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança [...]”, conforme o artigo 94 inciso VII do ECA (BRASIL, 2006).

A Cafua, um espaço bastante curioso, é o local para o qual são destinados os adolescentes que transgridam as normas institucionais, tais quais: evasão, agressão física ou verbal a funcionários, agressão aos demais socioeducandos, resistência às normas, queima de colchões, etc. Para os adolescentes é o “castigo”, já para os funcionários é o “núcleo de reflexão”. Um local escuro, sujo, dividido por paredes e grades, uma verdadeira estrutura prisional.

Para chegar ao CEDUC Pitimbu, é necessário percorrer uma longa distância entre a zona urbana e o espaço em que se

encontra. Um caminho deserto, de estrada de barro cercada por mato de ambos os lados. O distanciamento denuncia o descaso do poder público, segregando os adolescentes autores de atos infracionais que cumprem medida socioeducativa de internação e suas famílias.

Além disso, é possível perceber que, ao lado da Instituição, há a Penitenciária Estadual de Parnamirim, em discordância ao que é preconizado na Lei 12.594/2012 do SINASE, a qual determina que é “vedada a edificação de unidades socioeducativas em espaços contíguos, anexos ou de qualquer forma integrados a estabelecimentos penais”.

O CEDUC Pitimbu, enquanto unidade de cumprimento de medida de internação para adolescentes que cometeram atos infracionais, deve oferecer, além da alimentação, local com adequada infraestrutura física, que contemple espaços para a realização de atividades socioeducativas, escola, cursos profissionalizantes, esporte, lazer e cultura.

Objetiva-se, com isso, proporcionar ao adolescente, privado de liberdade, oportunidade para que possa refletir acerca da prática do ato infracional, da sua vida e das suas perspectivas para além do cumprimento da medida, ou seja, o que ele pensa em relação à sua liberdade quando tiver cumprido todo o tempo da medida de internação e sair do CEDUC Pitimbu.

A oferta de serviços, bastante limitados, justifica o fato de que nem todos os socioeducandos sejam atendidos ou participem das atividades. O depoimento de uma das educadoras da Unidade é revelador:

O que dificulta o nosso trabalho também é que falta profissional, falta assistente social, falta psicóloga, falta educador, porque aqui pra cada cinco adolescente é pra ter um educador, mas acontece o inverso, a demanda é muito grande, então a dificuldade que eu vejo pra que não aconteça essa ressocialização eu acredito que seja isso que acontece, a dificuldade que existe. Tem muita carência de funcionários, de atividades [...] as atividades não acontecem justamente por isso, porque

Atualmente, há em média 35 adolescentes institucionalizados no CEDUC Pitimbu, e este se encontra interditado temporariamente, por determinação da Juíza da Vara da Infância e da Juventude de Paramirim-RN, para reforma estruturante emergencial de ordem física, sanitária, hidráulica e elétrica das instalações de todos os espaços da Unidade, no prazo de seis meses. Uma determinação resultante de solicitações realizadas pelo Ministério Público Estadual.

Embora o número de adolescentes atendidos pela Unidade esteja bastante reduzido quando comparado aos anos de 2009 e 2010, os problemas que provocaram a sua interdição revelam as condições de esfacelamento desse sistema e de sua inadequação, carecendo urgentemente de mudanças para a execução da medida socioeducativa a qual se propõe.

Destacamos também a atuação dos conselheiros tutelares e de direitos, uma vez que ocupam uma posição privilegiada no que tange ao controle social da política da criança e do adolescente, especificamente na fiscalização das unidades de atendimento direcionadas a esse segmento populacional. Assim, pensar a formação sociopolítica desses atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos é pensar em uma reflexão crítica sobre a realidade seguida de ações consequentes que resultarão em intervenções mais qualificadas.

“Não vamos ficar aqui para o resto da vida”. O que o adolescente leva do CEDUC Pitimbu?

O CEDUC Pitimbu é concebido pelos adolescentes como cadeia para “menor” e comparado a uma prisão de adultos. Mesmo não conhecendo a realidade desta última, eles acreditam que já vivenciam esse tipo de experiência enquanto estão na Unidade. Isso se reflete na forma como se percebem e como os outros os veem.

O envolvimento dos socioeducandos com as drogas, com a prática de atos infracionais, e com as trajetórias percorridas por eles até chegarem às medidas socioeducativas de internação mostram que

precisarão muito mais do que força de vontade para romper com tudo isso. Silva (1997) aponta que

o ciclo de formação da criminalidade possui uma lógica interna; o micromundo das instituições possui uma estrutura física, visível e palpável, que contém os corpos e restringe a liberdade de ir e vir, e uma outra estrutura, imaterial, invisível, não palpável, psíquica, diria eu, tecida por sentimentos, pensamentos, desejos, paixões, intrigas, mágoas e muito sofrimento que não só torna denso o ambiente institucional, como é perfeitamente perceptível aos seus habitantes (SILVA, 1997, p. 162).

Os depoimentos dos adolescentes apresentados neste artigo expressam as relações de aprendizagem próprias do ambiente, do cotidiano na instituição. Há a reprodução de comportamentos, das regras socialmente construídas ali, que são passadas àqueles que chegam pelos que estão cumprindo a medida. A violência permeia as relações entre adolescentes e funcionários, influenciando negativamente no processo de execução da medida.

A liberdade é o assunto mais comum quando se conversa com os adolescentes. No entanto, se constata que a ânsia pela liberdade não vem precedida da compreensão acerca do significado da medida socioeducativa que estão cumprindo. Isso se deve, especialmente, à forma como a instituição trabalha a perspectiva socioeducativa da medida em questão.

O cotidiano notadamente marcado pela violência demonstra o tratamento constrangedor dispensado ao adolescente institucionalizado, contribuindo, portanto, para um processo de socialização incompleto naquilo a que se propõe o CEDUC Pitimbu. No que concerne a preparar os socioeducandos para além da medida em pauta, a Unidade oferece alguns cursos profissionalizantes e atividades, como por exemplo: pintura em tecido, artesanato, dança e serigrafia. No entanto, isso não é capaz de inseri-los no mercado de trabalho ao término da medida.

Nesse caso, pode-se inferir que os adolescentes sozinhos, inseridos no contexto abordado acima, travam uma luta consigo mesmos, com as angústias e mudanças próprias dessa fase da vida, tencionadas ainda mais pelo sofrimento da privação de liberdade. Dessa forma, é imprescindível que alguém os direcione, mostre outros caminhos e possibilidades, mesmo diante de tantas dificuldades e das marcas de outras privações pelas quais eles já vivenciaram antes da medida de internação.

No contato com os adolescentes, alguns sempre diziam que para eles existem apenas 3 possibilidades após saírem do CEDUC Pitimbu, os 3 C: Cadeia, Cadeira de rodas ou Cemitério. A perspectiva de futuro, de acordo com a visão que têm da realidade, não é das mais esperançosas.

A maioria não acredita que possa ter uma vida diferente, por mais que desejem mudanças. Eles se veem presos não somente às grades do CEDUC, mas às próprias limitações que os impedem de sonhar. Quando questionados acerca da “recuperação”, se eles acham isso possível ou não, os depoimentos são bastante reveladores do descrédito quanto à medida de internação.

Eu acho que essa medida não recupera, porque essa medida que nós cumpre aqui dentro se a pessoa não suporta a pessoa fica pior, por que ali fora é uma coisa, aqui é dentro é outra. Aqui é uma escolinha de você aprender tudo. Quando você tá aqui você escuta: quando chegar lá fora vou roubar, quando eu sair daqui vou matar aquele bicho, se você não for forte você não se recupera não. Não trouxe mudança nenhuma pra mim não, a mudança que ela trouxe pra mim foi de querer nunca mais vim aqui, é muito tempo, é muito tempo que a pessoa que perde (EDVAN, 15 anos).

A fala desse adolescente se remete à convivência com os outros socioeducandos nos pavilhões. Certamente, de acordo com o que disse, uns passam a influenciar os outros, em virtude do contato cotidiano no mesmo ambiente, configurando-se naquilo que ele denominou de “escolinha de aprender tudo”. A experiência vivenciada na Unidade, em sua opinião, não produz mudança alguma na sua vida.

Considerações finais

O adolescente autor de ato infracional institucionalizado, ao contrário do que pensa o senso comum, é responsabilizado pela prática do ato infracional que comete. Ao ser determinada a aplicação da medida socioeducativa de internação pelo judiciário, ele permanece na instituição responsável pela execução da medida sendo avaliado, a cada seis meses, podendo receber progressão ou manutenção da mesma, considerando a particularidade de cada caso.

A realidade vivenciada pelos adolescentes, que é retratada de forma breve neste artigo, revela as dificuldades que eles enfrentam no processo de privação de liberdade. Na experiência vivenciada, participando da rotina estressante e hostil da unidade de internação, pude perceber o quanto a visão acerca dos adolescentes é cruel, o quanto a subordinação à instituição deixa marcas em sua subjetividade. Eles se sentem sem valor, entendem que, por mais que o trabalho seja desenvolvido para eles, a maioria expressiva dos funcionários não gostaria de estar ali.

A sociedade expressa o repúdio a esses adolescentes e não tem conhecimento de como eles vivem, o que eles fazem e as circunstâncias que os levaram a praticar o ato infracional e muito menos sabem o que acontece no interior das instituições de execução da medida de internação.

Gostaria de chamar a atenção do leitor quanto a alguns aspectos que foram discutidos neste artigo: o adolescente não é somente a violência que ele demonstra ou o que pensamos sobre ele, ele é também o resultado da violação de seus direitos, da revolta, da angústia de não ser o que a sociabilidade burguesa diz que devemos ser ou ter, ou mesmo representar.

Ele não está isolado do mundo e das influências do capitalismo global. Ele quer o que um jovem da sua idade, de outra classe social quer também. Eles sonham em ter uma profissão, mas não tiveram acesso a uma educação de qualidade, resultando em

grandes dificuldades para sua integração no mercado de trabalho ou no ensino superior.

Permanece a subalternidade para os pobres, para os marginalizados. Não se acredita que eles tenham capacidade para ir mais além. Os estigmas que incidem sobre os adolescentes só intensificam a visão que eles internalizam sobre si mesmos ou sobre o que percebem no olhar do outro.

A subalternidade, a usurpação dos direitos desse segmento populacional, a indiferença geram muitos outros problemas sociais. O Estado tem negligenciado o seu papel e deixado os indivíduos buscarem sozinhos alternativas para saírem da miséria e pobreza em que se encontram.

Embora tenhamos conquistado o ECA e tenha sido sancionado o SINASE recentemente, ainda estamos longe daquilo que significa garantir direitos e cidadania, pois os adolescentes em privação de liberdade expressam a situação caótica que não pode ser negada.

Assim, percebemos a importância da formação direcionada aos conselheiros de direitos de crianças e adolescentes e tutelares, tendo em vista os desafios que a realidade revela e que necessitam ser problematizados. É preciso conhecer a realidade, buscar as determinações e combater as causas da violência que ocorre no interior das unidades de internação para adolescentes acusados da prática de ato infracional. Apenas isolá-los sem os devidos cuidados e atendimento adequado não vai garantir que eles cumpram a medida em pauta como se espera e que não reincidam. Pelo contrário, a manutenção do sistema punitivo só reproduz a violência, violações de direitos e reincidência, como um ciclo de criminalidade de difícil rompimento.

É preciso que haja mudanças, que a sociedade saiba e conheça a realidade que acontece entre muros, que haja uma revisão dos procedimentos que ocorrem no âmbito das unidades de cumprimento de medidas de internação e que o Estado cumpra o seu papel, assuma as suas responsabilidades, pois tem sido o maior violador dos direitos humanos dos adolescentes institucionalizados.

Caso isso não ocorra, os adolescentes autores de atos infracionais privados de liberdade construirão uma trajetória de vida marcada por retornos sucessivos a essas unidades, perdendo suas vidas e seus sonhos!

Referências

ARANTES, E. M. de M. A arte de governar crianças: a história das políticas e da assistência à infância no Brasil. In: RIZZINI, I; PILOTTI, F. (Org.). A arte de governar crianças: a história das políticas e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BERNAL, E. M. B. Arquivos do abandono: experiências de crianças e adolescentes internados em instituições do Serviço Social de Menores de São Paulo. (1938-1960) São Paulo: Cortez, 2004.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990. Estatuto da criança e do adolescente. Brasília/DF: Secretaria Especial de Editorações e Publicações, 2006.

_____. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Brasília/ DF: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2012.

COSTA. A. P. M. Adolescência, violência e sociedade punitiva. Revista Serviço Social & Sociedade. Ano XXVI, n. 83. São Paulo: Cortez, 2005.

FALEIROS, V. de P. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). A arte de governar crianças: a história das políticas e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LIBERATO. A. L. L. Adolescentes do CEDUC Pitimbu: descortinando a realidade do adolescente autor de ato infracional institucionalizado. Natal, RN, 2010. 131 p.

PASSETTI, E. O que é menor? São Paulo: Brasiliense, 1987. Coleção Primeiros Passos, n. 152.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). A arte de governar crianças: a história das políticas e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ROSA, E. T. S. Adolescente com prática de ato infracional: a questão da impunibilidade penal. Revista Serviço Social & Sociedade. Ano XXII, n. 67, Cortez, 2001.

SALES, M. A.; ALENCAR, M. M. T. de. O Estatuto a Criança e do Adolescente e a Política Social Para a Infância e a Juventude. Em pauta. Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ, n. 11, dez. 1997. Rio de Janeiro: UERJ, 1997.

_____. (In) Visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, J. F. S. O recrudescimento da violência nos espaços urbanos: desafios para o Serviço Social. Revista Serviço Social & Sociedade. Ano XXVII, n. 89, mar., 2007.

SILVA, N. C. R. Do Código de Menores ao ECA: Um perfil de atenção socio-institucional ao adolescente autor de ato infracional. Em Pauta. Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ, n. 11, dez. 1997.

VOLPI, M. (Org.). O adolescente e o Ato infracional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Sem liberdade, sem direitos: a privação de liberdade na percepção dos adolescentes em conflito com a lei. São Paulo: Cortez, 2001.

