

5.

O Conselho Tutelar em Duque de Caxias: entre a garantia da participação democrática e o exercício do clientelismo.

O tópico que iniciaremos neste capítulo aborda a pesquisa por nós desenvolvida no 2º semestre de 2010. Nosso objetivo era pesquisar, a partir do funcionamento do Conselho Tutelar, a tensão existente entre o projeto político democrático e o projeto político conservador. Dois projetos distintos e antagônicos que podem estar presentes nos espaços públicos.

Nossa pesquisa foi realizada a partir do Conselho Tutelar de Duque de Caxias, hoje subdividido em três Conselhos. Essa escolha foi justificada pelos três anos que exercemos atividade profissional como assistente social no II Conselho Tutelar de Duque de Caxias. Outra questão que também justificou esse interesse foi a forma como os conselheiros exerciam suas atribuições: tanto nas relações com o poder legislativo, quanto com os familiares, crianças e adolescentes. Em alguns casos, chegamos a observar crianças e adolescentes trazidos ao Conselho Tutelar pela Fundação da Infância e Adolescência, aguardando o dia inteiro até ser decidido qual medida protetiva seria aplicada. Este é apenas um dos exemplos que sinalizam no cotidiano do órgão, a presença de questões que se chocam com o que o Estatuto da Criança e do Adolescente regulamenta, como por exemplo, a falta de prioridade no atendimento (Art. 4, Parágrafo único, alínea b)¹.

Para situarmos o município onde o Conselho está inserido, sinalizaremos brevemente alguns pontos na história da cidade. Segundo o IBGE² a cidade teve seu surgimento atrelado aos interesses dos governos do Rio de Janeiro em colonizar e cultivar as terras ao redor da baía de Guanabara. A partir de 1566, os primeiros colonos passaram a habitar na região com o objetivo de explorar o solo e as riquezas naturais. A região tem seu desenvolvimento alavancado na metade do século XVIII, sendo o elemento facilitador para esse desenvolvimento a desobstrução dos rios, que possibilitou

¹ Texto: Precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública. Durante nossa atividade profissional observamos em várias ocasiões, crianças que eram deixadas pela FIA (Fundação da Infância e Adolescência) após o recolhimento no município do Rio de Janeiro, e até mesmo em outros municípios, passarem o dia inteiro aguardando o conselheiro o levar para o abrigo quando esta era a medida protetiva a ser tomada. Também é válido ressaltar neste caso, que a falta de prioridade, não era devido o atendimento a um caso emergencial, mas sim de uma rotina estabelecida pelo próprio conselheiro.

² Fonte: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> – acesso em 16/03/2011

o escoamento dos produtos da lavoura. Dentre os produtos cultivados estavam a cana, o milho, o arroz, a mandioca e o feijão que viabilizou a acumulação de consideráveis fortunas aos proprietários.

A fase da decadência é datada da metade do século XIX, agravada pela devastação das matas e, conseqüentemente, a obstrução dos rios. Como resultado, as terras que eram férteis se transformaram em pântanos e a região se tornou inabitável com a proliferação e cobertura dessas terras pela vegetação de mangues.

Com a construção e inauguração da primeira Estrada de Ferro do Brasil em 1854, por Irineu Evangelista de Souza, depois Barão e Visconde de Mauá, a região volta a ter destaque. A inauguração de um novo trecho da ferrovia em 1886 também fomentou o povoamento da região que futuramente deu origem ao atual município.

Em 14 de março de 1931, foi criado o Distrito de Caxias com o desmembramento do Distrito de São João que passou a pertencer ao município de Iguazu, hoje Nova Iguazu. Já em 31 de dezembro de 1943, foi alçado a município – Município de Duque de Caxias, sendo sua sede a antiga Estação Ferroviária.

Sua economia teve seu crescimento acelerado alavancado pelo parque de indústrias que se fixou em seu território, sendo o grande destaque a refinaria de petróleo localizada na região.

A partir de 1954, através da lei 2157 de 28 de maio de 1954, dois novos distritos são criados: Campos Elíseos e Xerém, e em 1º de julho de 1960 a divisão territorial do município passa a ser composto por quatro distritos: Duque de Caxias, Campos Elíseos, Imbariê e Xerém.

Se a lei 8069/90 institui o Conselho Tutelar, na prática o primeiro a funcionar foi o Conselho Tutelar de Porangatú em Goiás, no ano de 1991³. Em Duque de Caxias, o primeiro Conselho Tutelar só começou a funcionar em 1996. Hoje, o Município conta com três Conselhos tutelares em funcionamento, além da expectativa da abertura de um quarto Conselho, ainda sem previsão de abertura. Tendo em vista o fato de que o município é dividido geograficamente em quatro distritos e com uma população em torno

³ Informação adquirida através do jornal Diário do Norte. Também consta na internet que o 1º Conselho Tutelar do Brasil, foi o do município de Maringá, no Paraná. A lei que regulamenta o Conselho de Maringá é do ano 2000. Segundo o Diário do Norte, o de Porangatú foi criado em 1991.

de 842.686⁴, os Conselhos estão divididos da seguinte forma: o I Conselho Tutelar atende as demandas do 1º distrito, o II Conselho as demandas do 2º distrito e o III Conselho Tutelar está responsável pelos 3º e 4º distritos.

