



CONSELHO TUTELAR NO MUNICÍPIO DE APODI – RN: PRINCIPAIS DESAFIOS PARA SUA ATUAÇÃO¹

TUTORIAL COUNCIL IN THE MUNICIPALITY OF APODI - RN: MAIN CHALLENGES FOR ITS OPERATION

Débora Rute de Paiva Mota²

Maciana de Freitas e Souza³

Resumo: O presente trabalho pretende refletir sobre a atuação do Conselho Tutelar no município de Apodi-RN. Trata-se de uma contribuição que analisa o processo histórico das lutas pela assistência à criança e ao adolescente focando desde as primeiras iniciativas de enfrentamento a essa realidade até a materialização do Estatuto da Criança e do Adolescente. Para tanto, além de proceder à revisão da literatura, estamos ancorados nos dados produzidos mediante realização de entrevistas semiestruturadas com a finalidade de conhecer os limites e desafios que os conselheiros enfrentam para desenvolver o seu trabalho. Com base nos dados, a pesquisa sinaliza dificuldades nas condições de trabalho, assim como ausência de política de assistência integral que atue nas demandas postas, fatores primordiais para um bom desempenho e para a seguridade da garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Doutrina de Proteção. Criança e Adolescente. Conselho Tutelar.

Abstract: This paper aims to reflect on the role of the Guardian Council in the city of Apodi-RN. It is a contribution that analyzes the historical process of the struggles for assistance to children and adolescents, focusing from the first initiatives to confront this reality to the materialization of the Statute of Children and Adolescents. Therefore, in addition to reviewing the literature, we are anchored in the data produced by conducting semi-structured interviews with the purpose of knowing the limits and challenges that the counselors face to develop their work. Based on the data, the research points to difficulties in working conditions, as well as the absence of a comprehensive care policy that acts on the demands made, which are essential

¹ Este trabalho é derivado do levantamento, da análise de dados e das conclusões ainda não publicados da monografia defendida na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte para obtenção do grau de bacharel em serviço social.

² Bacharela em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pós-graduada em Saúde Pública, com ênfase em Saúde da Família pela Faculdade Vale do Jaguaribe. Email: deboramota3@gmail.com

³ Bacharela em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pós-graduada em Saúde Pública, com ênfase em Saúde da Família pela Faculdade Vale do Jaguaribe. Email: macianafreitas@hotmail.com

factors for good performance and for the security of guaranteeing the rights of children and adolescents.

Keywords: Protection Doctrine. Child and teenager. Guardianship Council.

INTRODUÇÃO

Durante muito tempo crianças e adolescentes foram vítimas de violências, tanto por parte do estado como da sociedade. No Brasil, somente partir do século XX, ocorre uma preocupação em relação à situação de crianças e adolescentes, as quais passam a ser objeto de estudo. Primeiramente, concretiza-se o Decreto nº 16.272 de 20 de dezembro de 1923, estes passam a serem reconhecidos como vítimas da pobreza. Posteriormente, em 1927, é instituído o Código de Menores que estabelece critérios para o reconhecimento de menores em situação irregular. Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (Lei nº 8.069/90) são reconhecidos como criança e/ou adolescentes sujeitos de direitos

O Estatuto da Criança e do Adolescente é classificado como uma das leis mais avançadas do mundo, a mesma dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, compreendendo-os como sujeitos de direitos fundamentais à vida e também os compreendendo como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Nesse contexto, O ECA também cria mecanismos e entidades para fazer cumprir esses direitos assegurados em lei. Um desses mecanismos de defesa é o Conselho Tutelar, um órgão inovador no contexto da sociedade brasileira, definido no Art. 131 do Estatuto como órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

O Conselho Tutelar faz parte da materialização da doutrina de proteção integral, pois este é um órgão presente na maioria dos municípios brasileiros, atua no combate a violência contra crianças e adolescentes, tem a função principal de fiscalizar o cumprimento dos direitos previstos no ECA. O Conselho Tutelar vêm como parceiro da sociedade, família e Estado no combate à violação dos direitos das crianças e adolescentes e entender suas competências e atribuições é o ponto

central da discussão que será realizada aqui. Dessa forma, surgiu a ideia de conhecer os limites e desafios que os conselheiros enfrentam para desenvolver o seu trabalho, conhecer também as atribuições gerais do Conselho Tutelar. A partir dessa informação ficamos estimulados a conhecer a situação em que se encontra o município no tocante a realidade da criança e do adolescente.

Diante do exposto, nossa pesquisa teve como principal objetivo, avaliar a atuação do Conselho Tutelar no enfrentamento a violência contra crianças e adolescentes no município de Apodi – RN. A metodologia aplicada para a coleta dos dados foi uma pesquisa de campo por compreender que é muito importante o contato direto com os sujeitos que trabalham no combate à violência. Neste sentido o instrumento utilizado para coletar os dados foi uma entrevista semi estruturada de natureza qualitativa, pois esta permite uma relação e o direcionamento das perguntas aos entrevistados. Outra característica desse tipo de pesquisa é a de possibilitar o conhecimento da realidade vivenciada pelos entrevistados. A pesquisa aplicada teve como universo participante os 5 conselheiros tutelares atuantes no município de Apodi/RN.