Implicações da privação de liberdade nos contextos sociofamiliares: a experiência do CEDUC – Pitimbu-RN

Ilzamar Silva Pereira

Introdução

A liberdade, seguida a partir dos preceitos neoliberais¹, se caracteriza pela autonomia de mercado, ou seja, aquela em que o ser humano tem a licença de agir conforme sua vontade nos ditames do capital, tanto para comprar como vender sua força de trabalho. A realidade, é claro, traça linhas diferentes das que são expressas em tal ideologia, principalmente no tocante às famílias e adolescentes autores de ato infracional.

A situação aviltante das referidas famílias se passa num processo de embrutecimento das relações sociais; estas vivenciam a violência física e moral imposta por uma sociedade conservadora, passando fome, convivendo com a miséria, bem como se tornando vítimas de exploração, seja ela de cunho sexual ou consequência do trabalho precário.

1 Entre seus preceitos morais e ideológicos, muito bem resumidos por Behring e Boschetti (2008), podemos citar o “predomínio do individualismo”, colocando os direitos civis acima dos direitos sociais; “o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo”, fazendo com que cada um garantisse o próprio bem-estar, o que levaria a sociedade a atingir uma situação de bem-estar social; “predomínio da liberdade e da competitividade”, ambas entendidas como formas de autonomia do indivíduo; “naturalização da miséria”, como algo insolúvel e decorrente da moral humana; “manutenção de um Estado mínimo”, como um “mal necessário” para regular as relações sociais e, por fim, as políticas sociais como um paliativo para casos de extrema necessidade, haja vista que essas estimulavam o ócio e o desperdício.

Feitas tais considerações, o presente artigo discute a relação existente entre pobreza, ato infracional, precarização do trabalho e a realidade socioeconômica das famílias dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de privação de liberdade no Centro Educacional Pitimbu (CEDUC – Pitimbu-RN).

Busca-se, dessa maneira, investigar até que ponto o imenso e degradante quadro de pobreza e exclusão social ou inclusão precarizada² de milhões de brasileiros alijados dos processos social, político e econômico do país tem favorecido a prática de atos infracionais, como, também, apreender quem são esses adolescentes e seus familiares, como estas famílias enfrentam o seu cotidiano e quais as suas estratégias de sobrevivência frente à questão social³, na defesa dos direitos humanos e sociais, o que impulsiona todos os profissionais que trabalham em defesa da proteção social. Trata-se de uma análise e interpretação sobre a reprodução em nível socioeconômico e político-cultural, em função do desvendamento da situação dessas famílias, enquanto expressão da questão social na atual realidade brasileira, sob a égide neoliberal.

2 De acordo com Martins (2002), “A sociedade que exclui é a mesma sociedade que inclui e integra que cria formas desumanas de participação, na medida em que delas faz condição de privilégio e não de direitos” (MARTINS, 2002, p. 11). E continua, ao afirmar que “É característico da sociedade capitalista, desde sua origem, a exclusão, isto é, o desenraizamento [...], a destruição das relações sociais tradicionais e, portanto, a exclusão das pessoas em relação àquilo que elas eram e àquilo que estavam acostumadas a ser. Por que o capitalismo faz isso? O capitalismo faz isso para incluir. Por que é preciso incluir? Porque ele precisa transformar cada ser humano, não importa a cor, altura, tamanho, peso, beleza em membros da sociedade capitalista” (MARTINS, 2002, p. 120). Em suma, o capital cria a exclusão (desenraizamento) para poder incluir de modo perverso, da forma que lhe seja proveitoso, ou seja, como mão de obra e como consumidor.

3 Para Yamamoto (2001b, p. 10), “a questão social, enquanto parte constitutiva das relações sociais capitalistas é apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. Sua produção/reprodução assume perfis e expressões historicamente particulares na cena contemporânea. Requer no seu enfrentamento, a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes maiorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura na construção da esfera pública”.

Ao considerar a evolução das demandas sociais e a gravidade do frequente desrespeito aos direitos sociais conquistados historicamente pela sociedade brasileira, que cotidianamente vivencia ataques aos direitos das crianças, adolescentes e suas famílias, este artigo pode contribuir sobremaneira para verticalizar as reflexões acerca da temática em questão, em especial a formação e qualificação dos conselheiros tutelares e de direitos, uma vez que os conselhos são locus privilegiado de materialização de uma atuação propositiva na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, consubstanciados pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Nessa direção, percebemos a necessidade de compreender a realidade das famílias dos adolescentes privados de liberdade não de forma imprecisa e vazia, mas entendida como processos de exclusão integrativa ou modos de marginalização, em que o excluído não é só aquele que se encontra em carência material, mas aquele que não é reconhecido como sujeito, que não se reconhece nem atua como tal. O desdobramento do artigo permite uma aproximação ao nosso objeto, e a apreensão de uma estreita relação entre ato infracional e o processo de exclusão/inclusão precarizada ao qual estão submetidas às famílias dos adolescentes privados de liberdade.

É importante salientar que, para tal intento, foi realizada uma pesquisa em 2003, originalmente para a tese de mestrado: “Famílias privadas de Liberdade: a saga da violência vivenciada por adolescentes que trilharam os áridos caminhos da criminalidade” (2004), cujas acepções ali descritas serviram de base para este artigo. Além disso, no período por mim trabalhado como coordenadora do CEDUC Pitimbu entre 1997 e 1999, deparei-me com inúmeras histórias de vida, cuja realidade estava enredada num contexto de miséria e violência.

De início nos deparamos com um caso de assassinato de um adolescente. A família procurou a FUNDAC⁴ (Fundação

4 Criada através da Lei Nº. 6.682, de 11 de agosto de 1994 e vinculada a SETAS – Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social, para substituir a defasada FEBEM/RN. Tem como missão atuar na formação da cidadania de crianças e adolescentes

Estadual da Criança e do Adolescente), solicitando ajuda para o funeral do filho, pois não tinha condições de arcar com as despesas. Presenciando a dor daquela mãe aflita, muitos questionamentos nos eram postos. O adolescente deveria estar no CEDUC, então era responsabilidade da Instituição, do Estado. O que de fato estávamos fazendo? Por que tantas evasões? O que estava favorecendo as fugas?

Eram múltiplos os determinantes sociais, econômicos, políticos e culturais aos quais estão submetidas estas famílias, ou seja, uma combinação de carências ligadas ao espaço físico, aos recursos humanos e materiais. Parecia-nos, à primeira vista, uma contradição, retirar esses adolescentes de suas casas, das suas famílias, e o que lhe dar em troca? Ou, o que mais lhes oferecer? Racionalmente, pensávamos: cometeram um homicídio, assaltos ou roubo, por isso eles estavam privados de liberdade. Faz-se necessário intensificar o trabalho com esses adolescentes.

Em meio a essas indagações e reflexões, dirigimo-nos à casa do adolescente de onde sairia o funeral. Foi uma dificuldade para o carro se aproximar e chegar à favela, em virtude das ruelas e becos; caminhamos cerca de um quilômetro a pé até a casa. A cena com a qual nos deparamos foi por demais cruel, quase indescritível.

Nada, além do que observamos, nos chocaria tanto. O corpo do adolescente no caixão estava do lado de fora do barraco porque não cabia no interior da casa; ao lado do caixão, a mãe e os irmãos chorando, desesperados, uns em cima dos outros, os vizinhos, os curiosos; confundíamos os vivos com o morto, e, ao lado, no mesmo local, córregos de lama e fedentina atravessavam o cenário. O barraco era tão pequeno, que não entendíamos como morava tanta gente dentro daquele espaço construído com papelão e algumas tábuas. Não saímos do mesmo jeito que entramos daquele beco,

em situação de risco, como autores de ato infracional, órfãos e/ou abandonados. Além disso, a FUNDAC “é a entidade responsável por formular e executar, em todo o estado, uma política uniforme de proteção dos direitos da criança e do adolescente, competindo-lhe o estudo do problema e o encaminhamento das soluções” (FUNDAC/ RN).

daquela ruela. Não há como esquecer, nem descrever tanto sofrimento, tantas privações pela qual passava aquela família e as demais famílias que ali sobreviviam.

Começamos a nos indagar: a que este adolescente teve direito? À vida “ao Deus-dará”?! À deriva da sorte?! Que sorte?! Se não tinha nem como viver ou mesmo sobreviver?! Depois de morto, onde enterrar?! Como enterrar?! Até as roupas para o enterro foram providenciadas pela FUNDAC. As dificuldades enfrentadas como o direito à vida projetavam-se após sua morte. Que tipo de infância tivera este adolescente?! Infância?! Que infância?! Se até o dia da sua morte só tivera direito à fome, à miséria, à dor, ao desafeto, à violência, às drogas.

A partir desse momento, começamos a perceber que de nada adiantaria realizar um trabalho junto aos adolescentes sem analisar as condições de vida as quais estão submetidas estas famílias, não somente como um diagnóstico familiar para encaminhar a avaliação solicitada pelo Juiz para dizer o óbvio, ou seja, falar da falta de condições objetivas dessas famílias, mas sim, que leve a proposições objetivas que possam mobilizar a sociedade civil e reivindicar, junto ao Estado, políticas públicas que possam atender às populações que sobrevivem nas periferias dos centros urbanos que se encontram na indigência e abaixo da linha de pobreza – são os sem teto, sem saúde, sem educação, sem trabalho, sem lazer – “espalhados” por todo país⁵.

5 Segundo Oliveira (1995), o que diferencia os indigentes dos pobres, num recorte puramente analítico, posto que a rigor é um grupo só, é que na maior parte, “são trabalhadores e trabalhadoras que não recebem salário, nem o mínimo. São os do chamado setor informal, que às vezes dispõem de emprego fixo, mas não têm sua situação trabalhista regularizada. São os trabalhadores que não têm qualquer classe de emprego e ocupam-se ou subocupam-se em atividades típicas da informalidade do trabalho como biscateiros, vendedores de bugigangas nas ruas. Enfim, o variado naipe de pessoas que estão nas ruas das cidades, sobretudo das grandes, mas hoje também já atingindo as médias cidades do país.” (OLIVEIRA, 1995, p. 9). Já os pobres, “aqueles que recebem um salário claramente insuficiente em vista das condições gerais da mercantilização da vida nas cidades e, já há muito, no campo também” (ibidem).

O processo de pauperização e violência vivenciada pelas famílias dos adolescentes privados de liberdade

Mediante cruel realidade do processo de pauperização e de exclusão vivenciada pelas famílias dos adolescentes privados de liberdade, as famílias se desorganizam, filhos são abandonados, seus valores sociais e éticos são reformulados, novos valores são incorporados à vida cotidiana, cedendo lugar a um mundo de incertezas, desordem e insegurança, embora a importância do trabalho na vida dos indivíduos seja aqui retomada em relação à centralidade que o mesmo ocupa, e que, no entanto, quando esses indivíduos se veem privados do acesso ao trabalho, conseqüentemente ficam privados de outras esferas que compõem a sociabilidade humana, tanto em nível material como espiritual.

Corroboramos com as análises de pesquisadores que estudam esta temática – centralidade do trabalho – dentre os quais destacamos Yamamoto (2001a), quando afirma que

[...] a vivência do trabalho tem centralidade na vida dos indivíduos sociais. Extrapola o ambiente da produção e se espalha para outras dimensões da vida, envolvendo as relações familiares, a fruição dos afetos, o lazer e o tempo de descanso, comprometendo a reposição das energias físicas e mentais, a duração da vida e os limites da noite e do dia. Os operários constrangidos pela necessidade de sobrevivência mobilizam seu consentimento ante a falta de outras alternativas, porquanto partes da superpopulação relativa sobra. Todavia, a aceitação dessas condições não é sinônimo exclusivo de submissão: resistem, mobilizam-se, expressam sua rebeldia nas condições possíveis no contexto particular das relações de poder e de classe em que se constituem como indivíduos sociais (IAMAMOTO, 2001a, p. 17).

Importa ressaltar que esses conflitos existentes na relação “indivíduo social x trabalho” são geradores de uma insegurança de pertencimento social, pois os mesmos não sabem que riscos poderão correr, nem que caminhos podem seguir. O capitalismo flexível bloqueia as possibilidades de ascensão social, desviando de repente os

empregados de um tipo de trabalho para outro e muitas vezes para o não trabalho.

Entretanto, até que ponto a situação instável do trabalho e do trabalhador tem consequências, causando instabilidade não só material, mas também emocional nas pessoas, gerando tensão e ansiedade?

Diante dessa situação, podemos fazer algumas indagações para refletirmos: Como podem as famílias dos adolescentes privados de liberdade buscar objetivos de “longo prazo” numa sociedade de “curto prazo”? (Entendendo-se aqui, curto prazo como algo flexível, pontual). Como podem essas famílias manter relações sociais duráveis? No sentido de construção de vínculos, de enraizamento político, cultural e social. Como podem essas famílias desenvolver uma narrativa de identidade e história de vida numa sociedade composta de episódios e fragmentos, ou seja, dissociada do movimento do real? As condições da atual economia alimentam, ao contrário, a experiência com a deriva no tempo, de lugar em lugar, de emprego em emprego. Nesse sentido, Sennette (1999) afirma que o capitalismo de “curto prazo” corrói o caráter das pessoas, sobretudo aquelas qualidades de caráter que ligam os seres humanos uns aos outros, e dão a cada um deles um senso de identidade sustentável.

Ao fazer uma reflexão do processo de reestruturação produtiva e os impactos desta, junto às famílias desses adolescentes autores de ato infracional, corroboramos com Paulo Netto (2002) quando mostra que a acumulação flexível passa pela globalização, ou pela mundialização, ou pela financeirização do capital. Entretanto, essa efervescência que está se dando no capitalismo contemporâneo, está se metamorfoseando de alto a baixo, sem deixar de ser capitalismo, funcionando na base da extração do excedente, sob a forma de mais-valia, no que é essencial para o seu funcionamento. Então, esse núcleo duro do capitalismo não está mudando.

Na realidade, o que vivenciamos é a agudização das desigualdades sociais, da concentração de rendas contribuindo para a

exacerbação das várias expressões da questão social vivenciadas por essas famílias, que têm amargamente sido alvo principal das consequências do projeto socioeconômico implementado pelo Brasil nas últimas décadas.