A primeira lei que regulamentou o Conselho Tutelar em Duque de Caxias passou a vigorar a partir de 15 de dezembro de 1995, através da Lei municipal 1278. A lei trouxe além da estruturação e regulamentação que já constava no Estatuto da Criança e do Adolescente, outros critérios que regem o Conselho Tutelar do município. Dentre esses critérios, podemos destacar os tópicos que norteiam a justificativa para a criação de novos Conselhos tutelares no município:

- a) *prioridade para área de maior concentração habitacional;*
- b) *reivindicação da população local;*
- c) *criação de novos distritos*
- d) *instalação prioritária em áreas onde se registrem grandes violações de direitos das crianças e adolescentes.*

Visando estruturar o funcionamento do Conselho, a lei também estabeleceu que o órgão atenda de 2ª a 6ª feira, das 09 às 18 horas, sendo que nos fins de semana e feriados o atendimento seja em sistema de rodízio. Cada conselheiro tem como carga horária de trabalho 30 horas semanais para o desempenho de sua função, divididas em seis horas diárias.

No exercício de suas funções, o conselheiro está vedado de expor crianças ou adolescentes a riscos, ou pressão física ou psicológica; quebrar sigilo dos casos a si submetidos de modo que envolva tanto a criança ou adolescente e apresentar conduta pública indecorosa. Esses atos resultariam na perda do mandato, bem como se ausentar a três sessões consecutivas ou cinco alternadas no período de um ano; ser condenado por sentença irrecorrível, por crime doloso ou contravenção penal; ter tido decretado pela Justiça Eleitoral, a suspensão ou perda dos direitos políticos e se comprovado omissão e/ou negligência em suas atribuições. Para que haja perda do mandato é necessário decreto do CMDCA, mediante provocação dos diferentes órgãos: Ministério Público, o Conselho Tutelar ou pelo próprio CMDCA. Em caso de vacância, os

⁴ Dado fornecido pelo CMDCA através da Deliberação nº 85/2008. Hoje, baseado nos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através dos resultados preliminares do censo 2010, a população do município gira em torno de 855.046 habitantes, desse total 543.646 são eleitores. Hoje a população é basicamente urbana composta de 852.131 pessoas, já o total rural é 2.915 habitantes.

suplentes assumirão mediante ordem de votação.

O suprimento da equipe técnica e administrativa é de responsabilidade do Poder Executivo Municipal, bem como dos recursos e insumos que viabilizem o funcionamento do órgão.

A lei também acrescenta outras atribuições ao Conselho Tutelar, além das que já constam na Lei Federal 8.069/90. Além da competência de zelar pelo atendimento dos direitos da criança e do adolescente inclui-se encaminhar os casos de: I - adolescentes grávidas ou mães em risco social ou pessoal; II - criança ou adolescente envolvido com prostituição e/ou produtos cuja exposição poderá causar dependência física ou psíquica, ainda que por utilização indevida e criança e adolescente, vítima de discriminação de classe social, raça, sexo, idade e religião.

A lei municipal 1278/95 trazia como requisito para candidatar-se a membro do Conselho Tutelar, apenas quatro requisitos:

I - Reconhecida idoneidade moral;

II- Idade superior a 21 anos;

III – Residir no município há mais de 05 anos;

IV – Ser reconhecida experiência mínima de 02 anos no atendimento aos direitos da criança ou adolescente, devendo o candidato ser indicado através de assembléia realizada por entidade devidamente registrada no CMDCA em Duque de Caxias ou por Assembléia da Categoria Funcional.

Os dois primeiros requisitos seguem fielmente o texto do Estatuto da Criança e do Adolescente; no terceiro requisito é acrescentado um prazo de residência no município de 05 anos, o Estatuto regulamenta que o candidato resida no município, porém não estabelece prazos; o último requisito é totalmente criado e exigido pela lei municipal. Os requisitos regulamentados pela lei municipal continuam os mesmos, no entanto mais a frente é possível observar que no edital deliberado pelo CMDCA, outros requisitos passam a fazer parte, bem como a redação do texto está mais bem estruturado e redigido.

O modo regulamentado como processo de escolha é a eleição. Estão também contidos na lei vários procedimentos que normatizam esse processo de forma transparente. Os recursos para a manutenção do órgão ficaram sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Ação Social, hoje Secretaria Municipal de Assistência Social.

A lei 1278/95 regulamentou o I Conselho Tutelar de Duque de Caxias, sendo o mesmo instalado em 1996. Em 24 de junho de 2002, a lei 1645 regulamentou a criação do II Conselho Tutelar que passou a funcionar em 2003. E finalmente em 25/05/2009, a lei 2263 criou o III Conselho Tutelar de Duque de Caxias, sendo seu funcionamento apenas a partir do ano seguinte da votação.

O III Conselho Tutelar é o mais novo dos três. Foi deliberado pelo CMDCA em setembro de 2008, para implantação em 2009 após aprovação do Poder Legislativo municipal. A criação deste Conselho seguiu as diretrizes do CONANDA (Resolução 75) que recomenda a criação de um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes ou em densidade populacional menor quando o município for organizado por regiões administrativas, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais de um Conselho Tutelar por região. No caso do município de Duque de Caxias tanto tem mais de 200 mil habitantes, quanto sua grande extensão territorial justifica a existência de outros Conselhos.