Para compreender a história da infância inicialmente foi feita uma revisão de literatura a partir de autores como Àries (2006), Guerra (2008), Rizinni (2008), Amin (2010), Faleiros (2009) entre outros (as), como forma de aproximar as discussões a abordagem analítica do materialismo histórico dialético uma vez que este nos possibilita uma visão mais ampla e crítica a respeito das situações que nos são apresentadas.

O trabalho está organizado em três partes. A primeira busca conhecer a trajetória histórica dos direitos das crianças e dos adolescente no Brasil. A segunda analisa a criação dos Conselhos Tutelares órgão imprescindível no combate à violação dos direitos infanto-juvenis. A terceira parte, apresentamos as análises feitas a partir da coleta de dados obtidas com a pesquisa de campo realizada no município, cujo resultado culmina com a identificação das principais dificuldades apontadas pelos conselheiros tutelares na realização do seu trabalho. Por fim, expomos nas considerações finais os resultados que foram alcançados ao longo do trabalho, como também possibilidades e proposições para a assistência à infância e

adolescência no município de Apodi – RN tendo como parâmetro a melhoria das ações realizadas pelo Conselho Tutelar.

TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

As crianças e adolescentes por muito tempo ficaram à margem das discussões e direitos, ficando estes à mercê das múltiplas formas de violência e exploração, haja vista serem tratados da mesma forma que os adultos, incluindo-se as mesmas condições precárias de trabalho, sem distinção alguma em relação a sua idade, necessidades e singularidades inerentes a sua condição biológica, sociais, econômicas, enfim em todos os aspectos necessários a uma vida digna e à convivência familiar. (AMIM, 2010)

Torna-se importante destacar que a preocupação com a infância e a adolescência passa por um longo processo de construção social, em que são evidenciadas diferenças, diversidades, preconceitos e discriminação. Portanto, faz-se necessário um breve resgate acerca de alguns conceitos que perpassam a discussão sobre esses sujeitos. De acordo com Ariès (1978), a ideia de infância teve início no século XIII, sendo possível acompanhar a evolução desse processo na história da arte e na iconografia representativa dos séculos XV e XVI, muito embora ainda seja de forma tímida, sendo mais significativa a partir do século XVI e durante o século XVII.

As legislações destinadas às crianças e adolescentes inspiraram-se nos princípios da doutrina de situação irregular. Esta por sua vez tinha como traço essencial a classificação da infância em crianças, adolescentes e menores, sendo este último à condição menos favorável, pois tratava-se dos sujeitos excluídos da família e, conseqüentemente, destituídos das políticas de proteção à saúde, a educação, enfim ficavam abandonados pelo estado e sociedade em geral. “Em resumo, a situação irregular era uma doutrina não universal, restrita de forma quase absoluta, a um limite público infante-juvenil.” (AMIN, 2010, p. 13)

Essa preocupação passa a ser mais evidente no Brasil em meados do século XIX, fato esse reflexo do que vinha acontecendo no restante do mundo, principalmente na Europa, em que se passou a discutir a infância a partir da ótica

produtiva e de uma ordem social estabelecida nos moldes capitalista. Assim, defendia-se que em virtude do desenvolvimento da nação era necessário ter consciência de que na infância estava o futuro da nação, tornava necessário criar mecanismos que protegessem a criança dos perigos que pudessem desviá-la do caminho do trabalho e da ordem. Assim como era preciso defender a sociedade daqueles que se entregavam à viciosidade e ameaçavam a paz social. (RIZZINI, 2008, p. 83).

Em busca de novas alternativas de enfrentamento aos perigos que a criança está sujeita, identificamos que no século XIX, no Brasil, alguns profissionais da saúde passaram a defender práticas de higiene voltadas à infância. Essas práticas buscavam atingir não apenas as crianças, mas a todas as famílias, na perspectiva da modelagem do comportamento infantil afim de que as crianças não entrassem em uma vida de vícios e vadiagens. (RIZZINI, 2008, p.100).

Nesse contexto, a categoria menor passou a ser mais evidenciado, tendo maior visibilidade no século XX, quando se buscou novas formas de proteção aos menores, cujo destaque é o Decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923, que normatiza a proteção aos menores e delinquentes, estes passando a serem reconhecidos como vítimas da pobreza. Posteriormente, em 1927, é instituído o Código de Menores o qual passou a estabelecer critérios para o reconhecimento de menores em situação irregular que representassem “desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária”. (AMIN, 2010, p. 13)

Dessa forma, O Código de Mello Mattos, não era destinado a todas as crianças e adolescentes, sendo aplicado apenas aos que se encontravam em situação de delinquência e extrema pobreza. Assim, a pobreza era criminalizada e a lei utilizada para manter a ordem social. (AMIN, 2010).

A assistência à infância e a adolescência só emerge como política no Brasil a partir dos anos de 1930, período em que o governo passa a atuar de forma visível nas questões econômicas, sociais e políticas. Dessa forma, as questões relativas à infância pobre tornaram-se alvo de preocupação pública devendo o Estado intervir. Na legislação brasileira o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) foi criado em 1941 com o objetivo de atender os menores delinquentes e desvalidos. Tratava-se de um órgão do Ministério da Justiça que funcionava como um equivalente do sistema

penitenciário para a população menor de idade. Sua atuação era correccional-repressiva. Esse sistema tinha como características as internações e a quebra dos vínculos familiares, com o intuito de recuperar o menor e adequá-lo à ordem social.