Para Paulo Netto,

[...] o que está mudando são as técnicas e meios produtivos, estão mudando os circuitos produtivos, está mudando o caráter do trabalhador coletivo, mas, sobretudo, a própria crise estrutural do capital tem levado a mecanismos de financeirização, num padrão de hipertrofia nunca sonhado, alterando completamente as modalidades de expressão da questão social (PAULO NETTO, 2002, p. 8).

As famílias advêm, em sua grande maioria, das classes subalternas⁶ que vivem a ausência de direitos de cidadania. Representam os pauperizados e excluídos sem acesso aos diversos serviços: saúde, educação, lazer, moradia, sem condições de trabalho, mal alimentados, em síntese, os sem cidadania. Quando nos propomos a aprofundar a problemática do adolescente privado de liberdade, impõe-nos, primeiramente, fazer uma reflexão sobre sua família, comumente identificada como “desestruturada e desorganizada”. Em nível de senso comum, a respeito da desorganização ou desestruturação familiar, essa afirmação toma como parâmetro o modelo de organização familiar nuclear.

Segundo Fávero (2001), os arranjos familiares que fogem a esse modelo, apresentam-se como anormais, desviantes, diferentes e, portanto, necessitados de correção ou de enquadramento. Essa caracterização que é atribuída à família dos adolescentes em questão, reflete a força com que a perspectiva burguesa de família nuclear está presente na vida social, configurando o ponto de referência, o padrão idealizado que permeia o desejo inconsciente da sociedade.

6 Para Yazbek (2001), “a subalternidade diz respeito à ausência de protagonismo, de poder, expressando a dominação e a exploração. A subalternidade, assim como a exclusão, se expressa em amplo e diverso conjunto de perspectivas, características, ações e interesses, pluralidade que configura um amplo leque de desigualdades, injustiças e opressões” (YAZBEK, 2001, p. 34).

Ainda de acordo com Fávero (2001), essa forma de pensar a família,

[...] embora continue detendo a hegemonia, ditando a norma, vem alterando-se, dando espaços a outros arranjos familiares, que se diferenciam desse padrão tradicional. As diferentes formas que as pessoas encontram para coabitarem e se relacionarem está sendo cada vez mais levadas em conta nas análises científicas e em intervenções profissionais, respeitando-se, assim, o direito e, por vezes a necessidade ou a conveniência, de fugirem das convenções, criando outras formas de arranjos domésticos e de convivência familiar (FÁVERO, 2001, p. 122).

É importante ressaltar que essas famílias divergem do modelo hegemônico de família, existindo uma “pluralidade” de formas de organização e de laços familiares. Como assinala Szymanski (1995), a família vivida amplia-se, mantendo-se muitas vezes por ligações afetivas e/ou de conveniência, do que de parentesco, sendo grande o número de mulheres que são responsáveis pelo grupo familiar. É necessário pensar a família concreta na qual as estratégias relacionadas à sobrevivência muitas vezes se sobrepõem aos laços afetivos e de parentesco.

Não podemos pensar nem falar em família, especificamente, em família de baixa renda, da forma homogênea vista por Fonseca (1997), ou seja, “num contexto em que predomina a união consensual e a rede extensa de parentes, casa aberta para a sociabilidade da rua e a circulação de crianças” (FONSECA, 1997, p. 135). Dessa maneira, não podemos tomar como referência o modelo nuclear de família, inclusive porque este vem deixando de ser regra também na classe média.

Partimos do pressuposto de que não podemos pensar a família de forma isolada, pois devemos considerar as mudanças que ocorrem em nossa sociedade, como são construídas as novas relações sociais e de que forma os indivíduos constroem suas relações familiares. As mudanças que ocorrem no mundo afetam a dinâmica familiar como um todo e, de forma particular, cada família, conforme sua composição, seu pertencimento social, situando-a

historicamente. Faz-se necessário compreender que essas famílias advêm, em sua grande maioria, das classes subalternas que, historicamente, vivenciam a ausência de direitos de cidadania.

Nesse sentido, discute-se a violência e a violação praticada pelos adolescentes privados de liberdade, bem como a violência e a violação dos direitos vivenciadas pelas famílias desses adolescentes, considerando que o aumento da violência é um fenômeno socialmente construído em seus múltiplos fatores, abordando a questão da (des) proteção social das políticas sociais, enquanto política pública, observando, ainda, os vários processos de exclusão vivenciados pelos adolescentes e seus familiares, compreendendo como historicamente vem se construindo o não lugar dessas famílias, ou seja, o seu processo de desenraizamento social e cultural.

Considerando a violência enquanto expressão da questão social, não podemos deixar de destacar que nas últimas décadas tem aumentado consideravelmente a violência no Brasil, perceptível pelos altos índices de criminalidade, envolvendo o tráfico de drogas, crime organizado, sequestro e fatos congêneres.

O Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) – (BRASIL, 2009) estima o risco que adolescentes, com idade entre 12 e 18 anos, têm de perder a vida por causa da violência. Esse índice avalia os fatores que podem aumentar esse risco, de acordo com raça, gênero e idade.

De acordo com o valor médio do IHA, para os 267 municípios avaliados, 2,03 adolescentes são mortos vítimas de homicídio antes de completar os 19 anos, para cada grupo de 1000 adolescentes de 12 anos. Os dados são considerados altos, uma vez que uma sociedade não violenta deveria apresentar valores próximos à zero.

Segundo o Mapa da Violência 2012 (WAISELFISZ, 2011), no período de 2000 a 2010 a violência tem aumentado as taxas de homicídios a cada 100 mil habitantes. Segundo o tamanho do município no estado do RN, entre 200 a 500 mil habitantes, o percentual

do homicídio cresce de 19,1% para 24,1%; já nos municípios acima de 500 mil habitantes, esse quadro se agrava, passando de 29,5% em 2000 para 35,8% em 2010.

Esse cenário de violência, principalmente nos grandes centros urbanos, tem atingido sobremaneira crianças e adolescentes e suas famílias. Cotidianamente, assistimos à veiculação de notícias retratando crimes sofridos por esse segmento populacional, que compreendem desde a situação de abandono a que estão submetidos, até o aliciamento ao mundo das drogas e exploração infanto-juvenil, maus-tratos, abandono, estupro e até mesmo envolvimento em chacinas.

No Nordeste, a realidade da violência não se distancia, tampouco é diferenciada da realidade brasileira. No Estado do Rio Grande do Norte, No Estado do Rio Grande do Norte, segundo reportagem de Abreu (2012), o RN é o quarto estado no ranking em que aparece o maior número de denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes em 2009. Em números relativos, isso representa 88,53% de casos por grupo de 1 mil habitantes, ficando atrás apenas do Distrito Federal, Maranhão e Mato Grosso do Sul.

Entre maio de 2003 e fevereiro de 2012, houve 2.668 denúncias de violência sexual no RN, segundo dados do Programa Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes, vinculados à Secretaria dos Direitos Humanos. Somente em Natal, o Disque 100 recebeu 535 denúncias, das quais 54 eram de exploração sexual, 186 de negligência, 208 de violência física e psicológica, 85 denúncias de abuso sexual, além de uma de pornografia e tráfico de crianças.

Esse cenário nos impõe uma reflexão em torno do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, principalmente, sobre a função dos órgãos que atuam na defesa destes, pois a materialização da política depende do compromisso, em especial do poder público, em atender as necessidades da população

infantojuvenil e em promover o acesso às políticas públicas em forma de serviços, programas e projetos e responsabilizar os operadores desse sistema na efetivação da política de atendimento.

Para tanto, faz-se necessário situar a temática da violência, entendida dentro de sua complexidade enquanto uma das expressões da questão social, tal como afirma Chauí (1998), a violência é resultado de um produto cultural que varia de sociedade para sociedade. A autora mostra que

[...] malgrado as diferenças, certos aspectos da violência são percebidos da mesma maneira, das várias culturas e sociedades, formando um fundo comum contra o qual os valores éticos são erguidos. Fundamentalmente, a violência é percebida como exercício da força física e da coação psíquica para obrigar alguém a fazer alguma coisa contrária a si, contrária aos seus interesses e desejos, contrária ao seu corpo e a sua consciência, causando-lhe danos profundos e irreparáveis, como a morte, a loucura, a autoagressão ou a agressão aos outros (CHAUÍ, 1998, p. 336).

Importa destacar que o aumento da pobreza, da miséria, da extrema desigualdade social, bem como a diminuição das perspectivas de melhoria de vida, se espelham no desemprego, subemprego e trabalho precarizado que afeta grande parte da população nas últimas décadas. Dentre as demais consequências, tem-se o registro incontestado do aumento da violência e da criminalidade.

No Rio Grande do Norte, segundo dados da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SESED) no levantamento estatístico, denominado de Mapa da Violência do Rio Grande do Norte – 2011, o município de Natal tem uma população de mais de 800 mil pessoas, ocupando o 19º lugar entre os municípios do Rio Grande do Norte com maior taxa de homicídio (35,58%), enquanto Mossoró, que tem o segundo maior contingente populacional (quase 260 mil pessoas), aparece na quinta colocação, com taxa de 65,03. No ano passado, houve 286 homicídios na capital e, em Mossoró, 169.

Esses dados inserem-se nas análises e nas críticas feitas ao neoliberalismo por parte de vários estudiosos, tais como: Elaine Behring (2008), Laura Tavares Soares (2002), José Paulo Netto (1993), quando se debruçam sobre as consequências sociais e percebem um futuro comprometedor em decorrência dessa política, considerando que a política neoliberal favorece aos “mais fortes economicamente”, em detrimento da maioria da classe trabalhadora.

Sabemos que as determinações do aumento da violência são múltiplas, mediadas por uma combinação de fatores, não se podendo afirmar que a miséria seja considerada como o único fator determinante do aumento da violência. Porém, a acirrada desigualdade social entre as classes privilegiadas e uma grande massa desprovida de perspectiva de vida – abaixo do índice de pobreza (que percebem menos de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, menos de um dólar por dia) – contribui significativamente para o aumento da violência.

Segundo estudos técnicos de homicídios por armas de fogo no Brasil (2010), este permanece no grupo de países com mais altas taxas de homicídios do mundo, no que se refere a homicídios e ao crescente uso de armas de fogo, evidenciando a força do tráfico ilegal e o fácil acesso às armas, mesmo depois da promulgação da Lei do desarmamento. Em um período de 10 anos (1999-2008), foram registrados 478.369 homicídios no Brasil. Desse total, 332.795 (70%) foram praticados com arma de fogo.

Em nosso estudo, a situação não é muito diferente: quando das entrevistas junto aos adolescentes, apreendemos que, à exceção de alguns, os homicídios foram praticados com arma de fogo, sendo a cada dia facilitado o seu acesso, por parte dos adolescentes que sobrevivem nas periferias da cidade de Natal.

Evidencia-se, assim, um paradoxo, um movimento pendular, no qual parcela do segmento das classes subalternas é vitimizada e, concomitantemente, reproduz, através de seus atos, práticas violentas, das quais destacamos a existência dos adolescentes autores de ato infracional, entendendo-se ato infracional, conforme preceitua

o art. 103, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, “como sendo a conduta descrita ou contravenção” (BRASIL, 2010, p. 93).

Em relação à exploração sexual, ou seja, às pessoas que vivem como profissionais do sexo, estas são tidas como pessoas “excluídas”, mas, segundo Martins (2002), elas não são excluídas, são meretrizes para poder ganhar o dinheiro que pode viabilizar sua inclusão na economia e no mercado, pois com esse dinheiro elas e suas famílias se tornam de alguma forma consumidores. Ainda segundo o autor, é na sua exclusão moral que elas se incluem na economia, da mesma forma que os adolescentes que cometem atos infracionais, ou seja, são excluídos em vários aspectos (social, moral, cultural), mas fazem qualquer coisa para poder se incluir economicamente.

Compreender o lugar que produz esse fenômeno humano da violência, como homicídios, estupros, chacinas, espancamentos, analisando o ambiente social dessas famílias que gritam por um lugar, um espaço mínimo de cidadania não é tarefa muito fácil, mas o anúncio das condições objetivas de vida dessas famílias sem vozes denuncia essa realidade que, como afirma José de Souza Martins, essa socialização enferma, degradante que não está mais sob o domínio do homem, mas sim de um indivíduo coisificado, em um processo de coisificação, das relações sociais, que suprime a infância, os processos sociais vitais necessários a qualquer ser humano.

A coisificação, segundo Bottomore (1988),

[...] significa igualmente a transformação dos seres humanos em seres semelhantes a coisas, que não se comportam de forma humana, mas de acordo com o mundo das coisas. A coisificação ou reificação é um caso especial de alienação, sua forma mais radical e generalizada, característica da moderna sociedade capitalista (BOTTOMORE, 1988, p. 314).

Em verdade, são seres humanos, crianças, jovens e adolescentes que, quando lançadas às agruras na luta pela vida, pela sobrevivência, desde muito cedo devem aprender a tomar conta de si

mesmas. É nesse contexto de violência e miséria que a questão social das famílias de adolescentes em situação de privação de liberdade é produzida e reproduzida pelas desigualdades sociais, no plano social, político, econômico e cultural.

Elas constroem uma trajetória de vida, marcadas pelas condições objetivas impostas pelo Estado e pela sociedade. Nesse sentido, não podemos deixar de destacar o papel do Estado e das políticas sociais, observando o caráter de universalização x seletividade frente à problemática das mesmas.

O acesso das famílias dos adolescentes privados de liberdade às políticas sociais

Em relação às políticas sociais, observa-se que estas, segundo Vieira (1996), compõem-se e recompõem-se de um conteúdo fragmentado, setorial, emergencial, sustentado pela necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter sua hegemonia, aceitando seletivamente as pressões da sociedade. Dos estudos que vimos realizando, podemos perceber que as políticas sociais são de caráter compensatório, clientelista, seletivo e excludente, estando as mesmas fundamentadas no pensamento liberal, voltadas para a questão do individualismo.