Para a criação do novo Conselho também foi necessário a participação da sociedade civil local através de abaixo assinado encaminhado pelo Fórum Permanente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Duque de Caxias, que é uma instância de representação da sociedade civil organizada. O objetivo deste fórum é propor políticas sociais públicas que promovam a conquista efetiva dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

Quando o Estatuto foi promulgado em 1990, a forma pensada para decidir quem seriam os conselheiros tutelares era através de eleição. No ano seguinte, a lei 8241/91 flexibilizou esse processo eleitoral, alterando o termo “eleição” para “processos de escolha”, com essa mudança os municípios são quem regulamenta a forma pela qual decidirão quais serão seus conselheiros.

Algumas mudanças foram efetivadas na última eleição em 2009. A eleição para cada Conselho que ocorria em datas diferenciadas foi unificada.

Dentro do edital deliberado pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Duque de Caxias para a última eleição, outros requisitos foram acrescentados ao processo. Esses requisitos são:

- I- *Reconhecida idoneidade moral;*

- II- *Idade superior a 21 anos;*
- III- *Estar no gozo dos direitos políticos;*
- IV- *Residir no município de Duque de Caxias a pelo menos 05 anos*
- V- *Ter como escolaridade mínima o ensino médio completo;*
- VI- *Ser indicado por instituição registrada/inscrita no CMDCA – Duque de Caxias, exceto os candidatos a reeleição;*
- VII- *Reconhecido trabalho nos últimos 24 meses, em instituição registrada no CMDCA – Duque de Caxias no atendimento direto e/ou de defesa e garantia de direitos com crianças e/ou adolescente.*

Cumprindo esses critérios, trinta e quatro pessoas puderam participar do processo seletivo, das quais: dezoito concorreram às vagas no I Conselho, dez no II Conselho e seis no III Conselho Tutelar. Não temos comprovado o motivo de um maior número de candidatos concorrendo às vagas do I Conselho Tutelar, bem como da quantidade de votos obtidos, mas este fato pode estar ligado ao tempo que o Conselho está em funcionamento, a visibilidade que o 1º distrito possui dentro do município pelo fato de ser a sede do município.

A eleição ocorreu em 25 de outubro de 2009, sendo abertos postos de votação nos quatro distritos do município. O resultado da eleição elegeu os cinco conselheiros tutelares que obtiveram a maioria do número de votos por área de abrangência, bem como os quinze suplentes para que em caso de vacância no I, II ou III Conselho Tutelar do município de Duque de Caxias tivessem os substitutos para o cargo. Os suplentes assumirão no caso de real necessidade devido à ordem do resultado da votação, independente da opção para qual Conselho Tutelar concorreu.

13.729 eleitores compareceram para votar. A quantidade de votos obtida no I Conselho foi de 9120 votos, sendo 8990 votos válidos; 82 votos em branco e 48 votos nulos. No II e III Conselho Tutelar, a quantidade de votos foi em numero bem reduzido se comparado ao I Conselho. No II Conselho o total de votos foi de 3576, dos quais 3504 eram votos válidos; 34 votos em branco e 38 votos nulos. Finalmente no III Conselho Tutelar, o total de votos foi de 1033, sendo 1002 votos válidos; 17 votos em branco e 14 votos nulos. É importante destacar que mesmo sendo uma eleição facultativa, onde não existe uma obrigatoriedade do voto, as pessoas foram até os postos de votação para votarem em branco ou nulo.

O gráfico abaixo nos ajuda a visualizar o dado que tínhamos citado anteriormente. A quantidade de participantes para o cargo de conselheiro no I Conselho foi consideravelmente diferenciada se comparado aos outros Conselhos, porém o quantitativo de votos também caminhou nesta mesma direção. O primeiro mais votado no I Conselho teve quase o dobro de votos que o 2º Conselho. Para elucidar ou aprofundar esta questão seria necessária outra pesquisa que esclarecesse os reais motivos deste fato.