O SAM detinha um caráter correccional e repressivo, sendo estes o motivo pelo qual levou a opinião pública a considerá-lo desumanizante, sendo extinto em 1964 dando lugar a FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. Esta Fundação apesar de apresentar uma prática pedagógica sua função era a mesma que a do sistema anterior, ou seja, um controle político autoritário.

No ano de 1990 a FUNABEM foi substituída pelo CBIA – Centro Brasileiro para Infância e Adolescência. Diante do exposto, pode-se concluir que todas essas iniciativas de assistência à infância e à adolescência se apresentam de forma punitiva e seletiva pois as mesmas não levavam em consideração a formação psicomotora da criança e do adolescente como também não considerava de forma alguma a condição peculiar de desenvolvimento. Contudo, essa assistência era atrelada somente à condição de pobreza.

Após o período da Ditadura Militar os movimentos e mobilizações sociais defendiam a busca pelo reconhecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, a partir do fortalecimento de uma nova concepção de direitos direcionados a esse segmento populacional, na ótica da Doutrina de Proteção Integral. A esse respeito Faleiros destaca que:

Estas mobilizações levaram à Assembleia Constituinte de 1986 uma proposta que defende a doutrina da proteção integral, ao considerar a criança e o adolescente como sujeito de direitos, prioridade absoluta e pessoa em desenvolvimento, sem enfoque na pobreza, no trabalho ou no assistencialismo, mas destacando a proteção integral como direito e as medidas socioeducativas não como repressão, isolamento, mas como um processo de sanção educativa para mudança de trajetória, com ênfase nas políticas públicas e no apoio sociofamiliar. (FALEIROS, 2005,p.09)

Compreende-se assim, que as mobilizações sociais foram fundamentais para o reconhecimento dessa categoria como sujeitos dotados de direitos. A Declaração sobre os Direitos da Criança, publicada em 20 de novembro de 1989, foi instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU) que trouxe um importante marco para o reconhecimento dos direitos infanto-juvenis. A partir de então as legislações latino

americanas, basearam-se na proteção integral da infância, dessa forma, não haveria mais distinção entre menores, crianças e adolescentes, pois todos agora eram passíveis de direitos e deveres, denominados sujeitos de direitos. (AMIN, 2010).

Os movimentos sociais progressistas que sucederam na década dos anos 80 tinham como objetivo principal a redemocratização do país, dessa forma lutavam por condições melhores de trabalho, por garantia de direitos sociais e conseqüentemente por melhores condições de vida. Dentro dessa perspectiva cabe destacar aqui o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) que repercutiu em todo o país com o objetivo de propor um atendimento diferenciado às crianças e adolescentes que moravam nas ruas das cidades. Esse movimento surgiu ainda no ano de 1982 e se constituiu como entidade civil independente apenas no ano de 1985. O MNMNR conseguiu sensibilizar a sociedade acerca das crianças e adolescentes rotuladas de “menores abandonados” ou “meninos de rua”, e como resposta a esse movimento o Brasil reconheceu esse público como sujeitos de direitos.

A efervescência desses movimentos nessa década foram importantes e decisivos para a construção da carta magna do Brasil em 1988. Posteriormente, em 13 de Julho de 1990 foi promulgada no Brasil a Lei 8.069, que trata dos direitos e garantias das crianças e dos adolescentes. É a partir desta lei que a população até então sem garantia de direitos é reconhecida como sujeitos de direitos. Nasce assim o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), uma verdadeira revolução constitucional na defesa dos direitos infanto-juvenis. Segundo Amin, esta lei se baseia em três princípios orientadores do direito da criança e do adolescente que são eles: “a) princípio da prioridade absoluta; b) princípio do melhor interesse; c) princípio da municipalização” (2010, p.19).

Com a promulgação do ECA foi assegurado à criança e ao adolescente a absoluta prioridade ao direito. Nesse contexto, podemos observar o art. 4º onde este estatuto reflete essa perspectiva levando-a “à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, à liberdade, ao respeito, a convivência familiar e comunitária”. (BRASIL, 1990, p. 25). Direitos esses já abrangidos para toda a sociedade, porém com um diferencial, a compreensão que criança e adolescente se encontram em condições de

desenvolvimento biopsicossocial. Esta concepção indica uma nova forma de olhar a criança e o adolescente. Implica em mudanças nos métodos de intervenção, de modo que esses não devem ser mais aplicados de forma punitiva e corretiva, mas sim de respeito em relação a sua condição.

De acordo com o Estatuto, em seu artigo 2º, é considerada criança, a pessoa até 12 anos de idade incompletos, já o adolescente é aquela pessoa entre 12 e 18 anos de idade. Compreende-se que o ECA veio como meio legal para garantir que todas as crianças e adolescentes, independentemente de cor, etnia ou classe social, sejam tratados como pessoas que precisam de atenção, proteção e cuidados especiais para se desenvolverem e serem adultos saudáveis.

Para o desenvolvimento sadio de crianças e adolescentes o Art. 7º do ECA imputa que a “criança e ao adolescente têm direito à proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso em condições dignas de existência.” (BRASIL, 1990, p. 26). Esta lei também criou mecanismos de proteção nas áreas de educação, saúde, trabalho e assistência social. Foi estabelecido o fim da aplicação de punições para adolescentes, assim em caso de desvio de conduta os adolescentes serão tratados com medidas de proteção e também com medidas socioeducativas em caso de cometimento de atos infracionais. Crianças e adolescentes passam a ser percebidos em sua totalidade, tornando-se responsabilidade de todos e prioridade na formulação de políticas públicas, ao menos em termos de lei.