Conforme mostra Vieira (1996), o mais grave é que os direitos sociais vêm sofrendo nos últimos anos no Brasil, claros ataques por parte da classe dirigente do país, que, em nome da “modernização econômica”, vem garantindo apenas algumas políticas de atendimento mínimo aos setores mais pauperizados, colocando o Brasil, na posição de “candidato a campeão mundial das desigualdades econômicas” e de “monumento à negligência social”, consolidando a ideologia da privatização como uma das alternativas mais eficazes para garantir sua inserção na política de mercado e no enxugamento da máquina estatal, em detrimento da política de governo voltada para o atendimento aos interesses sociais.

Reafirma-se, dessa forma, a retração do Estado no campo das políticas sociais e a ampliação da transferência de responsabilidades para a sociedade civil, expressa através do incentivo ao serviço voluntariado, criação de ONG, filantropia empresarial, etc. Nessa perspectiva, o Estado deixa de ser o provedor direto da oferta da produção de bens e serviços, assumindo meramente um papel de gerenciador dessas políticas, fazendo essa distribuição sem entrar diretamente nesse processo.

Yazbek (2001) afirma:

Esse modelo é um estado que reduz suas intervenções no campo social e apela à solidariedade social, optando por programas focalistas e seletivos caracterizados por ações tímidas, erráticas e incapazes de alterar a imensa fratura entre necessidades e possibilidades efetivas de acesso a bens, serviços e recursos sociais. Cresce o Terceiro Setor. Aparece com força a defesa de alternativas privatistas para a questão social, envolvendo a família, as organizações sociais e a comunidade. Esta defesa, como já afirmamos, é legitimada pelo renascimento de ideias liberais que referendam a desigualdade. Assim, as propostas neoliberais, em relação ao papel do Estado quanto à questão social, são propostas reducionistas que esvaziam e descharacterizam os mecanismos institucionalizados de proteção social. São propostas fundadas numa visão de política social apenas para complementar o que não se conseguiu via mercado, família ou comunidade (YAZBEK, 2001, p. 37).

Como afirma Zaidan (1997), esse modelo corresponde de fato ao ideal de propriedade e de cidadania que não tem mais a ver com o cidadão do Estado fordista, ele vai se dirigir para um tipo de cidadão voltado para o consumo, diretamente daquele que é usuário, capaz de desfrutar, usufruir os serviços e bens públicos ou privados.

Portanto, não se pode negar que este é um modelo flexível, pensado apenas para uma sociedade de consumo, mas o núcleo do problema é que não se reflete nem se discute que se exerce uma cidadania restrita para quem pode consumir e estar no mercado, não reconhecendo exatamente os milhões de desempregados e excluídos

de várias formas (econômica, político-cultural, moral e social) que são frutos desse processo, incluindo-se apenas de forma marginal e perversa.

Nessa perspectiva, como é possível se falar em desenvolvimento econômico e social para um Estado que só reconhece uma sociedade para quem pode consumir? E os pobres, miseráveis e indigentes que sobrevivem em condições subumanas não compõem este Estado? Como medir o direito à cidadania, à vida? Uns são mais humanos que outros? Uns têm mais direitos que outros? Como falar em igualdade e em inclusão numa sociedade que alimenta a desigualdade e a exclusão? Como pensar em liberdade, se a lógica do capital nos priva do acesso a bens e serviços, e nesse sentido, será que não os priva de liberdade?

Enfim, o que se dá é um processo de inclusão precarizada, como então conquistar a cidadania? Questionemos: É a “escola de pé no chão”, de horários intermediários, de creches sucateadas, jardins informais, verdadeiros cubículos, varandas com grades? É o vendedor ambulante, o catador de lixo, o lavador de carro, o carroceiro, atividades tidas como trabalho na luta pela sobrevivência? É o barraco de papelão, o embrião, a casa de taipa, o córrego de lama lá fora, a precariedade da moradia nas favelas e nos subúrbios? É a panela no fogo à lenha com água para o mingau com farinha? É o enfrentamento das filas para aquisição do leite e do pão, passando pela seletividade? É o posto de saúde com filas quilométricas? Das consultas marcadas para seis (6), oito (8) meses? E com a receita na mão, volta-se de mãos vazias por não conseguir o remédio que não tinha no posto?

E como diz o poeta Renato Russo (1987): “Que país é este”?

Que cidadania é essa? Que cidadania se busca? É a do registro de nascimento e da carteira de identidade? Para saber a população e os números de miseráveis? É a do título de eleitor? Para reafirmar as elites que alimentam a exclusão?

Retomando a discussão no entendimento de Carvalho (1998), o neoliberalismo apresenta um discurso e um conjunto de regras práticas de ação, particularmente, referidas a governos e reformas do Estado e das suas políticas. Porém, a tônica neoliberal circunscreve-se no processo de maximização do mercado, enquanto existir melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos e a minimização do Estado no tocante à sua dimensão, quanto ao seu papel e às suas funções.

O Estado, na perspectiva neoliberal, não deve intervir no mercado e em nenhuma de suas forças ou fatores, devendo sua ação no campo social limitar-se, em último caso, a programas assistenciais voltados, em sua maioria, ao atendimento das necessidades imediatas da população. Nessa perspectiva, o Estado deixa de ser o provedor direto da oferta da produção de bens e serviços, assumindo meramente um papel de gerenciador dessas políticas, fazendo essa distribuição sem entrar diretamente nesse processo.

Ao analisar as situações vivenciadas no cotidiano institucional, é que lançamos novas indagações no processo de apreensão do real, das famílias dos adolescentes que à mercê de uma pretensa “reeducação” possam voltar às suas famílias. E depois de passar dois, três, seis meses, e até três anos com esse adolescente no CEDUC? Encaminhá-los de volta à favela para voltar ao seu ambiente, ao convívio de suas famílias, de seus amigos? Devolvê-los à miséria? Devolvê-los a essas “Famílias Privadas de Liberdade”? A partir desses questionamentos, percebemos a complexidade do trabalho no CEDUC com as famílias em questão.

É necessário compreender que este adolescente não está isolado, ele é um ser social, entretanto, faz-se necessário dar visibilidade às formas de sociabilidade desse indivíduo (adolescente), que compõe uma família, como também poderá vir a constituir uma família. Portanto, não podemos continuar negando os direitos de um adolescente que, historicamente, vem sendo negligenciado. Essa é uma herança perversa que muitos jovens e suas famílias têm herdado.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA vem se propondo a dar direito aos jovens terem direitos no processo de conquista de cidadania, sendo pensado um trabalho de atenção à família, em uma rede de atendimento integral para, a partir daí, se poder pensar em cidadania com dignidade.

Ao fazermos esse *detour*, trazendo à tona momentos vividos intensamente em nossa experiência profissional, tivemos a intenção de mostrar que a problemática que envolve as famílias dos adolescentes autores de ato infracional é muito mais complexa do que parece e só deve ser analisada perquirindo os nexos que se estabelecem na vida dessas famílias e de seus filhos.

Neste sentido, gostaríamos de ressaltar que, muitas vezes, o termo “necessidade humana” tem uma conotação ampla, tornando-se difícil identificar os conteúdos, contornos e particularidades desse conceito. Por isso, vamos aqui refletir sobre o conteúdo das necessidades, ou seja, dos “mínimos sociais”, inserido na agenda política brasileira a partir dos anos 90, pela LOAS⁷.

Para Pereira (2000), a providência dos mínimos sociais, como mínimos de subsistência, historicamente tem feito parte da pauta de regulações das políticas públicas de uma sociedade capitalista, assumindo preponderantemente a forma de uma reposta isolada e emergencial da pobreza extrema. Obviamente, esses tipos de respostas sociais nem sempre são éticos e muito menos inspirados no princípio da cidadania, o qual concebe o assistido como sujeito de direito à proteção social⁸ dada pelos poderes públicos.

7 Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Essa Lei regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988.

8 Conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a seguridade social, ou seja, constituem-se em sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais, cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos (PEREIRA, 2000, p. 16).

É importante ressaltar que, segundo Pereira (2000), não podemos negar que o conceito de necessidades básicas assumiu papel preponderante na justificação dos direitos sociais e das políticas públicas, estando os direitos sociais apoiados, principalmente, em conceitos como liberdade ou autonomia individual. Os direitos sociais, por sua própria natureza coletiva, guardam estreita vinculação com o conceito de necessidade, que tem relação com os princípios da igualdade, equidade e justiça social, princípios defendidos pela Constituição Federal de 1988 e LOAS. Mas, efetivamente, como esses princípios têm se materializado objetivamente na vida das pessoas?

Na realidade, não iremos nos deter nessa discussão conceitual tão ampla e complexa em relação às necessidades humanas, mas apenas tentar pensá-las criticamente, já que vêm sendo tão negligenciada, inclusive na perspectiva dos direitos sociais, principalmente nas últimas décadas, tendo afetado radicalmente a classe subalterna da sociedade, como por exemplo, as famílias dos adolescentes privados de liberdade que aqui denominamos “Famílias Privadas de Liberdade”.

Ao caracterizar essas famílias, pretende-se, no decorrer deste artigo, de um lado, analisar as condições socioeconômicas e culturais das famílias dos adolescentes privados de liberdade, identificando suas estratégias de enfrentamentos em relação à problemática vivenciada e analisando as relações sociais estabelecidas. Por outro lado, pretendemos, a partir das entrevistas com os adolescentes e suas famílias, estabelecer os nexos, buscando apreender o movimento do real à medida que se veem ressaltados as condições e os determinantes sociais e econômicos da problemática em questão.

Em verdade, foi percebido que os adolescentes que se encontram privados de liberdade, já nascem submetidos a essa privação, uma vez que essas famílias estão historicamente privadas de direitos fundamentais, considerando que estas não tiveram acesso às necessidades básicas ao ser social, como: educação, habitação, saúde, lazer, trabalho.

O não acesso a essas necessidades torna os adolescentes vulneráveis, despertando-os para um mundo de criminalidade e de drogas, ou seja, a ingressarem no mundo da violência que permeia suas vidas e de suas famílias, violência vivenciada e praticada por esses adolescentes, uma vez que o sonho e a esperança de cidadania nessas famílias estão cada vez mais distantes.

Segundo Volpi (2001), “é falho um sistema que não consegue dotar o seu público de um capital mínimo para enfrentar os desafios da vida com alguma possibilidade de ser incluído como cidadão na participação da vida social” (VOLPI, 2001, p. 128).

Portanto, não podemos falar nessas famílias sem falar do seu pertencimento a uma classe social ou a um grupo constituído de uma identidade coletiva que designa o status do indivíduo perante a sociedade, pois, para Volpi (2001), “o status se constitui em um valor, ou seja, capital social, a definir o comportamento, as expectativas e as atribuições ou papéis que se espera que se desempenhe” (p. 117).

O autor, em seu livro “Sem Liberdade, Sem Direitos,” discute que o que se espera de uma família pobre é que ela trabalhe, eduque seus filhos, economize, esteja sempre unida e se esforce o bastante para melhorar sua condição de vida. Fora dessas condições, fala-se em uma “desestruturação familiar”, expressão essa carregada de caráter funcional e valorativa, já que atribuem à família todos os tipos de fracassos. Observemos como essa visão expressa o sentimento de culpa que está arraigada na concepção de uma das mães entrevistadas⁹, que, em nível de senso comum, se culpa por ter fracassado:

[...] Agora eu acho que ele não é um menino viciado, aquela pessoa que todo dia tem que fumar aquele negócio, entendeu? Daqui de dentro da minha casa ele nunca tirou nada, também ele nunca chegou com roubo de fora, sempre pergunto! De

9 Entrevista direta da pesquisa realizada em 2003 para a dissertação do mestrado, conforme mencionado na introdução do artigo.

onde é que foi isso aqui? Nunca aceitei esse tipo de coisa na minha casa, é por isso que eu me questiono tanto, onde foi que eu errei que ele partiu pra esse lado? Porque ele sempre foi um menino que como pobre, ele teve uma infância boa. O jardim de infância foi todo em escola particular, não é? Terminou o período de jardim de infância, aí o botei num colégio pertinho de casa, mas era sempre perto, observando. Por que eu sempre meu Deus? Eu já não tenho marido, o pai dele nem precisa dele, vou ao menos tentar fazer deles alguém, não é?” (F. A. L., 39 anos).

Observa-se, nessa fala, o “peso nos ombros”, o “sentimento de culpa” que se reproduz no discurso das famílias. Essa visão, segundo Volpi (2001) ignora que o social é uma construção de mão dupla, pois:

O conceito dominante de sociedade impõe a forma de a sociedade ser e a forma de a sociedade ser referenda ou reconstrói o conceito de si própria. Assim também a família é uma construção social que a cada período da história modifica-se segundo as ações dos atores sociais na qual se insere (VOLPI, 2001, p. 118).

Nessa direção, o conceito de família é entendido numa perspectiva dialética, em cujo processo a produção, reprodução, desconstrução e reconstrução desenvolvem-se a partir de múltiplas forças, interesses e ideologias que determinam o conceito social vigente. Porém, a composição familiar a qual pertencem os adolescentes autores de atos infracionais e suas famílias não é apenas um dado objetivo, mas também uma produção social, política e ideológica.

Sobre as famílias dos adolescentes privados de liberdade, evidenciou-se que estes são adolescentes que pertencem a famílias de baixa renda, baixa escolaridade, composta majoritariamente pela mãe e irmãos, sendo a figura paterna ausente ou ignorada e substituída na forma de companheiro ou padrasto, ou seja, das chamadas “famílias desestruturadas”, em nível de senso comum, a respeito da desorganização ou desestruturação familiar. Essa afirmação toma como parâmetro o modelo de organização familiar nuclear, já explicando anteriormente.

Ademais, tem-se observado que, em virtude da ausência do pai, recai sobre a mãe toda responsabilidade sobre sua prole, como também foi identificado o agrupamento de vários “núcleos” familiares num só, com condições mínimas de sobrevivência, estando estas famílias em situação de maior vulnerabilidade. Vejam o que uma mãe afirma em relação ao pai de seus filhos:

O pai de P. H.A.M, ele conhece o pai dele, às vezes ele vai lá, mais também não me ajuda em nada não! Nunca me ajudou. Ele era novinho, quando o pai me deixou. Nunca deu nada. A responsabilidade toda vida foi minha... eu não tive sorte com os pais de meus filhos, não! Tive não. Já o da minha menina, quando a menina nasceu, ele só fez ver ela nascer, eu vivia com ele, vivi três anos com ele, fiquei grávida quando a menina nasceu, ele só viu ela na maternidade, aí foi embora pra Natal, desapareceu, nunca mais. Não sei nem onde anda, nem ninguém nunca procurou por ele. O pai que eles dois conhecem é o meu pai (F. A. L., 39 anos).

