

1.

Introdução

Estudar a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) 21 anos depois de sua promulgação é um exercício difícil de ser feito, principalmente quando o foco deste estudo está direcionado a um órgão que não tem similares no histórico de implementação de políticas públicas, destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes.

O interesse pelo Conselho Tutelar surgiu a partir do envolvimento com questões que envolviam o público destacado já no processo de formação acadêmica, porém foi através da inserção direta no Conselho Tutelar, enquanto integrante da equipe técnica, que esse interesse adquiriu peso e consistência.

O órgão surge no ECA – Lei 8069/90, num momento histórico em que o país já tinha alterado o seu modelo de governo ditatorial para o governo democrático. Essa mudança não ocorreu de forma linear, homogênea e harmônica, o processo foi de conflitos intensos entre governo e sociedade a fim de mudar a estrutura dessa relação, permitindo que a sociedade também tivesse voz e vez nas decisões que a envolvia. Com essa abertura, novos mecanismos de controle social passam a compor o quadro, a elaboração e a implementação das políticas. Teoricamente, não é mais o resultado da decisão dos governos, mas sim fruto de um processo de discussão no qual a sociedade também teve sua participação.

O órgão surge com três características fundamentais: é permanente (uma vez instalado na cidade não ser fechado); autônomo (tem liberdade para agir, tomar decisões sem a interferência de outros órgãos); e não-jurisdicional (suas decisões ocorrem no âmbito administrativo, não julga, nem imputa penas).

Em cada município é obrigatório a existência de pelo menos um Conselho Tutelar. O órgão deve ser composto de cinco membros escolhidos pelos cidadãos locais. Cada mandato dura três anos com possibilidade de uma reeleição.

Para concorrer ao cargo, a lei federal estabeleceu três requisitos: reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residir no município. Além desses requisitos, a lei municipal pode acrescentar outros requisitos, definindo também o local,

dias e horários de funcionamento e a remuneração dos conselheiros. O exercício da função de conselheiro se constitui serviço público relevante e estabelece presunção de idoneidade moral, no caso de crime comum assegura ao conselheiro prisão especial até o julgamento definitivo.

O órgão em destaque, que tem como objetivo principal zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente definido pelo Estatuto, está inserido no Sistema de Garantia dos Direitos das Crianças e Adolescentes composto pelos Conselhos de Direitos das diferentes esferas governamentais. A sociedade civil passa a participar nas decisões relacionadas à temática, ou seja, as políticas para crianças e adolescentes passam a ser pensadas com base nas necessidades locais.

No caso do Conselho Tutelar o avanço também foi significativo. A comunidade local teve a oportunidade de tornar-se um representante constituído através do exercício da função. Além disso, ela passou também a poder escolher quem serão as pessoas que desempenharão essa função. É a democracia apresentando sua marca no campo das políticas infanto-juvenis.

Porém alguns desafios também se apresentam neste órgão que surge com base na Constituição Cidadã. O exercício da função tem trazido ao cenário o retorno de práticas que não estão alicerçadas nos princípios constitucionais de 1988. O Conselho Tutelar passa a ser utilizado como um meio para objetivos terceiros, para isso os votos funcionam como moeda de barganha tanto junto à população quanto na relação com o governo local. Com isso a principal função do Conselho fica em segundo plano.

Pesquisar esta convivência de projetos políticos completamente distintos se apresentou em um grande desafio. Para viabilizarmos esse desafio, tivemos como ponto de partida o “processo de escolha” determinado pelo Estatuto. Inicialmente, a forma utilizada era a eleição direta, ou seja, a comunidade local escolhia esses conselheiros através do voto, posteriormente, houve uma flexibilização para o processo de escolha, deixando a cargo da legislação dos municípios qual método seria utilizado para a definição desses conselheiros.

Um dos pontos que muito nos intrigava durante o processo de elaboração da pesquisa, e que foi nossa hipótese inicial, era a convivência amigável de aspectos que fortaleciam a democracia com pensamentos, discursos e ações que retomavam práticas

de cunho conservador, dentre elas o clientelismo nas relações estabelecidas no contexto do Conselho.

Com base nesses apontamentos, a presente dissertação teve como objetivo analisar a presença de dois projetos políticos antagônicos (projeto democrático *versus* projeto conservador) no Conselho Tutelar, tendo como foco o processo de escolha dos conselheiros tutelares, que no município pesquisado ocorre através de eleição direta.