Dessa forma, o Estatuto criou mecanismos de proteção aos direitos fundamentais à vida das crianças e adolescentes. O ECA se encontra dividido em duas partes: a primeira referência os direitos fundamentais à pessoa em desenvolvimento como o direito à vida, à educação, à dignidade da pessoa humana, ao esporte, ao lazer dentre outros, e a segunda parte faz referência aos órgãos e procedimentos protetivos, sendo necessária à União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para que a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes aconteça. A descentralização da assistência à criança e ao adolescente prevista no Estatuto, estabelece que cada município contenha no

mínimo um Conselho Tutelar para zelar pelos direitos e garantias presente na mesma lei.

De fato, a Doutrina de Proteção Integral veio formalmente para eliminar com a Doutrina de Situação Irregular, cuja característica principal é a centralidade do poder decisório na figura do juiz e a filantropia assistencialista era aplicada aos menores abandonados e delinquentes. Já a Doutrina de Proteção Integral tem um caráter descentralizador de política pública, sendo que crianças e adolescentes deixam de ser meros objetos de proteção assistencial passando a ser reconhecidos como sujeitos de direitos subjetivos.

Trata-se de um novo modelo, democrático e participativo, no qual família, sociedade e estado são co-gestores do sistema de garantias que não restringe à infância e juventude pobres, protagonistas da doutrina da situação irregular, mas sim a todas as crianças e adolescentes, pobres ou ricos, lesados em seus direitos fundamentais de pessoas em desenvolvimento. (AMIN, 2010, p. 10)

Nesse sentido, a descentralização do poder decisório, é considerada um marco fundamental na conquista participativa, dessa forma a sociedade participa democraticamente do processo de criação de políticas públicas, com isso, a população tem o poder de influenciar e controlar as decisões governamentais. Para um melhor resultado na efetivação da Doutrina de Proteção Integral é estabelecido um sistema de garantia de direitos, sendo que esse se materializa em cada município. Dessa maneira, o poder municipal é responsável por estabelecer a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente compreendendo uma cogestão com a sociedade civil para executá-la.

MATERIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO INTEGRAL NO BRASIL

A descentralização administrativa da política de proteção integral é um mecanismo diferencial inovador que trás a sociedade para participar ativamente das decisões e deliberações das políticas sociais. O Estatuto da Criança e do Adolescente evidencia a participação das instituições na responsabilização pela efetivação dos direitos destes sujeitos. Em seu Art. 86, que trata da política de atendimento vê-se a importância da união de todas as esferas do poder público para

efetivar os direitos da criança e do adolescente. “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.” (BRASIL, 2011), a pactuação entre os três poderes favorecem a descentralização das ações assistenciais, em seus aspectos gerenciais, conforme abordagem abaixo;

Por descentralização político-administrativo compreende-se a distribuição do poder por todas as entidades federativas, que, de forma harmônica e complementar, responsabilizam-se pela definição e pela execução da política de atendimento. A participação popular, neste caso, consiste no chamamento da sociedade a colaborar no processo no processo de formulação das políticas públicas, bem como a controlar as ações governamentais em todos os níveis. (TAVARES, 2010, p. 303)

Diante do exposto, a municipalização é um fator fundamental para a política de atendimento, pois a descentralização administrativa permite que o poder público local faça a implementação, fiscalização e adaptação dos programas de abrangência social a realidade local. Segundo Amin (2010, p 29) essa descentralização administrativa é muito importante, pois é a partir dela que foi reservado “a execução dos programas de política assistencial à esfera estadual e municipal, bem como entidades beneficentes e assistência social.” A descentralização e ampliação da assistência social previstas nos Arts. 203 e 204 da CF/88.

O Art.86 do ECA nos revela ainda que “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. Este artigo do Estatuto confirma o já exposto no Art. 227 da CF/88 que tanto o Estado com a família e a sociedade tem responsabilidade no que diz respeito às questões infanto-juvenis.

Nas linhas de ação da política de atendimento estabelecida pelo ECA é importante ressaltar aqui o inciso II do Art.87 da lei estatutária que exige “políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo para quem deles necessitem”. Ver-se aí a nova concepção da assistência social no Brasil, entendo a mesma como política pública e de Estado compondo ações em duas categorias de atenção a sociedade, são elas: básica e especial. Os serviços básicos previnem situações de

riscos por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, ajuda assim a desenvolver as potencialidades individuais dos sujeitos envolvidos, já os serviços de atenção especial são destinados às pessoas que se encontram em situação de riscos ou de violação de direitos.

É atribuída ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) a responsabilidade de formular as políticas e as normas gerais para que cada município disponha de uma rede de atendimento que atue de forma articulada no combate a violação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, conforme o artigo 91, na qual as à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 2008, p. 135)

Nesse processo, entidades não governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade. § 1º Será negado o registro à entidade que a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança; b) não apresente plano de trabalho compatível com os princípios desta Lei; c) esteja irregularmente constituída; d) tenha em seus quadros pessoas inidôneas. e) não se adequar ou deixar de cumprir as resoluções e deliberações relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis (BRASIL, 2011, p.48).