Essa realidade representa as famílias que se desagregam, em virtude dos maridos, que as abandonam para constituírem uma segunda ou terceira família, difundindo, dessa forma, uma paternidade omissa e irresponsável. Sobre isso, Martins (2002) afirma que o grupo familiar vai se definindo sociologicamente em torno da figura do pai ausente, dizendo que não se sabe ainda a extensão dos efeitos dessa ausência na formação da personalidade básica dos imaturos e das novas gerações.

Outro aspecto que pudemos observar diz respeito ao envolvimento com drogas e às práticas de delitos, que, apesar de ocorrer em todas as classes sociais, o que as diferenciam, como nos mostra Volpi (2001), são as respostas sociais que são dadas a cada caso.

Conforme afirma o autor,

A justiça não atua como órgão de aplicação da lei e sim como uma instituição composta a partir das forças de poder estruturadas para legitimar o sistema e preservar as diferenças. O que temos então não é uma delinquência produzida pelos pobres. Temos um sistema de controle social que prioriza como alvo

as pessoas desprovidas de capitais para responsabilizá-las e dar uma resposta à sociedade sobre a questão do delito (VOLPI, 2001, p. 119).

Porém, não podemos pensar o indivíduo de forma isolada, pois, segundo Berger,

Ao nascer, o indivíduo não é por si só membro de uma sociedade, mas nasce com a predisposição para a sociabilidade e torna-se membro da sociedade. Por conseguinte, na vida de cada indivíduo existe uma sequência temporal no curso da qual é introduzido a tomar parte da dialética da sociedade (BERGER, 1995, p. 173).

Em relação ao aspecto da sequência temporal, mostra-nos Maciel (2002) que

Essa sequência temporal não pode ser vista como um processo contínuo, em que ocorre uma evolução organizada e harmônica dos indivíduos em patamares estanques de sociabilidade, mas deve ser percebida como um movimento carregado de descontinuidades e contradições, tendo em vista a relação contraditória entre os membros da família e desta com as outras instituições sociais (MACIEL, 2002, p. 124).

Tal afirmação é corroborada pela fala de uma entrevistada:

Esses seis meses que ele está no CEDUC, eu não fui nenhuma vez, sempre ligo pra lá, aí eu falo com ele. Quando eu posso, mando alguma coisa, faz seis meses que ele tá lá, eu não fui nenhuma vez ainda, porque não tenho condições (M. S. J. S., 41 anos).

Observemos a complexidade das relações familiares nesse contexto de miséria, de mendicância em que se encontram essas famílias. É uma realidade contraditória, mas é evidente que, sem a interferência do Estado, do poder público não poderemos falar em inclusão social. Não basta o Estado fornecer casa e comida para o adolescente no internato isoladamente e devolver esse adolescente à família simplesmente porque ele já cumpriu o tempo determinado pela justiça. A questão é bem mais complexa do que parece.

Segundo Yamamoto (2000), enquanto princípios constitucionais como a implementação dos direitos sociais forem subordinados à lógica orçamentária, ou seja, enquanto a política social for subordinada à política econômica, ficando o dever legal submetido à disponibilidade de recursos que se tornam cada vez mais escassos para operar as políticas sociais, não tem como efetivar a tão proclamada e desgastada “inclusão social”. Só podemos reverter esse quadro se invertermos a lógica, ficando o dever legal orientando as decisões orçamentárias.

Diante dessa realidade, evidencia-se que a maioria das famílias dos adolescentes privados de liberdade, além de estarem desempregadas, não têm condições de inserir-se no mercado de trabalho em virtude da escolaridade, ou seja, essa é uma população “descartável” para o capital.

Considerações finais

A análise que vimos realizando ao longo deste artigo buscou contribuir para o debate contemporâneo acerca da complexidade desta temática, que sinaliza para o entendimento das implicações causadas pela contradição na relação capital x trabalho do processo de inclusão perversa, ao qual estão submetidas as Famílias dos Adolescentes Privados de Liberdade.

Segundo Carvalho (2012), a região Nordeste do Brasil é a mais pobre do país e a que mais sofre com a desigualdade social. Alguns fatores que colaboram para tanto são: a seca, que ocorre com frequência pela escassez de chuva, acarretando, então, a pobreza e a fome; o aumento da criminalidade; o trabalho infantil; o estado de desnutrição em que um terço das crianças vive; a renda, metade da população vive com menos de um salário mínimo. Contudo, mesmo considerando que nos últimos anos tivemos expressivas modificações em decorrência das políticas públicas, essas mudanças não foram capazes de alterar significativamente o índice de desigualdade nessa região.

Os dados da PNAD 2007 mostram que, quanto mais nova a criança, maior a probabilidade de estar em situação mais vulnerável, não só no nordeste, mas em qualquer que seja a região do país. O Nordeste (51,6% da população total do país) é a região que, reconhecidamente, apresenta o maior percentual de pessoas pobres. Quando se leva em consideração apenas as pessoas jovens da região (de 0 a 17 anos), o percentual de pobres é maior ainda, chegando a 68,1%. Destes, 36,9% viviam com somente até $\frac{1}{4}$ do SM (salário mínimo) (de rendimento familiar. Entre as crianças menores de 6 anos do Nordeste, o percentual das que viviam com até $\frac{1}{4}$ de SM de rendimento familiar é ainda mais expressivo: 39,2%.

Portanto, esse parece ser um desafio que o Brasil contemporâneo precisa enfrentar. Do contrário iremos continuar penalizando as vítimas da miséria depois deste longo processo de deterioração do Estado há mais 20 anos em tempos neoliberais. Se não assumirmos o compromisso com os órfãos do capital, vamos acabar consolidando o desmonte do Estado que o neoliberalismo tenta continuar a fazer, defendendo os interesses do Banco Mundial e do FMI, em detrimento de uma política que possa vir a beneficiar de fato aqueles que permanecem à margem de uma cidadania que nunca foi conquistada. Defendemos a ideia de que essa cidadania nunca foi conquistada por uma parcela da sociedade que, em virtude dos processos de pauperização e de exclusão vivenciadas pelas famílias dos adolescentes autores de ato infracional, deixam como herança para seus filhos a sua cidadania invisível.

Portanto, esses não são desafios do futuro. São desafios do presente, são questões que não resolvemos ou resolvemos mal, que ainda precisam ser solucionadas, serem refletidas profundamente. Mesmo após 22 anos do ECA, que prevê uma política de proteção às crianças e adolescentes, ainda é um desafio para a sociedade brasileira e, em particular, para os conselhos de direitos e tutelares, enquanto articuladores das políticas públicas, efetivarem essa política, contribuindo com uma mudança de paradigma, ou seja, rompendo com o misto do assistencialismo omissivo e opressor, em busca de uma cidadania com dignidade, considerando as crianças e adolescentes como seres humanos em condição especial de desenvolvimento.

Referências

ABREU, B. Jornal Correio da Tarde. Edição nº 1.882 – Ano VII – Natal e Mossoró – publicado no dia 26 de março de 2012.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI. Política Social: fundamentos e história. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BERGER, P. A construção social da realidade. Petrópolis: Vozes, 1995.

BOTTOMORE, T. Dicionário do pensamento Marxista. Rio de Janeiro: Zahar, RJ, 1988.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Lei no 8.069/90, de 16.07.1990. 6ª edição, Brasília, CONANDA; Secretaria de Direitos Humanos – SDH, 2010.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742, de 07.12.93. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 26 abr. 2012.

_____. Homicídios por Armas de Fogo no Brasil. Taxas e números de vítimas antes e depois da Lei do Desarmamento. Abril de 2010. Disponível em: <<http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/SegurancaPublica/EstudoArmasdeFogo-CNM.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

_____. Secretaria dos Direitos Humanos. Índice de Homicídios na Adolescência – IHA. Análise preliminar dos homicídios em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. 2009 (documento preliminar).

CARVALHO, A. M. P. A questão social e as transformações nas políticas sociais: as respostas do Estado e da Sociedade Civil. In: _____. Oficina Regional da ABESS. Fortaleza: UFCE, 1998, 39 p. Mimeografado.

CARVALHO, M. F. L. Desigualdade Social no Brasil. Postado em 6 de maio de 2011. Disponível em: <<http://adesigualdadesocialnobrasil.blogspot.com.br>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

CHAUÍ, M. A Existência Ética/A Filosofia Moral. In: _____. Convite à Filosofia. 10. ed. São Paulo: Ática, 1998.

FÁVERO, E. T. Rompimento dos vínculos do pátrio poder: condicionantes socioeconômicos e familiares. São Paulo: Veras, 2001.

FONSECA, C. Família e criança. Leis e mediadores na sociedade de classes. In: DORA, D. D. (Org.). Feminino masculino: igualdade e diferença na justiça. Porto Alegre: Sulina, 1997.

IAMAMOTO, Marilda V. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional, 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Trabalho e indivíduo social. São Paulo: Cortez, 2001a.

_____. A questão social no capitalismo. In: *Temporalis / Associação Brasileira de ensino e Pesquisa em Serviço social*. Ano 2, n. 3 (jan./jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafiline, 2001b.

_____. Transformações societárias, alterações no mundo do trabalho e serviço social. *Ser Social 6*. Revista semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social. Brasília, jan./jun.2000.

MACIEL, C. A. B. A Família na Amazônia: desafios para a Assistência Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*. [S. l.], n. 71. set. 2002.

MARTINS, J. S. A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2002.

OLIVEIRA, F. de. A questão do Estado: vulnerabilidade social e carência de direitos. *Cadernos ABONG*, [S. l.], out. 1995.

PAULO NETTO, J. As relações entre questão social e serviço social. [S. l.]:[s.n.],2002. Atividade Programada do Programa de Estudos de Pós-graduados em Serviço Social. Junho/2002.

_____. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. São Paulo: Cortez, 1993 (Coleção Questões de Nossa Época; v. 20).

PEREIRA, P. A. P. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. *Ser Social 6*. Revista do Programa de Pós Graduação em Política Social. Brasília, jan./jun., 2000.

PNUD. Índice de Homicídios na Adolescência (IHA): análise preliminar dos homicídios em 267 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. jul., 2009.

RUSSO, Renato. Disco: Que País É Este? Faixa 01: “Que País É Este?”. Ano de lançamento: 1987. Gravadora: EMI.

SENNETT, R. A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SOARES, L. T. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SZYMANSKI, H. Teorias e “teorias” de famílias. In: CARVALHO, M. do C. B. de. (Org.). *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Educ; Cortez, 1995.

VIEIRA, E. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 53, 1996.

O lugar da família nas políticas sociais públicas

Maria Regina de Avila Moreira

As razões deste artigo vêm ao encontro da necessidade de problematizar o atendimento e acompanhamento das famílias por meio de programas e serviços sociais públicos de atenção à criança e ao adolescente. As intervenções dos agentes públicos, sejam elas com objetivo de identificar e tomar providências quanto à garantia dos direitos das crianças e adolescentes, como é o caso dos Conselhos Tutelares, ou àquelas com o objetivo de acompanhar as demandas resultantes dos processos que indicam a necessidade de inserção em programas e projetos sociais, incidem sempre sobre os contextos familiares.

Assim, avaliar como as famílias são caracterizadas pelos instrumentos que definem e regulam as políticas sociais¹, discutir as concepções e os modelos de atenção às famílias não é simplesmente mais um componente importante na consecução das políticas. É antes uma necessidade histórica e estratégica para a materialização de um Estado de Direito e, a depender do arcabouço ideopolítico e teórico metodológico que sustentem as ações com as famílias, é possível contribuir ou para processos que venham de fato apostar no avanço da ampliação e garantia dos direitos sociais, ou para o fortalecimento de perspectivas que reproduzam, no mínimo, opressões e

1 A definição de política social está relacionada às áreas constituídas historicamente como sociais, em especial assistência, educação e saúde. Tornam-se públicas com a responsabilização do Estado Moderno, sendo esses dois processos indissociáveis. Nesse artigo, trabalha-se com o recorte da assistência social sob responsabilidade do Estado.

que vão ao encontro do acúmulo emancipatório importante para o enfrentamento das chamadas mazelas sociais².

Como Couto *et al.* (2010, p. 54) já afirmaram a presença das famílias nas políticas sociais brasileiras, não é uma novidade; muito embora seja recente sua incorporação nos debates acadêmicos, especialmente quando se trata de analisar a atenção às famílias pobres. Ganha força a ideia de que, depois da Política Nacional da Assistência Social (2005), a família passa a ser o alvo de intervenção para o acesso à proteção social. De fato, do ponto de vista do reconhecimento da inserção dos indivíduos nas relações sociais, a família vai institucionalmente ter o reconhecimento de que precisa de garantias materiais e espirituais para a manutenção de funções que socialmente a ela foram designadas, entre as quais, o cuidado, a sobrevivência, a educação, saúde, lazer, entre outros. E mais, há o reconhecimento de sua pluralidade, diversidade com a preocupação de respeito à complexidade em torno das vivências familiares. No entanto, conforme essas autoras e uma parcela significativa de estudiosos dedicados a essa temática, isso não significa mudanças quanto à culpabilização e responsabilização das famílias por conflitos que levem segmentos, como crianças, adolescentes e idosos a reclamarem violação de direitos.

Essa realidade tem explicação. Como Moreira (2010) analisa, quando da discussão sobre a família na particularidade da assistência social, essa sempre foi foco das políticas de assistência social, fossem elas mais acentuadamente assistencialistas ou incorporando a dimensão socioeducativa que, só por seu enunciado, não garante diferença substancial às práticas assistencialistas. Ou seja, aquelas cuja explicação da prestação de serviços se sustenta no favor, na provisoriedade e na cultura meritocrática.