Também foram nossos objetivos específicos: i) pesquisar a materialização do processo de escolha dos conselheiros tutelares de Duque de Caxias; ii) identificar a partir dos discursos dos conselheiros eleitos aspectos que fortalecem a democracia ou o clientelismo; iii) pesquisar a percepção dos conselheiros tutelares sobre a participação social por dois ângulos: 1) a partir da inserção dos mesmos numa instituição ligada à temática da criança e do adolescente e 2) da comunidade local na eleição dos conselheiros tutelares.

Para caminharmos em busca dos objetivos, utilizamos como conceitos chaves os Conselhos no Brasil e na história mundial; os Conselhos de direitos que compõem o Sistema de Garantia infanto-juvenil; participação social; e o clientelismo a fim de auxiliar na compreensão dessa convivência híbrida de projetos políticos antagônicos no Conselho Tutelar. Foram realizadas cinco entrevistas. Como no município de Duque de Caxias existem três Conselhos Tutelares, entrevistamos um conselheiro de cada Conselho, além de uma entrevista com um assistente social componente de uma das equipes técnicas de um dos Conselhos e uma entrevista com um representante da comunidade local participante da última eleição ocorrida para a escolha dos conselheiros tutelares.

Recorremos, igualmente, a fontes documentais fornecidas pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Duque de Caxias, referente ao processo de escolha dos conselheiros tutelares no ano de 2009. Também tentamos ter acesso a documentos que versavam sobre a regulamentação de matérias que abrangiam o público infanto-juvenil, através da Câmara Municipal de Vereadores do município¹.

Tocar no ponto que muitas vezes mancha a história da efetivação da democracia não se traduz num exercício fácil, muito menos confortável. As instituições

¹ Todos nossos pedidos de acesso a documentos feitos à Câmara de Vereadores foram negados.

democráticas têm servido como cenário para ações que têm como objetivo maior a obtenção de metas pessoais, e que se distanciam da visão de um exercício de participação da coletividade. No momento de participar do processo de escolha, é possível ver claramente a disputa desses dois projetos antagônicos. De um lado a defesa pela participação da comunidade, tanto em ser um conselheiro quanto em poder, através do voto, escolher quem serão estes representantes; do outro lado velhas práticas tais como a troca de favores, a utilização de bens materiais para “conquistar” o voto da população, bem como o apoio da estrutura do governo e apoio político do poder executivo para chegar ao cargo pretendido. A tradicional plataforma com propostas que auxiliavam o eleitor a escolher o candidato, em alguns casos, é substituída por promessas que não favorecem a comunidade local.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos: O capítulo 2 aborda algumas experiências de Conselhos no contexto mundial e sua efetivação no Brasil. Sem pretender fazer uma reconstituição histórica exaustiva, este capítulo nos auxilia na compreensão de como esse mecanismo foi se apresentando como uma alternativa de participação da sociedade no controle social.

O Capítulo 3 apresenta essa alternativa a partir da consolidação dos direitos da criança e do adolescente. Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, um Sistema de Garantia de Direitos, composto pelos Conselhos, é estruturado a fim de garantir que políticas públicas sejam efetivadas para o público infanto-juvenil.

O capítulo 4 analisa os impasses e dilemas que vão se apresentando frente à efetivação do projeto democrático. Ele traz para a discussão conceitos que estão alicerçados num projeto político conservador que, constantemente, choca-se com o projeto democrático. Essa disputa intensa traz resultados mediatos e imediatos que dependerão da correlação de forças presente fortalecendo um ou outro projeto.

Finalmente, o capítulo 5 condensa os resultados da pesquisa de campo realizada, onde é analisado o fenômeno do clientelismo no momento quando os candidatos concorrem ao cargo de conselheiro tutelar no município de Duque de Caxias. O resultado dessa convivência (clientelismo e democracia) não permite o avançar nas atribuições do órgão e, conseqüentemente, o avanço na discussão de assuntos referente às políticas de proteção das crianças e adolescentes.

Por fim, fazemos algumas observações a partir do estudo realizado, destacando a importância do órgão na garantia do que se caracteriza a vigilância dos direitos de crianças e adolescente, apontando como é necessário o rompimento com práticas conservadoras e o retorno às idéias que fomentaram a criação dos diversos Conselhos de políticas públicas.