Um avanço significativo após a promulgação do ECA foi a criação dos Conselhos Municipais de Direitos (CONDICA) e Conselhos Tutelares (CT), estes presentes na maioria dos municípios brasileiros. A criação do CT e do CONDICA é de cunho obrigatório, pois o Estatuto da Criança e do Adolescente determina que cada município deverá criar e fazer funcionar os seus Conselhos, o de Direitos, os Tutelares e também o Fundo Municipal. Esses órgãos têm a função de cuidar para que os direitos das crianças e adolescentes sejam cumpridos (TAVARES, 2010).

Dessa forma, a municipalização da política de atendimento, permite compreender que a responsabilidade com a infância e adolescência não está somente com a família ela vai além, ultrapassa a esfera familiar e recai sobre a comunidade e também ao poder público, sendo este último, segundo o ECA em seu

art.88, inciso I, o principal executor da política de atendimento destinado ao grupo infanto-juvenil.

A criação dos Conselhos Tutelares se dará por meio de Lei Municipal, que deverá também disciplinar o processo de escolha dos conselheiros tutelares pela comunidade local. De acordo com o artigo 132, do Estatuto da Criança e do Adolescente consta que “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.” (BRASIL, 2011, p.62)

Assim, a municipalização da política de atendimento à criança e ao adolescente significa uma estratégia de enfrentamento que fortalece o poder local no município para combater as diversas violações dos direitos das crianças e adolescentes. Contudo, a participação da população ou o exercício do controle social ação governamental, se configura num processo de abertura e de articulação da sociedade civil e poder público.

Os conselhos como forma de participação cidadã são resultado de movimentos sociais que buscam a redemocratização do país com o intuito de quebrar a resistência militar, esses movimentos levavam em consideração a importância da participação da população de forma a permitir a ampliação das possibilidades de intervenção nas questões sociais buscando sempre melhorias na qualidade de vida da população. De acordo com Faleiros, “o controle social dos conselhos sobre as políticas municipais podem ser mais ou menos exercido segundo as correlações de forças dentro dos próprios conselhos.” (2009,p.83)

Assim, controle social se constitui como um dos instrumentos de fiscalização visando o cumprimento das ações e acompanhamento da execução de políticas públicas formuladas pelo Estado. É importante salientar que a criação dos conselhos se configuram como um dos canais de possibilidades de participação social, inscritos em vários campos das políticas sociais. Todavia nem todo conselho se configura apenas canal de participação, alguns apresentam características específicas como é o caso dos CT que desenvolvem papel fundante e interventivo no combate à violência contra criança e adolescentes, conforme veremos no item a seguir, momento em que apresentaremos as análises obtidas a partir das entrevistas realizadas junto aos conselheiros no município de Apodi.

PRINCIPAIS DIFICULDADES APONTADAS PELOS CONSELHEIROS PARA REALIZAR O TRABALHO

O conselho tutelar é um órgão protetivo que atua no combate à violência contra crianças e adolescentes. Este foi criado, em Apodi, a partir do estatuto com o objetivo de zelar pelos direitos assegurados na lei 8.069, de 1990, a qual reconhece a criança e ao adolescente como sujeitos de direitos e também entende estes como seres em condição peculiar de desenvolvimento.

No dia 13 de Dezembro de 1990 foi aprovado e sancionada a Lei Municipal nº 164/90, artigo 1º, a qual “dispõe sobre a política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e das normas gerais para sua adequação”. (1990, p. 01) No seu Art. 18º, homologa-se a criação do Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo este um órgão “permanente e autônomo a ser instalado cronológica, funcional e geograficamente nos termos da resolução a serem expedidos pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente”. (APODI,1990).

Os projetos aprovados pelo CMDCA são custeados pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCM), criado a partir da Lei Municipal nº 164/90. Nela, a captação dos recursos e aplicação serão de acordo com as deliberações do CMDCA e dessa forma são destinados à criança e ao adolescente que se encontram em vulnerabilidade social (APODI, 1990).

As atribuições do Conselho Tutelar encontram-se dispostas no artigo 136, do ECA, as quais se apresentam sob uma sucinta discussão apresentada. No inciso I o CT deve atender todas “as crianças e adolescentes nas hipóteses” de ameaça ou violação dos direitos, seja por “ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão da sua conduta” previstos no Art. 98 desta lei. Quando se verifica um ato infracional cometido por uma criança, o Art. 105 prevê que: “Ao ato infracional praticado por criança corresponderão as medidas previstas no Art. 101” (BRASIL, 1990). Assim sendo, o Conselho Tutelar, deve procurar os pais ou responsáveis mediante o termo de responsabilidade, deve prestar orientação e dar apoio temporário a essa família, dentre outras medidas explicitadas nos incisos que compõem o Art. 101.

A nossa pesquisa de campo foi realizada com os cinco conselheiros tutelares que atuam no município de Apodi-RN, objetivando identificar as principais dificuldades encontradas pelos conselheiros para desenvolver o trabalho do CT. Quanto aos nomes dos entrevistados, optamos por identificá-los com nomes distintos visando à garantia do anonimato e o direito de não serem identificados.

As entrevistas com os conselheiros tutelares da cidade de Apodi-RN demonstraram-se momentos reveladores dos inúmeros problemas emergentes no cotidiano deste Conselho. Sendo esses decorrentes de fatores diversos e que vão desde a falta de conhecimento específico sobre os limites e possibilidades de atuação até a falta de recursos, entre outros. Sendo assim, adotou-se como procedimento condutor da análise a identificação do questionamento realizado aos conselheiros e logo em seguida as análises. Ao serem questionados sobre a preparação ou capacitação para a investidura no cargo de conselheiro tutelar obtivemos respostas diversas e diferentes compreensão sobre o assunto que discutiremos a partir da fala citada, abaixo.