O assistencialismo constitui-se, em essência, em formas nem sempre de ajuda financeira, mas sempre moral. A racionalização

2 Nosso entendimento sobre a função do Estado e das políticas sociais é de que ambos resultam das contradições que advêm da Questão Social e, portanto inscritos nas disputas entre as necessidades do capital e do trabalho.

da assistência não modificou esse caráter, ao contrário, em tempos neoliberais, assistimos o aprimoramento e modernização das bases que a reproduzem nessa lógica. Isso são traços da renovação do conservadorismo. Ainda que esse foco, na trajetória da assistência social até meados dos anos 2000, tenha significado investimento orçamentário-financeiro que desse consequência necessária à articulação com a política econômica, sempre houve intervenção sobre conteúdos morais do significado sobre as funções das mulheres e homens na sociedade e suas responsabilidades no doméstico, incluindo a relação com os filhos. Do período conhecido como higienista das décadas dos anos 20 aos dias atuais, o disciplinamento das famílias e indivíduos, por meio de condicionalidades para inserção em programas e projetos sociais, não bastasse por si só, vem acompanhado de aconselhamentos ameaçadores e são tomados de forma naturalizada de um lado e na contraposição sob a perspectiva de direito à medida que há, de fato, a extensividade do alcance dos programas e projetos sociais à população.

Considera-se que esse debate deva ser incorporado à agenda daqueles que atuam direta e indiretamente com as políticas sociais. O artigo, no entanto, limita-se a levantar questões que venham a instigar essa possibilidade, alimentar a defesa em constituir a família como um tema que não é tangencial para a defesa e garantia de direitos. Por isso, também, circunscreve-se a realidade da violação dos direitos voltados às crianças e adolescentes no Brasil, a partir da seleção de instrumentos que indicam a família com foco das políticas sociais.

Procuramos trazer, assim, como a família é tratada nas formulações legais e instrumentais da política da assistência social³, destacando elementos que indicam concepções que expressam as

3 A opção pela assistência, excetuando a citação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que é mais amplo, se deve por essa ter a responsabilidade de articular demais políticas setoriais quando se trata de violação de direitos. Em particular com o recorte àquelas que estão diretamente afetas ao atendimento de crianças e adolescentes, já que essa produção literária está voltada à Escola de Conselhos.

contradições socioculturais sobre as funções familiares; apresentar elementos de fundamentação histórica sobre a família na sociedade para, por fim, estimular o debate com indicativos para os agentes que compõem a rede de serviços de atenção a crianças e adolescentes na perspectiva de apreender que a família, por ser transversal e onipresente nesse processo, precisa ganhar particularidade nos processos de formação daqueles que atuam diretamente com essa demanda.

Como Alencar (2010) afirma,

A família, portanto, participa da reprodução da força de trabalho, tanto do ponto de vista material quanto do ideológico. Cumpre papel no âmbito da socialização e educação das crianças e funciona como importante amparo assistencial no caso de doenças, velhice e circunstâncias adversas relacionadas ao trabalho (ALENCAR, 2010, p. 134).

Por isso, sua apropriação como elemento de investigação a partir da totalidade histórica e como repercute nas políticas sociais é tarefa daqueles que apostam suas energias intelectuais e profissionais numa sociedade emancipada das formas de exploração e opressão.

A reprodução social e a família na atenção às crianças e aos adolescentes no Brasil: apontamentos sobre a assistência social

Parte-se da concepção de que o Estado Moderno, a partir do séc. XVIII, para atender os conflitos advindos da Questão Social, aprimora mecanismos para a regulação social. A maior consolidação dessa necessidade histórica será por meio de políticas sociais, as quais terão uma trajetória contextualizada tanto por modificações estruturais dessa relação, como pelas particularidades históricas de cada Estado-Nação. Para esse processo de controle do Estado ora de forma mais ostensivo-repressiva, ora mais protetiva e voltada à restauração de direitos, a família esteve presente como uma das instituições dessa

regulação. A função social de reprodução a que a família passa a ser incumbida historicamente, a colocará num patamar de intervenção do Estado, a exemplo da reconhecida necessidade de regulação econômica. No entanto, ao se constituir como terreno contraditório de relações também interpessoais das quais todos participam, sua presença estará permeada de naturalização, de invisibilidade e mobilidade para atribuí-la o caráter privado quando se cobram comportamentos e responsabilidades, porém também a tornará pública para subjugar-se à intervenção externa quando preciso.

E, ainda, no que diz respeito às políticas sociais assumidas pelo Estado, é preciso dizer que o grande alvo foi e é a família pobre⁴. Explicável, tendo em vista que as consequências do desenvolvimento urbano-industrial recairão sobre os trabalhadores, que acumulam demandas em razão da precariedade de saneamento, habitação, emprego, renda, educação, saúde, transporte e lazer. Não são poucos os instrumentos legais que tratam a família no Brasil.

Como Costa (1999) destaca:

O Estado Moderno, voltado para o desenvolvimento industrial, tinha necessidade de controle demográfico e político da população [...] Esse controle [...] buscava disciplinar a prática anárquica de concepção e de cuidados físicos dos filhos, além de, no caso dos pobres, prevenir as perigosas consequências políticas da miséria e do pauperismo (COSTA, 1999, p. 50).

Essa intervenção foi tanto por meio do desenvolvimento de uma medicina doméstica, como de moralização e higiene dessa coletividade, como explica o autor. Costa (1999) ainda sustenta que a “[...] filantropia, a assistência social e a medicina concentraram-se para manobrar os laços de solidariedade familiar [...]” (1999, p. 52). Interessante que à época estava posta a ideia de que “As famílias

4 Adota-se o conceito de Sarti (1996, p. 2) de que pobres são “os destituídos dos instrumentos que, na sociedade capitalista, conferem poder, riqueza e prestígio”. Salienta-se, no entanto, que tal afirmação é utilizada para objetivar o entendimento, porém necessita ser problematizada por sua totalidade histórica.

deveriam sentir-se recompensadas e não punidas pela intervenção do Estado” (COSTA, 1999, p. 63), perspectiva perene no Estado até hoje.

A ideia de proteção à família data de 1939 com a criação da Comissão Nacional de Proteção à Família (Decreto lei n. 1.764) a fim de estabelecer diretrizes e elaborar leis que garantissem condições para a formação, desenvolvimento e segurança, além de elaborar o Estatuto da Família (FONSECA, 1991, p. 77). Da mesma forma, não é nova a defesa da necessidade de garantia de renda às famílias pobres. Em 1941, tem-se a proposta de um “abono familiar” para famílias numerosas com filhos menores de 18 anos, cujo corte de renda é o principal elemento para a inserção no abono. Como a mesma autora afirma sobre o Estatuto da família (decreto – lei 3.200/1941), ele “[...] revela um esforço de organização, de estabelecimento, de regras para a constituição de um modelo de família” (p. 77).

Se passarmos em revista o século XX, ainda que com nuances, veremos o que afirma Passetti (2007):

Durante o século XX, em nome da preservação da ordem social, da educação estatal obrigatória, da necessidade de integrar crianças e jovens pobres pelo trabalho, o Estado também passou a zelar pela defesa família monogâmica e estruturada (PASSETTI, 2007, p. 349).

Ainda que a partir da década de 50 haja um deslocamento da intervenção estatal sobre a família, ela deixa de ser vista como um obstáculo ao desenvolvimento, porque, inevitavelmente, será objeto de educação, de adequação, adestramento a partir do reconhecimento de seus próprios recursos para garantir a reprodução social. A pobreza, reconhecida como resultado de problemas estruturais do capitalismo, cuja solução escapa da esfera individual (VALLADARES, 1991 *apud* SARTI, 1996), fará com que a família seja tomada como núcleo para busca de sua integração *versus* desestruturação constatada. Dotar as famílias de condições materiais e comportamentais para lidar com as mudanças será e permanece como um dos focos das políticas sociais. Portanto, é preciso reforçar

que esse deslocamento não elimina traços morais de intervenção sobre as famílias. O aprofundamento do modelo nuclear ampara-se em valores morais sobre o que devem ser os papéis sociais de homens e mulheres na sociedade. Como Sarti (1996) define,

A incorporação de novos padrões de comportamento não está, assim, associada à negação dos padrões tradicionais, pela sua ressonância no meio urbano, onde continuam a ser suporte de relações sociais (SARTI, 1996, p. 31).

Outras transformações serão impulsionadas a partir da década de 1970, tanto na ordem econômica como cultural mundial, tais como a crise de acumulação de capital e sua reestruturação produtiva e de organização do trabalho, bem como as mudanças operadas nas relações de gênero em função da maior e qualificada inserção da mulher no mercado de trabalho, da busca pela emancipação sexual dessas, dentre outras. Essas transformações vão determinar o afloramento de vivências familiares fora do padrão hegemônico nuclear, monogâmico e burguês. A legislação social que aborda a defesa de direitos sociais, posto que resultado também das lutas, não fica imune a esse processo, incorporando avanços democráticos no que se refere à apreensão sobre a família, sem, contudo se isentar das contradições que caracterizam o momento presente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal N. 8.742/93) são resultados da mobilização em torno da Constituição de 1988 e, portanto, acentuadamente com a centralidade em romper tanto com o caráter punitivo presente nos Códigos de Menores até então, como de instituir a assistência social como política pública e de direitos, ressaltando o avanço na perspectiva da garantia de direitos sociais.

A entrada na década de 1990 e dos anos 2000 já apontam outras disputas, as de reforço dos princípios contidos das leis citadas, diante de um contexto de ofensiva neoliberal, cujas formulações normativas expressam a ambiguidade da função social da família.

Da Constituição Federal de 1988 às resoluções de atenção à criança e ao adolescente, há inúmeras normativas que definem

família⁵, regulamentam direitos e deveres e ainda, sistematizam o formato de atenção pública que deva ser implementado pelos órgãos, sejam eles governamentais ou civis, estabelecendo a responsabilidades para cada um deles.

Talvez esse seja um primeiro aspecto que chama atenção. O lugar ocupado pela família, em geral, denota a sua disjunção enquanto instituição da sociedade civil como instância particular e não contemplada pela contraditória e complexa trama da sociedade civil, incluindo aqui partidos políticos, movimentos sociais, associações, religiões e instituições, nos quais deveria, por diferenciação do Estado no que diz respeito à regulação das relações sociais, estar incluída a família.

Como Gramsci (*apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 43) afirma, a sociedade civil engloba uma rede de organizações que disputam e difundem projetos societários por meio de atividades econômicas, culturais, políticas e sociais. Ou se levarmos em conta o que Carvalho (2003, p. 267) lembra: a família cumpre funções semelhantes às das políticas sociais, na medida em que ambas precisam cuidar da reprodução social e proteção de grupos sob sua responsabilidade. Há que se questionar, portanto, o seu lugar nesse binômio Estado – Sociedade civil, já que o compartilhamento dessas funções, especialmente a partir da emergência do Estado Moderno, vai atribuí-las as políticas públicas em detrimento de um modelo anterior quase que exclusivo da família. Assim, outra indagação se coloca, e diz respeito à natureza da família. Submetida ao mundo privado das relações sociais num longo processo histórico que envolve a domesticação das mulheres, o controle da sexualidade, a designação de funções que diferenciam homens e mulheres para o mundo do trabalho e para a vida doméstica em articulação com as transformações socioeconômicas, à família será reservado o peso de uma instituição distinta do Estado e da sociedade civil.

5 Ver Código Civil (Lei N. 10.406/02).

A partir do destaque de alguns artigos, veja-se, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei Federal N. 8.069/90), já signatário da transição democrática no Brasil, que reforça essa noção:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Art. 19. Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da *presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes* (grifo nosso).

Art. 22. *Aos pais incumbe o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores*, cabendo-lhes ainda, no interesse destes, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais.

Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais *não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar*. Parágrafo único. Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, *a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio*.

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
- III – em razão de sua conduta (BRASIL, 1990).

Os destaques grifados, para além de chamarem atenção quanto ao mencionado anteriormente, apontam conflitos que integram o cotidiano dos agentes (conselheiros tutelares, de direitos, gestores e trabalhadores sociais) que atuam com as demandas de risco e/ou violação de direitos.

A dependência de substância entorpecente, por exemplo, além de não ser razão suficiente para autorizar a avaliação da não

possibilidade da convivência familiar (e ainda a mais ampla, a comunitária) atribui culpabilidade individual, em detrimento de apreender essa realidade contextualizada e na ótica da saúde pública (BRASIL, ECA, Lei Federal N. 8.069/90, art. 19). A incumbência dos pais em garantir o sustento inviabiliza igualmente o contexto socioeconômico, e a avaliação de renda tem sido utilizada para avaliações que depõem contra a família, ainda que consideradas as normativas do art. 23. E a inclusão em programas de auxílio, como o Programa Bolsa Família (Decreto N. 5.209/04), ou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) impõem condicionalidades nem sempre compatíveis ou com a realidade das famílias ou mesmo com o acesso às próprias políticas setoriais exigidas nesses programas.

O contexto contemporâneo traz contradições que precisam ser mediatizadas. Há avanços no que diz respeito à constituição da assistência social como política pública, cuja materialização exigirá uma série de leis complementares para, de fato, dotá-la de qualidade e amplitude na perspectiva de garanti-la como direito.

No entanto, umas das características marcantes da ascensão do neoliberalismo⁶ no Brasil (a partir da década de 90) será a tentativa de eliminar, pela privatização das políticas sociais, a função do Estado na reprodução social combinado a garantia de recursos, via repasse financeiro e inserção em programas e projetos sociais que, de um lado, até admitem “novos formatos” de família com a incorporação da diversidade e complexidade que as expliquem. Mas, de outro, essa inserção será, cumulativamente, por meio da manutenção de um controle para que assumam essa reprodução manuseando concepções que transitam entre o público e o privado, o conservador e o moderno. Sob aparente liberdade, no entanto, determinadas

6 Como Anderson (1996) define, o neoliberalismo é a resposta teórica e ideológica à reestruturação produtiva a partir da década de 70, que incidirá sobre a organização do Estado de Bem-Estar Social, já que o determinará como uma das causas da crise do capital. Uma das soluções efetivadas pela ordem do capital foi a diminuição do Estado na reprodução da vida, por meio das políticas sociais, que resultará numa perspectiva de manutenção de um apoio à gestão da pobreza pelos próprios pobres.

posturas acabam por contribuir com posições individuais, morais e que reforçam ainda um persistente modelo ideológico de família.