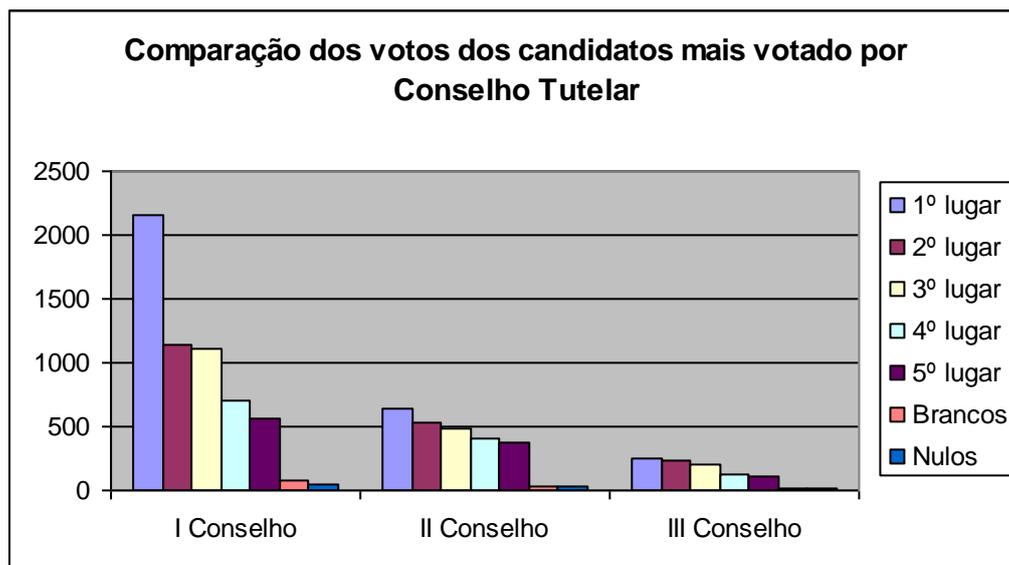


Gráfico I

No que concerne à questão de gênero, podemos dizer que há uma paridade entre os sexos, tanto no que se refere aos candidatos inscritos para participarem do processo através da eleição, quanto dos que saíram vitoriosos. Dos 34 candidatos a conselheiros, 18 são do sexo feminino e 16 são do sexo masculino, fator que não sinaliza uma diferença acentuada entre os sexos. Isso é um dado importante, pois mostra que as atribuições exercidas pelos conselheiros tutelares não estão diretamente ligadas a uma função feminina, mas sim a outros fatores mais amplos.

O CMDCA, dentro do edital que orientou o processo de escolha – via eleição – para Conselho Tutelar em Duque de Caxias, deliberou uma série de diretrizes a fim de viabilizar uma eleição com iguais oportunidades a todos os candidatos, bem como um processo com lisura e transparência. Neste ponto a eleição se assemelha ao processo eleitoral que ocorre no país para os diversos cargos eletivos. Além de utilizar como base

as mesmas vedações impostas pelo Tribunal Superior Eleitoral⁵. Também podemos destacar devido à temática da nossa pesquisa o art. 4º, Inciso III, da Deliberação 73/2008 do CMDCA, que diz: “*Não será tolerada propaganda: que implique oferecimento, promessa ou solicitação de dinheiro, dádiva, rifa, sorteio ou vantagem de qualquer natureza*”.

Esse artigo é um dos vários deliberados pelo CMDCA a fim de evitar práticas conservadoras que ocorrem no cenário político brasileiro, desde o processo de escolha até o cotidiano do Conselho Tutelar, que tem uma lógica de exercício da democracia pela comunidade local. Na tentativa de evitar essas práticas já no processo de escolha, o CMDCA se responsabiliza pelo processo, enquanto o Ministério Público fiscaliza todo o desenvolvimento da eleição.

Após a eleição, o Ministério Público continua fiscalizando as ações dos conselheiros tutelares no exercício das suas atividades.

5.1

Clientelismo X Participação: A análise dos discursos

As entrevistas com os conselheiros tutelares dos três Conselhos de Duque de Caxias ocorreram no 2º semestre de 2010. As mesmas nos ajudam a analisar como tem se materializado a correlação de forças, ora pelo viés democrático ora pelo conservador.

Pudemos identificar no discurso dos entrevistados semelhanças. Em alguns casos as respostas foram iguais, mesmo se tratando de pessoas com trajetórias completamente diferentes. Essas falas nos ajudaram a descortinar a hibridez que mescla democracia com clientelismo e que nos remete ao velho jogo político que vemos nas eleições eletivas.

O processo de escolha via eleição, muitas vezes traz no seu bojo aspectos que se distanciam do momento em que os Conselhos Tutelares foram pensados. A defesa da democracia dando a oportunidade da comunidade de participar diretamente do processo de escolha é um fator importante, no entanto, pensar na qualidade dessa participação é um movimento necessário que deve fazer parte do contexto.

Falando em termos de números, o percentual da população que participou da

⁵ Resolução 22.718/2008 do Tribunal Superior Eleitoral

última eleição se constitui numa média de 1,6% da população do município. O quantitativo que tivemos como base partiram dos dados apresentados pelo CMDCA⁶: em 2008, a população girava em torno de 842.686 pessoas. Ou seja, trata-se de um percentual ainda muito reduzido de participação local, por outro lado não podemos deixar de sinalizar dois pontos, o primeiro é que a eleição é facultativa e automaticamente votam aqueles que de alguma forma desejam participar, o segundo é que mesmo sendo facultativa existem pessoas que votam nulos ou em branco.

No discurso dos conselheiros, a participação da comunidade local é importante, porém nem sempre é feita de forma consciente:

“... vai votar sem nem saber nem pra quê que é, o quê que é o Conselho. Ah! Pra Conselho vou lá votar. O quê que é isso? Não tem o hábito nem de perguntar o quê que é, eles: Ah! Vou votar lá no fulano, que tem um negócio lá. Não sei o quê que é, é o tal do Conselho e pronto. Depois você pergunta, você votou pra quem? Ah, votei nisso? Ele nem sabe, aí a população não sabe nada, não é informado...” (Conselheiro I)

“... estamos avançando. A cada tempo que passa a comunidade sabe, tem maior conhecimento do processo eleitoral. Mas eles não sabem ainda, qual é a função do Conselho, eu digo os eleitores...” (Conselheiro II)

A questão da participação de forma consciente pode ser analisada por dois ângulos. O primeiro tem a ver com a questão da propaganda sobre a eleição. Na medida em que mais pessoas sabem que existe uma eleição que ocorre de três em três anos para a escolha dos conselheiros tutelares do município, mais possibilidade de se interessarem em participar do processo. Outra questão está relacionada com a qualidade desta participação: saber qual a finalidade da eleição, as atribuições dos conselheiros, as propostas dos candidatos, as funções do Conselho Tutelar, entre outras questões que contemplam a eleição. O conhecimento desses pontos ajuda a dar qualidade ao voto. Porém à medida que a população não tem clareza dos objetivos da eleição, esse voto pode ser utilizado com outro foco, abrindo espaço para que a participação seja trocada por mercadorias e/ou favores:

“Eu acho bom, só que a comunidade nem sabe das eleições. Vai pela amizade ou pela cerveja, ou pelo churrasco” (Conselheiro I)

Ou seja, como vimos anteriormente nas palavras de Luchmann (vide pág. 13), a participação da comunidade local fica reduzida ao momento do voto e com o objetivo de atender a interesses particulares, tanto do eleitor, quanto do candidato. Perde-se no

⁶ Idem nota 14

processo a dimensão político-educativa deixando de ser uma participação consciente, politizada. O espaço democrático é real, o direito de escolher quais os candidatos atendem melhor as necessidades impostas pelo cargo é garantido, no entanto tudo isso é, em grande parte, deixado em segundo plano em detrimento das questões de âmbito coletivo referente a crianças e adolescentes.

Outra questão interessante apontada nas entrevistas está relacionada ao esclarecimento do voto à população pelos conselheiros. Pudemos observar que fica registrado o interesse dos mesmos em divulgar para a população a eleição, no entanto, mesmo dentro desta questão há posicionamentos diferenciados, como vemos abaixo:

“Depois que eu vim candidato, aí eles passaram a conhecer mais um pouco né? Porque eu vim na 1ª eleição, como eu falei fiz muita festa, muita coisa. Então eu fiquei divulgando, divulgando. Botei dois carros de som, então as pessoas passaram a ouvir do Conselho Tutelar, mas saber, não.” (Conselheiro I)

Esta resposta foi dada ao perguntarmos se havia necessidade do voto da população ocorrer de forma mais consciente, porém a resposta esta atrelada justamente ao que estamos estudando – o exercício das práticas conservadoras. A importância do voto fica reduzida ao número e não a clareza necessária para um voto consciente. Sem dúvidas, a quantidade de pessoas que vão votar é importante, pois para que sejam eleitos é necessário o maior número de votos. Fazer festas e divulgar a eleição não é sinônimo de participar do processo de conscientização do voto.

Outro posicionamento percebido foi o aproveitamento dos espaços sociais e da rede de relacionamento para qualificar o voto, para esclarecer ao possível eleitor quais são as atribuições, os deveres, o papel do Conselho Tutelar, mesmo que para o candidato ser eleito, seja necessário o maior número de votos válidos:

“... a grande sacada é... que você esclareça a sociedade da importância do Conselho, independente ou não de votar em você, que ele vote. Que de três em três anos existe esse processo eleitoral, facultativa e que as prerrogativas do conselheiro ela é muito vasta e positiva pra sociedade, principalmente, as crianças e adolescentes. Esse é o grande lance, então, aquelas reuniões dos amigos da esquinas, do futebol, galera, (...) por ser facultativo, a minha postura enquanto candidato é qualificar esse eleitor, através da informação então, até porque você precisa ser valorizado, se o eleitorado que participa da eleição do Conselho for votar fisiologicamente porque é meu amigo, porque eu vou te dar uma força lá, eu acho que o lance, tem que buscar essa orientação à sociedade...” (Conselheiro II)

Esse tipo de atitude reforça o projeto democrático e enriquece tanto o processo de escolha, quanto o voto da população. Sinaliza uma participação para além dos

interesses pessoais.

Ainda falando sobre a questão da percepção dos conselheiros quanto à participação, temos a participação dos mesmos numa instituição da sociedade civil ligada à temática da criança e do adolescente, no período mínimo de dois anos, visto que esta inserção é um dos requisitos para se tornar um candidato a conselheiro. A princípio estar exercendo atividades dentro uma instituição que atendem a crianças e adolescentes, familiariza os candidatos ao universo em que estarão inseridos caso sejam eleitos. Mas outras questões foram explicitadas:

“...realmente tem que ter, eu acho que 02 anos é até pouco, (...) realmente só quem sabe no dia a dia é quem já vivenciou aquela situação. Porque você leva uma pessoa de fora que nunca teve contato com criança e joga dentro de um Conselho Tutelar como conselheiro, não vai dar certo não, entendeu? E lembrando que não é só ter trabalhado dois anos, tem que ter sido comprovado durante aquele período de dois anos, não é só trabalhar dois anos. É válido sim.” (Conselheiro III)

“A questão temporal ela é importante a princípio, mas é relativo, eu posso muito bem ter um vínculo de atividade, mas com que frequência? Com que demanda? O que a instituição afere a esse colaborador como candidato a conselheiro, né? Ela pode atestar que eu tenho um vínculo só que o cara pode aferir o meu perfil técnico, emocional, pessoal, comportamental, o que me afere, entendeu? É eu acho relativo, principalmente porque o conselheiro, ele decide o tempo todo, ele se ... é o fio da navalha, né? E ele tem que ter um conhecimento geral, global, bem razoável, não é pouco não, na minha opinião, bem razoável” (Conselheiro II)