Raramente a gente ver um conselheiro capacitado! Eu por exemplo só tenho uma capacitação, foi feito no início que eu entrei na gestão logo no início, menos de três meses. De lá pra cá não teve nenhuma capacitação deveria ter tido. Se a gente não abrir o estatuto e ler, e tentar entender de alguma forma, buscar na internet.[...] Então se não for por conta própria de uma forma digamos assim... autodidata a gente não vai aprender né, a gente não tem essa capacitação, infelizmente! (João, 24 anos).

Olha de existir, existe. Os meninos até foram capacitados segundo eles assim que entraram. E a gente vem lutando junto à secretaria e há até promessas de que eles iriam providenciar as capacitações pra gente, mas, até agora nada! Eu pelo menos entrei no conselho tutelar e até hoje nunca fui capacitado, em nenhuma capacitação oferecida pela prefeitura ou qualquer outro órgão que oferecesse (Daniel 28 anos).

É notória na fala dos entrevistados o reconhecimento sobre a necessidade de uma preparação adequada para a investidura no cargo de conselheiro tutelar, não podendo essa ocorrer de qualquer forma e à revelia de um conjunto de normatizações que devem ser pautadas. Contudo, os discursos apontam para um possível desconhecimento do próprio poder local em relação à importância dessa capacitação para a atuação do cargo de conselheiro tutelar e de sua responsabilidade em efetiva-la.

Na fala dos entrevistados foi possível perceber que as capacitações oferecidas pelo município não acontecem de forma continuada – isso quando acontecem – pois em muitos casos, os conselheiros recebem alguma orientação em momentos específicos, como no caso das programações e em eventos dos quais eles fazem parte. Essa fragmentação na política de proteção integral local, afeta diretamente na realização do trabalho dos conselheiros tutelares, sendo que esses ficam limitados a buscarem, por conta própria, alguma informação para o desempenho de sua profissão.

Em algumas falas foi destacado que os conselheiros buscam capacitações junto à Secretaria de Assistência Social, no entanto, estas não têm acontecido. Ao se observar a Lei Municipal preconiza-se que as capacitações dos conselheiros é responsabilidade do município, gerando-se portanto, um paradoxo que vem mostrar a falta de atenção do poder público para um melhor funcionamento e atuação do Conselho Tutelar no município em questão.

Quando questionados sobre o que O ECA representa para a vida das crianças e dos adolescentes? pode-se perceber que os entrevistados conseguem visualizar o Estatuto da Criança e do Adolescente como de grande importância para a garantia de direitos dos mesmos.

O ECA ele tem uma grande importância mais infelizmente não é aplicado como deveria ser. Num é? Se ele fosse realmente aplicado à gente não teria o contexto que a gente tem hoje, a pobreza, a fome, a miséria que a gente ver assolando aí a vida de várias crianças e conseqüentemente toda a família. E por isso que eu acho assim, é de grande importância se fosse realmente aplicado. (João, 24 anos).

[...] O estatuto como ele mesmo diz é algo que abrange todas as situações que envolve a crianças e adolescentes no sentido de... de saúde, de família, de... de todos os direitos fundamentais que envolve a criança e o adolescente (Daniel, 28 anos).

Apesar do reconhecimento do ECA enquanto instrumento de garantia de direitos da categoria infanto-juvenil a percepção dos conselheiros não se limita a uma visão simplista da realidade, ora esboçada no município de Apodi-RN. Vale ressaltar o destaque que é dado a ineficiência do poder público frente a essa realidade. O Estatuto ainda que reconhecido dentro de sua relevância é observado

como não materializado em sua plenitude frente à falta de políticas públicas que o torne de fato efetivo e vivificado em sua prática, uma visão que revela-se preocupante pois afirmam sua fragilidade em ser materializado, mas não o conhecem em sua totalidade.

O ECA é percebido como vital para que o trabalho do Conselho Tutelar venha a garantir os direitos de crianças e adolescentes. É importante, também para que esses direitos sejam assegurados pelo referido ordenamento jurídico que é aplicável a todas as crianças e adolescentes sem distinção. Quando questionados sobre “O que o Conselho tutelar promove para divulgar o ECA?” os conselheiros responderam estar conscientes desse papel a ser desempenhado no exercício de suas funções apresentando como a executam, dentro das condições reais que lhe são proporcionadas.

Bem, no... nas nossas condições limitadas de conselho tutelar de Apodi, a gente promove palestras, quando nós somos solicitados, e as vezes a gente... nós mesmos nos oferecemos para fazer uma palestra (João, 24 anos).

A gente faz palestras nas escolas. Nas redes sociais a gente... a gente também divulga, bota as atribuições do conselho tutelar entendeu? É... faz assim, quando tem a campanha 18 de março a gente também dá com uma contribuição também. Coisa assim (Pedro, 27 anos).

Olha o Eca... depois que eu entrei aqui, eu confesso a você que eu não vi nenhuma ação não! Depois... São só apenas cinco meses... Pra divulgação do ECA do estatuto mesmo eu não tenho visto nenhuma ação (Daniel, 28 anos).