Na Política Nacional da Assistência Social (RESOLUÇÃO Nº 145, DE 15 DE OUTUBRO DE 2004), regulamentada a partir da LOAS, ao determinar os usuários da assistência social, tem-se a seguinte formulação:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 27, grifo nosso).

O primeiro destaque refere-se às diferentes “formas de violências advindas do núcleo familiar”. Além de retornar à ideia de um núcleo familiar, apresenta-se a violência que se vivencia no âmbito das relações familiares como se esta fosse exclusivamente produzida endogenamente, sem as mediações socioeconômicas de emprego, de acesso a bens e serviços. O termo, e mais, a concepção para justificar os contextos violentos, imputam à “desestrutura familiar” a principal causa para conviver com os processos de inserção social, em geral, negados aos pobres. Da mesma forma que se apresentam estratégias de sobrevivência diferenciadas, como é o caso da população que vive nas ruas, como se fosse resultado tão somente de uma opção.

Ao se debruçar sobre a concepção manifestada no Sistema Único de Assistência Social (SUAS – Lei 12.435/11)⁷, que organiza

7 Outros instrumentos legais e normativos são importantes também para análise desse conteúdo, como o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2012) – SINASE e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009).

a assistência social, acerca da centralidade da família, têm-se os seguintes parâmetros expressos na Política Nacional de Assistência Social (2005):

[...] as reconfigurações dos espaços públicos, em termos dos direitos sociais assegurados pelo Estado democrático de um lado e, por outro, dos constrangimentos provenientes da crise econômica e do mundo do trabalho, determinaram transformações fundamentais na esfera privada, resignificando as formas de composição e o papel das famílias. Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida. Essa correta percepção é condizente com a tradução da família na condição de sujeito de direitos, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social e o Estatuto do Idoso. A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades.

[...] Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos. Essa postulação se orienta pelo reconhecimento da realidade que temos hoje, através de estudos e análises das mais diferentes áreas e tendências.

[...] as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária [...] (BRASIL, 2005, p. 41-42).

Esses trechos demonstram o trânsito teórico-metodológico que a Política Nacional faz ao discutir a centralidade da família, mas que de modo algum está em contradição com a perspectiva neoliberal sobre as políticas sociais. Há a sinalização que procura ampliar e democratizar o entendimento sobre a família, a busca na perspectiva de superar a focalização das políticas e, ao mesmo tempo, a responsabilização privada para dotar as famílias para a sustentabilidade, como se isso pudesse ser integralmente garantido pela participação nos programas e projetos.

Uma importante demonstração da realidade, como de fato a superação de um modelo familiar hegemônico, está expressa em parcela de juristas que defendem a Proteção Social, como um sistema capaz de democratizar as relações sociais contemporâneas.

Paula (2006) avalia que “sob a Doutrina da Proteção Integral, as questões referentes ao Poder Familiar e à colocação do ‘menor’ em família substituta são debatidas a partir da ótica do direito fundamental da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária” (p. 174). Interessante observar que essa mudança de paradigma que vai obrigar a uma concreta modificação nos serviços públicos municipais, no que diz respeito ao acolhimento institucional⁸, por exemplo, não altera a culpabilização sobre a família como a maior responsável pelas consequências dessa medida e que resulta num processo ainda mais perverso de criminalização das famílias. Sob o Código do Menor, ela é culpada por não ter condições de ficar com os filhos e supostamente penalizada pela retirada das crianças do convívio familiar. E, sob a égide do ECA, ela pode permanecer com os filhos, sob a permanente ameaça de retirada, caso não venha a se submeter às orientações de conduta dos agentes públicos. Aqui cabe problematizar ambas as afirmações. Quando se diz “supostamente”, ressaltam-se as não raras demandas em que as famílias têm a iniciativa de procurar Conselhos Tutelares e/ou órgãos afins para solicitar o acolhimento de um ou mais filhos, como um pedido de

8 No sentido de apreender o acolhimento como medida provisória e emergencial, como determina o ECA.

socorro para lidar com situações fora daquilo que se convencionou social e historicamente como dever da família: educar, alimentar, vestir, sustentar e garantir afeto entre outras.

Por razões materiais para o sustento da família ou por conflitos instalados permeados por relações violentas, um número significativo de famílias recorre às políticas públicas nessa perspectiva. Essa é uma vinculação complexa que envolve desde a cultura política em torno do acolhimento institucional, mas que também está relacionada às necessidades concretas dessas famílias de apoio de várias ordens. Já a ameaça está presente, pois ainda que essa família receba apoio material, isso, de um lado não significa mecânica mudança de relações sociofamiliares e a participação em processos de acompanhamento técnico social. A depender da direção que se imprime, pode reforçar padrões de comportamento que não têm sentido na vida dessas famílias, que fazem um brutal (no sentido literal do termo) para se adaptar a essas orientações, mas que não as sustentam, porque são descoladas das suas realidades. O fracasso das famílias acaba sendo naturalizado como algo inevitável e, portanto, essas estão sempre sob suspeição.

Existe, e é importante ser dito e reconhecida, a prática contra-hegemônica, importante acúmulo das próprias lutas sociais de categorias profissionais que atuam nas políticas sociais, dos movimentos sociais comprometidos com o que se comumente chama de “a causa da criança e do adolescente”. No entanto, essa é uma disputa que precisa estar na agenda para além dos grandes enunciados em favor da defesa dos direitos sociais e um dos grandes desafios é descortinar os aspectos sócio-históricos em torno da categoria família.

Elementos constitutivos para problematizar a categoria família

A geração dessa época convive com o que se tem denominado de profundas mudanças na família, sobretudo para se referir ao convívio afetivo de um grupo de pessoas em torno da vida

doméstica, com o cuidado de crianças e adolescentes, em geral no mesmo espaço, mas não necessariamente sempre assim e por um determinado período de tempo. As principais mudanças estão na família monoparental, ao ter apenas um adulto como referência de um contexto familiar, especialmente por mulheres; a ampliada, que se refere àqueles contextos em que se consideram parentes, tanto os de laços consanguíneos como os de laços afetivos; a constituição de famílias homoafetivas, na luta pelo reconhecimento dessa união e adoção de filhos. Entre essas modalidades destacadas, há outra infinidade de formas de se constituir família. Interessante pensarmos o significado da construção histórica, pois essas formas, sempre estiveram presentes no decorrer da trajetória da humanidade. Seja pela aceitação de sociedades anteriores ao chamado período civilizatório, seja pela resistência em se submeter ao considerado “normal” em termos de relações familiares, tais formatos estiveram presentes na história. Relações de consanguinidade e de parentesco, incluindo os sentimentos de afetividade, ainda que sob diferentes referenciais⁹ nas sociedades orientais e ocidentais, são comuns em qualquer tempo histórico para denotar a ideia de família. Já o casamento, é característica da valorização do dinheiro, da economia em detrimento da organização social comunitária, e a formação de um núcleo familiar, constituído de pai, mãe e filhos é resultado do aprofundamento da sociedade burguesa. Portanto, é um modelo recente, mas em função de sua magnitude ideológica, econômica e cultural se fixou como padrão hegemônico, hoje questionado pela própria dinâmica da realidade, mas também palco de disputas acirradas entre o normal e social, o biológico e o histórico. A propósito, Trotsky (1994) dirá que

Para a família tradicional, que vivia praticamente de aparências a instituição do matrimônio civil foi um golpe muito duro. Quanto menor era a força de atração pessoal nos laços do matrimônio tradicional, maior era a força de união das pressões externas, as tradições sociais e, principalmente as cerimônias religiosas (TROTSKY, 1994, p. 23).

9 Vide a organização das comunidades indígenas em todos os territórios e/ou comunidades consideradas nativas nos Estados-Nação.

A conquista do amor, do amor sexual como fator prioritário para definir as bases de uma associação matrimonial foi um avanço para a sobreposição da individualidade em detrimento aos interesses mercantis, mas tanto correspondeu a um novo padrão necessário de desenvolvimento produtivo, como também significou a romantização da vida, em particular das mulheres que estão exploradas e oprimidas por um sistema que combina formas simbólicas e culturais de reprodução da vida.

Por isso, discutir família é tão importante. É com isso que os agentes públicos já mencionados, que atuam junto às políticas sociais, lidam cotidianamente, e, se há acordo na perspectiva de que a vida plena deve ser a busca incansável de todos, apreender e se apropriar na prática do que venha a ser família, como uma e não única das referências de socialização sob a perspectiva teórico-crítica, assume centralidade.

Como Engels (1991) afirma, uma das primeiras noções relacionadas à família como a conhecemos a partir da modernidade, não está vinculada a sua nucleação, em especial, à monogamia; mas ao poder paterno, a quem todos os indivíduos deveriam se submeter, ou seja, a ideia do chefe da família¹⁰ (ENGELS, 1991, p. 61). Esse poder advém do patriarcado, que é uma das formações societárias de organização das relações sociais mais poderosas e perenes porque enraizada tanto na produção como na reprodução objetiva e subjetiva da vida. Data de aproximadamente seis milênios (SAFFIOTI, 1987), ainda que não se saiba com precisão o período em que tal modelo foi gestado. No entanto, está vinculado à valorização do dinheiro como elemento de transação econômica, de troca, de saída dos homens de uma organização comunitária local, para o deslocamento cada vez mais intenso em busca de novas relações comerciais. É a história do confinamento das mulheres ao chamado mundo doméstico e a constituição da vida pública como a mais importante, valorizada e dotada de poder. Não por acaso, portanto, o patriarcado chamará o

10 Famulus quer dizer “escravo doméstico e família é o conjunto de escravos pertencentes a um mesmo homem” (ENGELS, 1991, p. 61).

homem, pai, de chefe de família. Concepção tão arraigada que, em nossos dias, quando a mãe, mulher é a que cuida dos filhos e os sustenta é ela chamada de chefe. Mas, atente-se que o poder patriarcal na figura do homem será tão naturalizado que se a mulher sustentar economicamente a casa, mas conviver com um parceiro, essa designação não será tão automática¹¹.

O patriarcado está na base da divisão sexual do trabalho, que não só divide as funções entre os sexos, como as qualifica. Aquelas associadas às funções domésticas, ao privado das relações sociais, aos cuidados da reprodução, serão desqualificadas no “mundo do trabalho”, do público, da produção. No entanto, como Saffioti (1987) conclui, a importância da incorporação do patriarcado não é, em seu sentido original, um sistema de organização social soberano ou mesmo paralelo ao capitalismo, até porque sofreu mudanças profundas, especialmente por força da luta específica das mulheres. Entende-se que a emergente divisão social do trabalho com o capitalismo não eliminou o patriarcado tanto para as relações de poder como para as materiais, posto que a exploração do trabalho seja diferente para homens e mulheres. O capitalismo, como uma forma de organização social superior às anteriores, não foi nem capaz de eliminar os privilégios advindos do patriarcado. Sua apropriação pelo capital, no entanto, não foi apenas em função de uma maior expropriação da força de trabalho, no caso a feminina. Mas, há uma combinação de reprodução da desigualdade no âmbito das relações entre homens e mulheres, ou do que sejam as funções sociais entre os homens e mulheres, que atinge a todos os formatos de relações entre os sexos, sejam eles homem-mulher, homem-homem, mulher-mulher. No singular, no plural e suas variantes¹².

11 Além disso, “A subordinação das mulheres é uma construção social que se processa com a agregação de valores religiosos, simbólicos, culturais e econômicos, os quais foram impulsionando privilégios de um sexo sobre outro” (MOREIRA, 2010, p. 71).

12 Não será também tratada aqui a discussão sobre a raça/etnia, tão fundamental quanto o patriarcado e as classes sociais para apreensão da realidade social. Ver Saffioti (1987).

Isso, também, porque as tarefas de reprodução que o capitalismo não deu conta permanecem no âmbito privado (Cadernos Democracia e Socialismo, 1989 e esse é um dos conflitos que estão presentes quando se trabalha políticas sociais e família. Qual o limite e responsabilidade entre o público e o privado? Quais as fronteiras que demarcam as tarefas da reprodução? Sob que concepções estamos trabalhando com as famílias, para romper e/ou fortalecer que perspectiva de sociedade?

É muito importante e porque não dizer que é um dever ético-político aprofundar o estudo à luz da realidade contemporânea sobre a família. Retirá-lo do âmbito da moral, da naturalização e apreender que a vida social extrapola e criva as relações consanguíneas e de parentesco. Por isso, não é natural. Precisamos politizar e reconhecer a família definitivamente na esfera pública das relações e dotar sua apreensão de historicidade, contradição, universalidade e singularidade.

Apresentando indicativos para a formação e ação dos agentes públicos

As políticas sociais não se efetivam desprovidas de aparatos socioculturais de sua época e o presente é saturado de historicidade. Ao apresentar alguns indicativos como importantes ao tema, qual seja, o lugar da família nas políticas sociais públicas, não se pretende instituir um roteiro hierárquico de questões, nem mesmo atribuir verdade aos pontos que serão traçados. Busca-se instigar o debate, ou melhor, a centralidade dele no cotidiano das ações junto às famílias.

Tanto as formulações em torno do tema como a concretização das práticas profissionais e sociais estão permeadas por diversas visões de mundo e de projetos societários. A perspectiva pós-moderna, por exemplo, verá nas intervenções terapêuticas, mesmo circunscritas ao campo da saúde, uma das mais eficazes formas de ação para lidar com contextos que recaem sobre a família a responsabilização da violação de direitos. O conflito, do ponto de vista aqui

assumido, é a grande parceria que essa perspectiva assume com a culpabilização da família e que redundando em soluções de gestão moral sobre o comportamento, sobretudo dos pobres.

Portanto, e em oposição à tendência pós-moderna, os conteúdos da teoria e métodos críticos articulados ao feminismo e à radicalização da emancipação humana como horizonte societário a ser perseguido dirige as indicações a seguir que não separam e/ou dicotomizam tarefas teóricas e práticas. Ao contrário, é apreendendo que o real se coloca e que a prática é o critério da verdade que se entende ser possível investigar e aprofundar os conteúdos que expliquem a realidade social, em particular, a chamada rede de serviços, programas e projetos de atenção a crianças e adolescentes.