“Se a pessoa for realmente na instituição trabalhar sim, se fizer igual a mim não. Eu não fui uma vez em instituição nenhuma, só botei meu nome. Aí eu não tinha nada. Eu vim com a cara e a coragem e aprendi, fui aprender no 1º curso. O 1º curso de conselheiro, foi que me deu a noção do que era o Conselho, que até então eu não sabia, eu queria entrar aqui e ganhar meu salário.” (Conselheiro I)

Realmente é difícil avaliar se dois anos é um tempo capaz de acrescentar conhecimentos aos futuros conselheiros. Também não podemos afirmar que este é o objetivo do requisito, talvez seja uma tentativa de ter candidatos/conselheiros que, de alguma forma, vivenciem as questões relacionadas ao público infanto-juvenil. Seguindo a mesma direção, o requisito é bem amplo e não qualifica que tipo de atividade foi desempenhada por este candidato. Muitas vezes o conhecimento só vai ser real, após o curso de capacitação obrigatório para o exercício do cargo.

Por outro lado, também podemos observar que não é possível um real controle dessa participação, visto que o próprio candidato expõe que apenas teve seu nome registrado como um candidato da instituição X e nunca desenvolveu qualquer tipo de atividade dentro da mesma. O próprio deixa claro seus interesses particulares,

materializado na expressão “*entrar aqui e ganhar meu salário*”. Como anteriormente foi sinalizado por Nogueira (2005), a participação perde a dimensão política e o espaço público utilizado como um espaço de negociação de interesses particulares.

E é na busca pela concretização desses interesses que é possível perceber a utilização dos espaços caracterizados pela democracia se mesclando também com práticas conservadoras.

O primeiro ponto que queremos destacar nesse sentido é a tentativa de descaracterização do que foi a grande inovação dos Conselhos e particularmente do Conselho Tutelar: a oportunidade da comunidade/sociedade participar do processo.

Como descrito nas palavras abaixo:

“Como conselheiro, o Conselho na minha opinião, eu acho que deveria ser através de concurso. Acho que a gente trabalha muito, a gente tem muita responsabilidade, a gente trabalha muito, quem tá de fora não tem noção de quanto a gente trabalha. Pra você ter três anos, depois mais três e depois não pode vir mais ou tentar novamente depois, eu acho que não deveria ser eletivo não, eu acho que deveria ser através de concurso mesmo... É uma carreira, isso! Eu acho que pra mim, deveria ser assim. Porque você teria estabilidade em ser conselheiro...” (Conselheiro III)

O objetivo de eleger representantes que zelem por direitos através do processo de escolha é sob esta perspectiva uma possibilidade de emprego estável. O que de alguma forma pode indicar que a busca inicial é pelo salário oferecido pelo município, como reforça outro conselheiro com as seguintes palavras:

“Pra dois dias de trabalho o salário não é ruim não. Porque o salário mínimo hoje é 510 reais né? Então a pessoa ganhando R\$ 2.500,00 ela ganha cinco salários. Então cinco salários, são cinco salários, é as pessoas pra trabalhar dois dias. Muita gente não tem preparo, não sabe nem o quê que é. Vem pra cá e ganhar R\$ 2.500,00 é muito bom. Eu acho que o salário não é ruim... É o salário. Não é nada pela criança, é só o salário”. (Conselheiro I)

A luta travada pelos movimentos sociais nas décadas de 80 e 90 vai sendo substituída pelo interesse em um cargo que garanta estabilidade no mercado de trabalho. As questões coletivas que englobam o universo infanto-juvenil e que devem ser atendidas por representantes da comunidade local, na medida em que fosse substituído por uma carreira profissional não estaria em consonância com a luta pela existência dos Conselhos, nem atenderia mais aos objetivos para quais os cargos de conselheiros foram criados através do Conselho Tutelar.

No que se refere ao clientelismo é possível identificar claramente na fala dos

conselheiros pontos que remetem ao fenômeno:

“Foi o... a Secretária (de Assistência Social) na época ela falou né? Foi o negócio da transição de governo e eu ia sair, certamente eu ia sair, ela falou: Max, lá você vai poder fazer muito mais do que aqui dentro por essas crianças e eu achava até que não, porque eu achava que lá no abrigo eu poderia fazer mais por elas. Até que eu só fui saber o que ela estava fazendo quando eu ganhei a eleição, que eu comecei a trabalhar.” (Conselheiro III)

Se analisarmos a fala acima a partir da análise de Carvalho, veremos que para a sustentação do clientelismo é necessário não somente a relação entre o candidato e o eleitor, pois o fenômeno estabelece relações com sistemas macros. Ou seja, são estabelecidas relações com o sistema político macro, onde os próprios políticos participam da reprodução do clientelismo. A rede é estruturada de forma que os candidatos escolhidos pelos participantes do governo e até mesmo pelo governo consigam usufruir da máquina pública no processo de eleição. Com isso a rede clientelística vai sendo ampliada em diferentes níveis.