Tomando como ponto de partida o reconhecimento de que há limitações para realizar o trabalho do Conselho Tutelar, sejam elas limitações estruturais, falta de capacitação, integração da rede, entre outras, os conselheiros reconhecem que existe a necessidade de realizar trabalhos junto à população. Esse trabalho é visto como determinante para o processo de conscientização da mesma em relação aos direitos das crianças e adolescentes.

Uma das principais formas de divulgação apontada trata-se da realização de palestras nas escolas. As palestras visam tornar jovens, crianças e adolescentes mais sensibilizados para os seus direitos e deveres. A internet também é apontada como um meio para divulgar o trabalho do Conselho Tutelar, sendo defendida como grande parceira de trabalho.

Ao serem indagados sobre as principais dificuldades enfrentadas para o desempenho de suas funções percebe-se que diferentes motivos são apontados, pelos conselheiros, como relevantes para as dificuldades que se originam em seu cotidiano de trabalho.

Acho que é o apoio governamental. A gente se sente muito fragilizado nas questões da infraestrutura, nas questões das capacitações, [...] o elo não é fortificado da rede de proteção, a gente não sente isso realmente funcionar, a gente não ter esse contato direto com a polícia, ou com o CREAS, ou com a secretaria, às vezes a gente se reúne, mais é aquela coisa superficial, [...] a omissão do estadual. A gente ganhou um carro e alguns equipamentos, mais veja bem, há quanto tempo existe o conselho tutelar? Há mais de... Há quase... Há mais de vinte anos né? (João, 24 anos)

[...] Eu acho que a principal dificuldade é a questão... do próprio funcionamento da rede... Da rede de proteção. Nós não temos casa de apoio, nós não temos um apoio maciço [...] das instituições, polícia, da justiça... [...] Teve uma situação que a gente encaminhou de exploração sexual [...] e já está mais ou menos com cinco meses, quatro meses e até agora a gente não teve resposta. (Daniel, 28 anos)

As principais dificuldades são [...] principalmente a questão da falta de conhecimento da sociedade com relação ao verdadeiro papel do conselho tutelar, né? A falta de conhecimento das atribuições que estão previstas no ECA. (Moisés, 28 anos)

Como se pode perceber diferentes motivos – e um não pode ser defendido como mais relevante que o outro – são apontados como dificultadores de um trabalho mais efetivo dos conselheiros tutelares no município de Apodi-RN. A ausência de apoio governamental é comprometedora da eficiência de um trabalho como esse que não pode depender da unicamente da sociedade civil. A falta de capacitação é pertinente nas falas dos entrevistados, os quais sem uma capacitação adequada e continuada não conseguem atender à demanda de necessidades de toda a população municipal.

De grande e igual relevância, ainda de acordo com as falas dos entrevistados é a integração da rede de proteção integral, conforme a rede socioassistencial instalada no município de Apodi, a qual não funcionando de forma articulada faz com que os trabalhos sofram atrasos e em muitos casos sejam abandonados no meio do caminho, ou não sejam resolvidos em sua integralidade haja vista, que há um

distanciamento entre a política de assistência integral e os órgãos de garantia de direitos no campo sociojurídico.

Por último, ao fazerem uma análise geral sobre a atuação do Conselho Tutelar no município de Apodi-RN, destacamos as seguintes falas:

De forma geral? É um trabalho... Eu não vou dizer bom! Porque nós atendemos os casos, nós notificamos, nós encaminhamos, nós fazemos o que preconiza o ECA , as nossas atribuições. Mas, infelizmente como eu te disse o Estado, o Município não oferece a infraestrutura adequada. A gente tem a ausência de uma casa de passagem, de um abrigo, nós não temos o... o que deveria ter pra poder realmente atuar. Mas, a gente faz o que pode o possível né? (João, 24 anos)

[...] Olhe, a gente tem algumas falhas, e eu converso sobre isso com os meus colegas. A gente tem tentado solucionar algumas falhas, a gente tem tentado resolver algumas situações. Até de forma interna que é por isso que a gente tem recebido algumas críticas da própria população, [...] (Daniel, 28 anos).

Então, é.. um trabalho importante, né... e... mas, que a gente poderia fazer muito mais se tivesse apoio e compreensão e ajuda da sociedade, e também do poder público que é a quem nos dá todo o amparo para poder trabalhar, né? [...] (Moisés, 28 anos)

As falas em sua maioria apontam as dificuldades, limitações e inquietações dos conselheiros, dentre estas destacam-se o apoio dos governos estadual e municipal, que mais uma vez é colocada como comprometedoras da eficiência desse trabalho, aliada a falta de uma estrutura adequada, falta de material básico entre outros. É um somatório de dificuldades que contribuem para que o conselho não esteja desenvolvendo a contento as suas atribuições.