Assim para a formulação, gestão e operacionalização das políticas públicas é fundamental apreender:

1. As redes de atenção e atendimento não se constituem apartadas das ações concretas dos agentes, sejam elas nos níveis da gestão, defesa e atendimento. Por isso, há a necessidade de pactos municipais e regionais sobre o acompanhamento às famílias. Estamos falando aqui desde a compreensão de que serviço e programa atende o que até o como. Apesar de a tipificação buscar qualificar a rede de atendimento estabelecendo alguns padrões de qualidade, de especificidade da rede, é preciso entender que antes deve ser vista a realidade de cada município e as possibilidades concretas de operacionalizar o determinado pelas tipificações. Portanto, é exigido um esforço de constituir uma intersetorialidade com o que se tem para dar conta da integralidade de atendimento e potencializar a luta pela estrutura de serviços e programas que se quer¹³. Somente a qualificação de espaços

13 A intersetorialidade depende de uma concepção política que antecede sua apreensão como modelo para o funcionamento das políticas sociais. Portanto, está vinculado a sua defesa como estratégica para dotar as políticas de qualidade. A preocupação com as afirmações acima, no entanto, estão voltadas para a compreensão de que são os sujeitos envolvidos nas ações que farão esse processo avançar.

comuns para a definição de como deve se organizar e ser operacionalizada a rede vai garantir sua ampliação. Esse não é um processo que se apoia exclusivamente nas determinações descoladas dos contextos familiares com que se deparam cotidianamente os agentes públicos. É preciso, em grande medida, partir das situações familiares que, em geral, são conhecidas e acompanhadas por muita gente – conselhos de direitos tutelares, assistentes sociais, psicólogos e educadores de serviços públicos e privados, agentes de saúde, educação, educadores sociais, agentes de segurança pública, enfim, uma gama de profissionais que possuem concepções e formas de intervir diferenciadas, quando não conflituosas. Juntá-los por complexidade de atenção como um processo permanente de revisão de referências e contrarreferências seria um passo importante tanto para dar visibilidade de como vem sendo concretizado o trabalho com famílias, estabelecer lógica nos encaminhamentos evitando a sobreposição e/ou lacunas de atenção e chamar para formações que priorizem o tema família. No entanto, esse é um processo que precisa combinar a participação dos técnicos e gestores. Os primeiros, porque são aqueles que conhecem as demandas e sabem o que fazer; os segundos, porque decidem na estrutura do poder e financeira, a viabilidade do fazer.

2. Definir as possibilidades e limites de cada programa e serviço no atendimento às crianças e aos adolescentes. Lidar com família traz, pela amplitude e complexidade, a dificuldade em limitar o espectro de intervenção a partir das demandas. Corre-se o risco de caracterizar tudo como básico ou tudo como especial, ou deixar por conta de cada agente a definição desses parâmetros. Ainda que saibamos dar flexibilidade às relações sociais, como, aliás, assim o são, delimitar as demandas é antes evitar uma sobrecarga de agentes sobre as famílias. Não raro, há relatos de duas ou mais equipes técnicas acompanhando as famílias com encaminhamentos, por vezes, antagônicos.

3. Explicitar a função dos Conselhos Tutelares no atendimento diferenciando-o de acompanhamento social às famílias. Os conselheiros tutelares têm suas funções atribuídas em Lei e devem participar de todo o processo de discussão da rede. Conhecem as demandas e têm o que falar. Mas, no que diz respeito à direção do acompanhamento social às famílias, a prioridade é dos técnicos que têm essa competência.
4. A apropriação dos instrumentos não pode ser burocrática. Precisa estar submetida à direção que se defende imprimir na prática e de acordo com a realidade de trabalho dos agentes também, em geral, precarizados. Sem essa dimensão, a pressão é pelo caminho mais fácil de interpretação das demandas na relação com a legalidade. Antes, é preciso problematizar se os aparatos correspondem, de fato, à proteção sem criminalizar e culpabilizar as famílias. Politizar e historicizar o afeto é proteger, é garantir direitos, é apontar para outra sociedade. Aprender a formulação de Sawaia (2003, p. 45), para quem eleger o afeto na ação social com famílias é olhar a família que sofre socialmente, é ver a ordem da injustiça, do preconceito, da falta de dignidade a que estão submetidas e não família de risco ou incapaz.

É importante sinalizar que tais reflexões são apresentadas como contribuição ao processo de formação daqueles que atuam nas políticas de atenção e defesa dos direitos sociais. Portanto, devem ser submetidas ao debate e a permanente e instigante ação política dos sujeitos.

Referências

ALENCAR, M. M. T. Família, Trabalho e reprodução social: limites na realidade brasileira. In: DUARTE; M. J.; ALENCAR, M. M. T (Org.). Família – famílias: políticas sociais e conversações contemporâneas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 151-170.

ANDERSON, P. Balanço do Pós-neoliberalismo In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 9-38.

BRASIL. Código Civil, Lei 10.406/2002.

_____. Constituição Federal, 1988.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/1990.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.742/1993.

_____. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, CNAS, Resolução 145/2004.

_____. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, CNAS, 2005.

_____. SINASE, Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012.

_____. SUAS. Lei 12.435 de 06 de julho de 2011.

_____. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução 109/2009.

CARVALHO, M. C. B. Famílias e políticas públicas. p. 267/276. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Org.) Família: redes, laços, políticas públicas. São Paulo: IEE/PUC, 2003.

COSTA, J. F. Ordem médica e norma familiar. Rio de Janeiro: Graal, 1999 (Biblioteca de Filosofia e História das Ciências; n. 5).

COUTO, B.; YASBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando os fundamentos e conceitos In: COUTO, B.; YASBEK, M. C.; RAICHELIS, R.; SILVA E SILVA, M. O. (Org.) O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

ENGELS, F. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

FONSECA, A. M. M. Família e política de renda mínima. São Paulo: Cortez, 1991.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. Estado, classe e movimento social. São Paulo: Cortez, 2010 (Biblioteca Básica do Serviço Social; v. 5).

MOREIRA, M. R. A. Políticas Sociais e Gênero: um balanço das experiências na área de assistência social. In: PIMENTA, C. A. M.; ALVES, M. C. (Org.) Políticas públicas de desenvolvimento regional. Campina Grande: EDUEPB, 2010. p. 69-82.

PAULA, F. J. Direito a Convivência Familiar. In: OLIVEIRA, S. M; GONÇALVES, T. E. Famílias e instituições: enlaces possíveis. Taubaté: Cabral, 2006. p. 173-206.

PASSETTI, E. Crianças Carentes e Políticas Públicas. P. 347/375. In: DEL PRIORE, M. (Org.) História das crianças no Brasil. São Paulo: Contexto, 2007.

SAFFIOTI, H. I. B. O poder do macho. 8. ed. São Paulo: Moderna, 1987 (Coleção Polêmicas).

SARTI, C. A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres. Campinas: Editores Associados, 1996.

SAWAIA, B. Família e afetividade: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Org.) Família: redes, laços, políticas públicas. São Paulo: IEE/PUC, 2003. p. 39-52.

TROTSKY, L. Da velha a nova família. In: LENIN, V. *et al.* A mulher e a família. São Paulo: Desafio, 1994. p. 21-24.

Antônia Agripina Alves de Medeiros

Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. Coordenadora executiva do projeto Escola de Conselhos do RN; pesquisadora-colaboradora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social/UFRN. Possui experiência nas áreas de criança e adolescente e da assistência social como assessora técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social, no município de Natal/RN (2004/2008) e como subcoordenadora da política de Assistência Social do Estado do Rio Grande do Norte (2009/2010). E-mail: antonia.agripina@yahoo.com.br

Anna Luiza Lopes Liberato Alexandre Freire

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Assistente Social; educadora do Curso de Formação Continuada de Conselheiros de Direitos e Conselheiros Tutelares da Escola de Conselhos do RN. Possui experiência na área da criança e do adolescente. Atuou como assessora técnica do projeto de pesquisa e extensão “Inventividades juvenis e produção de saúde, vinculado ao Observatório da População Infantojuvenil em contextos de violência”; e colaboradora das atividades desenvolvidas pelo OBIJUV/UFRN. E-mail: a.luizaliberato@yahoo.com.br

Ana Paula Queiroz da Silva

Assistente Social com especialização em Violência Doméstica cometida contra Crianças e Adolescentes – LACRI/Universidade de São Paulo – USP. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Atualmente, é assistente social da Secretaria Municipal de Saúde de Natal-RN, Coordenadora de Projetos no CEDECA Casa Renascer, Professora da UNIFACEX-RN. Áreas de interesse: Violência, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. E-mail: a_paulaqueiroz@ig.com.br

Denise Câmara de Carvalho

Doutora em Ciências da Educação pela Université de Paris VIII (1984). Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN. É Assessora para Avaliação Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Possui experiência nas áreas de Análise Institucional e da Pesquisa em Serviço Social, tendo como temas de interesses: criança e adolescente, formação e prática profissional, trabalho e assistência social. E-mail: dena@supercabo.com.br

Ilzamar Silva Pereira

Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora do Curso de Graduação em Serviço Social e pesquisadora do Grupo “Políticas Sociais e Desenvolvimento Regional” da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia/UFRB. Possui experiência na área da criança e do adolescente como coordenadora do Centro Educacional Pitimbu (1997/1999) e em gestão e controle social da política de Assistência Social, no município de Natal/RN (2004/2008), e da Política de Assistência Social do Rio Grande do Norte (2009/2010). E-mail: ilzamar.pereira@hotmail.com

Iris Maria de Oliveira

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Departamento de Serviço Social. Coordenadora do Núcleo de Formação Continuada de Conselheiros de Direitos e Conselheiros Tutelares do estado do RN – Escola de Conselhos e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social – UFRN. É tutora de um Grupo do Programa de Educação Tutorial – PET – Conexões de Saberes/ UFRN. E-mail: irisoliveira@supercabo.com.br

Janine Rodrigues Baltazar

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1997), cursando nesta mesma instituição os cursos de especialização “Gestão de RH nas organizações e crianças e adolescentes: Aspectos Legais e sociais”. É mestra em Serviço Social e atua como coordenadora do Programa Aldeias Infantis SOS, de Natal, e membro do Colegiado do Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Atuou como presidente do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Caicó RN. E-mail: janine.baltazar@hotmail.com

Leidiane Souza de Oliveira

Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2011). Professora do Departamento de Serviço Social da UFRN, desde 2012. Participou do Projeto “Implantação do Núcleo de Formação de Conselheiros de Direitos e Conselheiros Tutelares – Escola de Conselhos do RN como educadora do Curso de Formação de Conselheiros de Direitos e Tutelares” (agosto a dezembro de 2011). E-mail: leidiane22@gmail.com

Maria Regina de Avila Moreira

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Departamento de Serviço Social. Coordena a pesquisa “Desigualdade Social e Acumulação de Riqueza no Rio Grande do Norte”. Possui experiência como assistente social da política de Assistência Social no município de São José dos Campos/SP (1985/2009) e foi docente da Universidade de Taubaté/SP (1995/2009). E-mail: reavila10@gmail.com

Maria Zilda Limeira

Assistente Social com pós-graduação *latu sensu* em Serviço Social, e Aspectos Jurídicos e Sociais da Infância e Adolescência pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Gestão Pública pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN); e Atualização em Direito da Criança e do Adolescente pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Escola de Magistratura do RN (ESMARN). Atuou como presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONSEC/RN); membro titular do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Natal; Assistente Social de uma unidade de atendimento socioeducativo e assessora de planejamento e coordenação da FUNDAC/RN. Possui experiência em planejamento, gestão e controle social de programas e projetos na área da criança e do adolescente. Educadora da Escola de Conselhos do RN (PROEX/UFRN) em 2011/2012. E-mail: zilime@hotmail.com

Nestor Gomes Duarte Júnior

Assistente Social. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Discente colaborador do Grupo de Pesquisa Trabalho, Ética e Direitos. Educador do Curso de Formação Continuada de Conselheiros de Direitos e Tutelares/Escola de Conselhos do RN. Possui experiência nas áreas de Serviço Social, controle social e políticas públicas. E-mail: nestorduarte10@yahoo.com.br

Raimunda Nonata Cadó

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. É coordenadora da Fundação Fé e Alegria em Natal/RN, que atua na promoção e controle dos direitos de crianças e adolescentes. Coordena o Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente do RN e é membro titular do Grupo Gestor da Escola de Conselhos RN. É pesquisadora-colaboradora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social/UFRN. E-mail: rncado@gmail.com

Regina Lúcia Emiliano Pinheiro

Especialista em Direitos da Criança e do Adolescente, Aspectos Jurídicos e Sociais da Infância e Adolescência pela UFRN. Educadora Popular pela Escola de Formação Quilombo dos Palmares – EQUIP/PE. Atualmente, é Assessora Técnica do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Norte – CONSEC/RN. E-mail: ginapinheiro@rn.gov.br

Rosângela Alves de Oliveira

Doutora em Sociologia pela Kssel Universitat – Alemanha (2008). Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, desde 2009. Tem experiência na área de Serviço Social, Economia Solidária, Educação Popular e Políticas Públicas e Desenvolvimento. E-mail: rosalavesbr@yahoo.com.br

Sayonara Régia de Medeiros Dias

Assistente social; mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Aspectos Sociais e Jurídicos da Infância e Juventude pela UFRN (2009). Integrante do Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescente e membro titular do Grupo Gestor da Escola de Conselhos do RN, representando o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA Casa Renascer. E-mail: sayagcampos@yahoo.com.br

Teresa Elizabeth Gurgel de Faria

Educadora Física com especialização em Educação Especial pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora aposentada da rede estadual de ensino, atua como professora na rede municipal de Natal/RN. Atuou como presidente da Associação de Orientação aos Deficientes/ADOTE, nos períodos de 1997 a 2003 e de 2005 a 2007. Ex-conselheira do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONSEC-RN. Colabora até o presente com a assessoria técnica do CONSEC/RN, como voluntária. E-mail: tegfaria@gmail.com



Formato
15 x 22 cm

Tipo
News Gothic
Adobe Garamond Pro

Tiragem
300 exemplares

Este livro foi projetado e impresso
pela equipe editorial e gráfica da
Editora da Universidade Federal
do Rio Grande do Norte.