De forma aberta o clientelismo é uma prática condenável e que deve ser extirpada do contexto democrático, porém no cotidiano é difícil combatê-lo. Cada vez mais o processo de escolha para conselheiro tutelar via processo eleitoral tem se assemelhado a eleição para os cargos eletivos do país. Conseguir fazer a distinção entre quais são reflexos do clientelismo e quais os frutos de um bom exercício é algo extremamente difícil e talvez até impossível de ser feito. Vejamos:

“... O Conselho não é pra dar visibilidade à pretensão política. É um cargo que tem que ser exercido com competência, autoridade. É diferente de competência. Porque não é agradável eu digo por mim eu vê o colega, não seria agradável ver um colega usando o Conselho pra promoção entendeu? Usando as prerrogativas de conselheiro, essa visibilidade que se fala a nível de futuro, pretensão política, poderia ser feita assim: você canalizar uma demanda, usar a prerrogativa do Conselho como clientelismo, eu abomino isso profundamente. Eu acho que é um processo natural quando você exerce sua função de conselheiro, quando você interage com a educação, assistência, trabalho, segurança, Ministério Público, Vara da Infância, todos os níveis.” (Conselheiro II)

Dependendo de como essa relação é vivenciada pelo conselheiro tutelar, todo esse universo acaba sendo utilizado como moeda de troca, tanto no nível macro, quanto no micro. Tudo acaba dependendo da intenção e forma como o conselheiro desenvolverá seus atendimentos à clientela e seu relacionamento com os diversos níveis.

No que tange ao processo de eleição, também podemos identificar algumas práticas conservadoras na relação direta com os eleitores, que se apresentam sob diferentes roupagens:

“... Então mais do que isso não porque não te o que fazer, as pessoas querem, tipo igual muita gente que falou que ia dar cesta básica, ia fazer, ia acontecer. E não tem como, você não tem como dar nada. Eu não prometi nada porque eu não sabia como era isso aqui ... A única coisa que eu prometi, não, se eu ganhar eu vou te dar uma caixa de cerveja, pro seu time jogar bola, entendeu? Ah, da igreja, da igreja vou dar a carne pro almoço da igreja. Tanto é que toda igreja que me ajudou eu dou carne até hoje. Mas isso é de mim. Independente disso aqui, eu já dava, entendeu? Aí eu dou, dou pra igreja católica, dou pra igreja de crente” (Conselheiro I)

Nenhum candidato quer assumir que barganhou seus votos para chegar ao seu objetivo, porém fica mais que claro que o voto é utilizado como moeda de troca na eleição. Neste caso, podemos fazer uma analogia com a análise de Lenardão (2006) onde a carência da população caracteriza a “porta de entrada” da relação clientelística entre o conselheiro e seus eleitores.

Outro ponto que devemos destacar é o fato que boa parte desses eleitores faz parte da rede de relacionamentos do candidato/conselheiro, vota-se pelo amigo e não pela defesa dos direitos da criança e do adolescente. A função de conselheiro é exercida pelo salário pago, os direitos infante-juvenis ficam geralmente em segundo plano.

Nem sempre as promessas de campanhas contemplam questões individuais e particulares, a sinalização de uma proposta de ação piloto visando o acesso de crianças e adolescentes, conseqüentemente suas famílias, ao registro civil é uma demonstração de que também temos propostas coletivas de interesse da comunidade:

“Bem, tive uma que eu pensei ser mais fácil, mas não foi promessa pra A ou B, era uma proposta de ação piloto, numa determinada área pra reduzir os sub-registros (interrupção). Uma determinada área, não muito numerosa mais que já indicasse o número de sub-registro ou não registro. E as pessoas sem registro de nascimento.” (Conselheiro II)

Propostas como estas valorizam a democracia e confirmam a lógica de criação dos Conselhos, fomentam a idéia dos representantes da comunidade viabilizar o atendimento das demandas locais. Eles estão mais próximos dos problemas vivenciados pela população e ao mesmo tempo fazem parte da gestão, ainda que de um modo diferenciado.

Para finalizar, vale a pena acrescentar a questão referente ao uso do Conselho como uma projeção para o cenário político, ou seja, a transformação do espaço público

num “meio” para a carreira política. A literatura já vem apontando esta tendência do uso do Conselho Tutelar:

“Eu pensei que eu tando aqui, eu fazendo, eu automaticamente poderia vir a vereador e ganhar uma eleição de vereador. Era uma projeção. Mas aí não deu certo. Até agora não deu certo, né? Não sei daqui pra frente (...) quando eu entrei aqui (...) eu comecei a me envolver com voto, com voto, com povo, você vê que você tem uma condição de ir pra frente. Então eu vi que eu tinha mais. Eu ainda tenho, só que agora eu to meio arriado.” (Conselheiro I)

Infelizmente esta tendência tem sido vista de maneira geral na contemporaneidade. Os espaços públicos que deveriam servir na luta para garantir os direitos de seus interessados através da coletividade tem servido para projetar pessoas para o cenário político. Ser um representante eleito não se caracteriza numa prática conservadora, ao contrário ela faz parte do jogo democrático, no entanto o uso desses espaços, em alguns casos, a participação fica restrita até a finalização da eleição, ou seja, o interesse dos candidatos é garantir sua candidatura. Após esta etapa, a bandeira que foi a plataforma para a eleição, onde os interesses da população eram o principal objetivo, acaba sendo esquecida e anulada.

Como pudemos apresentar a constituição dos espaços públicos tão exaltados por caracterizarem a democracia no país, por si só não foram capazes de romper com as práticas conservadas tão crucificadas, cada vez mais o que vemos é a uma invasão do clientelismo e de outras práticas conservadoras nesses espaços. Convivem lado a lado, mesclando a existência de ambos os projetos e são fortalecidos a partir da disputa demarcada pela correlação de forças.