Existe uma espécie de consenso entre os entrevistados que estes estão fazendo tudo o que está ao seu alcance, ainda que o exercício de suas funções lhe peçam mais. Há ainda a crença de que o Conselho tutelar desempenha um trabalho muito importante de enfrentamento e combate à violência intrafamiliar, mas infelizmente a sociedade não vê a importância desse trabalho, ou seja, a população não conhece o trabalho do conselho tutelar, não conhece as competências e as atribuições deste órgão, segundo o mesmo, isso implica no trabalho porque a população adiciona determinadas funções que não compete o Conselho Tutelar resolver. O notório ainda, é que o Conselho Tutelar passa a ser percebido como um órgão que a cada dia ganha mais visibilidade e relevância para a sociedade,

atuando com a sua política de enfrentamento à violência infanto-juvenil, buscando garantir o direito à qualidade de vida das crianças e adolescentes em todo o país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efervescência dos movimentos sociais em busca da redemocratização do país na década de 1980 possibilitou que a Constituição Federal adotasse medidas que atendesse a população como um todo incluindo a criança e ao adolescente como responsabilidade da família da sociedade e do Estado. Nesse sentido, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente. Com a descentralização da política de atendimento a criança e ao adolescente o ECA criou mecanismos e órgãos de proteção para garantir a estes sujeitos o cumprimento dos seus direitos, entre eles está o Conselho Tutelar, órgão que tem a função de cuidar para que os direitos das crianças e adolescentes sejam cumpridos.

O Conselho Tutelar é o órgão que tem a responsabilidade de atender a todas as crianças e adolescentes vítimas de violência, ou a simples suspeita de violação dos direitos fundamentais a vida de crianças e adolescentes seja por parte da ação ou omissão da família, da sociedade e do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis. O Conselho Tutelar atende as vítimas priorizando sempre a saúde e integridade das crianças e adolescentes, de maneira que sejam aplicadas as medidas cabíveis aos agressores. Vale ressaltar ainda, a importância desse órgão para se combater e desnaturalizar a violência presente no âmbito familiar utilizada ainda como método educativo e aceitável culturalmente pela sociedade.

A partir das análises das falas dos conselheiros tutelares de Apodi – RN é compreensível que inúmeros problemas emergem sendo esses decorrentes de fatores diversos e que vão desde a falta de conhecimento específico sobre os limites e possibilidades de atuação até a falta de recursos, entre outros.

É unânime nas falas dos entrevistados o reconhecimento da importância da capacitação para os cargos de conselheiros tutelares, pois os mesmos entendem que não se deve trabalhar de qualquer forma, já que se trata de um órgão que trabalha no combate e na inibição da violência contra crianças e adolescentes e tem como função principal zelar para que se cumpra os direitos dos mesmos

assegurados em lei, porém essas capacitações no município de Apodi – RN não ocorrem de forma continuada, o que nos faz compreender que o poder local não tem interesse algum em propor essas capacitações para os conselheiros tutelares. Assim, a omissão do município compromete diretamente na realização do trabalho do Conselho Tutelar. Por conta da falta de capacitação os conselheiros tutelares do município em questão ficam limitados na realização do seu trabalho, pois estes buscam por conta própria informações para o desempenho da sua atividade.

É interessante pensar esses aspectos sobre até que ponto o Estado é omissor em relação à efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes conquistados através de muita luta da população. O que se vê com bastante frequência é que o Conselho Tutelar tem sido alvo constante de críticas pela sociedade, ou seja, o Estado é omissor e a responsabilização sempre recai sobre as instituições e sobre os sujeitos que trabalham na materialização das políticas e direitos sociais como é o caso do CT, pois a este órgão é atribuído o papel de zelar as crianças e adolescentes que se encontram em situação de violabilidade de seus direitos, porém, o próprio Estado não lhes oferece o mínimo de condições para que o mesmo realize a sua função como deveria. É importante que se tenha investimentos nessa área para que estes possam atuar de forma uniforme no combate a violação dos direitos de crianças e adolescentes.

Apesar dos desafios explicitados por nós neste estudo sobre o fazer profissional dos conselheiros tutelares, é indispensável à atuação do Conselho Tutelar na realidade brasileira, uma vez que este é responsabilizado por zelar pelos direitos e garantias das crianças e adolescentes de acordo com a Lei. 8.069/90. Assim sendo, devemos pensar sua situação e reivindicar junto às instituições responsáveis por melhores condições de trabalho para estes profissionais.

Diante do exposto, e se tratando de violação de direitos são imprescindíveis os mecanismos que assegurem a defesa aos direitos das crianças e dos adolescentes. Para tanto é necessário mais investimentos no Conselho Tutelar com o intuito de viabilizar o desenvolvimento eficaz da sua ação, bem como oferecer as capacitações aos conselheiros para que os mesmos possam refletir sobre o fenômeno da violência e possam desenvolver um trabalho com qualidade e que atenda a demanda da população.

REFERÊNCIAS

APODI. Lei Municipal nº 164/90. **Dispõe sobre a política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Promulgada em 13 de Dezembro de 1990. Apodi – RN, 1990.

AMIN, Andréia Rodrigues. **Evolução Histórica do direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos.** 4 ed. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2010.

_____. **Doutrina de Proteção Integral: Aspectos Teóricos e Práticos.** 4 ed. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2010.

_____. **Princípios Orientadores do Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos.** 4 ed. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2010.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente.** Edição: 5. ed. rev. atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas 2011.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Senado Federal. Brasília 2008.

_____. **Decreto No 17.943.** De 12 de outubro de 1927.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Infância e Processo Político no Brasil: A arte de governar crianças.** 2 ed. ver. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Infância e Adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger.** Caderno Especial nº 19 – 15 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Edição de 29 de julho a 12 de agosto de 2005.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil.** 2. ed., rev. São Paulo: Cortez, 2008.

TAVARES, Patrícia Silveira. **A Política de Atendimento: Aspectos Teóricos e Práticos.** 4 ed. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2010.