5.1.1

Clientelismo X Participação: A visão de outros atores sobre o mesmo fenômeno

Apesar de partirmos de pontos e trajetórias diferenciados, foi possível identificarmos muitas semelhanças no que se refere à visão do assistente social (representante da equipe técnica do Conselho Tutelar) quanto do representante da comunidade local no que se refere ao órgão.

As respostas sinalizam que os conselheiros tutelares recorrem ao cargo para se beneficiarem através da máquina pública, fazendo do órgão um trampolim para projetos

diversos, bem como de acesso a cargos eletivos e governamentais. Para alcançarem esse objetivo, utilizam meios que se assemelham aos que são utilizados nas eleições que ocorrem no país, como vimos abaixo na declaração de Hortência sobre as estratégias observadas durante a eleição pelos candidatos:

“... Compra de votos, distribuição de cesta básica de candidatos que estava concorrendo à reeleição, troca de favores, transporte de eleitor. (Hortência – representante da comunidade local)

Com certeza algumas estratégias apresentam similaridades, pois se trata de uma eleição. Os candidatos precisam reunir-se com possíveis eleitores, expor suas idéias, esclarecer as dúvidas dos indecisos e para isso recorrem a espaços que oportunizem visibilidade e essa estratégia faz parte do processo de eleição, fomenta o exercício da democracia, porém alguns candidatos recorrem a estratégias que se distanciam da lógica inovadora dos Conselhos e retomam as práticas tradicionais já elencadas no capítulo anterior.

Outro destaque que também está ligado à questão dos meios que os candidatos/conselheiros utilizam para conseguir a vitória na eleição é que há uma diferença entre os que já estão no cargo concorrendo ao segundo mandato e os que ainda estão concorrendo pela primeira vez, como vemos abaixo:

“... Dos que concorreram à reeleição há garantia de recebimento do bolsa família, autoridade de Juiz como o poder de dar a guarda. Muitos dos ainda não foram conselheiros promessas e atribuições que não são pertinentes a função de conselheiro...”
(Hortência)

A fala da entrevistada retoma o que Diniz (1982) defende no que tange a lógica de acesso ao direito pela população, ou seja, o acesso aos programas sociais acaba sendo vinculado à figura do conselheiro como um favor por ele concedido. O que demonstra uma descaracterização do acesso ao direito social. Azaléia completa a fala de Hortência e nos dá uma indicação da razão que leva os candidatos que ainda não exerceram a função fazerem promessas que não competem ao exercício do cargo:

“... Acredito que possa ocorrer, principalmente, no início de 1º mandato de alguns de conselheiros, que desconhecem os direitos sociais.” (Azaléia – Assistente Social)

O desconhecimento da população sobre o objetivo do órgão e suas atribuições também favorece a perpetuação das práticas tradicionais e mancham a história que tem sido construída na contemporaneidade. Ambas as entrevistadas participaram do último processo de escolha, tal como a Lei Municipal instituiu, facultando à comunidade local a possibilidade de votar no candidato que for do seu interesse. Como podemos observar:

“Sim, há três eleições que voto com intuito de eleger pessoas comprometidas com a efetivação dos Direitos Humanos de crianças e adolescente e a certeza que as verbas destinadas à criança e ao adolescente, cumpram seu real destino, para isso precisamos de um Conselho autônomo para fiscalizar.” (Hortência)

“Votei. O que pesou na minha decisão foi o trabalho já realizado pelo candidato.”
(Azaléia)

Os motivos alegados por ambas que justificaram a escolha expressam o fortalecimento dos princípios democráticos, pois o voto correu de forma esclarecida e que tinha como objetivo garantir candidatos mais preparados para zelar pelo direito de crianças e adolescente.

No que tange ao critério estipulado pela Lei Municipal que estabeleceu um período mínimo de dois anos em instituição ligada à temática de crianças e adolescente a avaliação é de que o período é pequeno e que o processo deveria ser revisto, acrescentando inclusive novos critérios:

“Avalio ser pouco tempo exigido de experiência, para um cargo de tamanha responsabilidade e complexidade.” (Azaléia)

“... Penso que esse processo é muito falho deveria ter outros critérios.” (Hortência)

Hoje muito se tem discutido sobre os critérios necessários para a candidatura do conselheiro tutelar. Em alguns municípios, provas são aplicadas objetivando que os pretendidos candidatos tenham conhecimento da legislação que rege os direitos da população em destaque. Podemos dizer que esses critérios também servem para dificultar o acesso de pessoas que não tem a mínima aproximação com a temática, de se candidatem, tendo em vista apenas a remuneração salarial. Mesmo com o corte que esses critérios produzem, o interesse dos conselheiros no exercício da função tem ligação direta com a questão salarial.

Por fim, a questão da participação da população, a abertura para que a comunidade local escolha quem são os conselheiros tutelares corroboram com o que os

conselheiros também sinalizaram anteriormente: a necessidade de um voto mais consciente, mas ainda assim é considerado importante porque aprofunda o exercício da democracia:

“Avalio ser um processo democrático e importante para a comunidade.”

(Azaléia)

“... bem todo processo democrático deve ser incentivado, agora o que eu acho é que a comunidade deve ser orientada sobre o que é o Conselho e as reais atribuições dos conselheiros, pois o voto seria consciente. Não votar por que o vereador A tem uma escola “comunitária” e se a mãe não votar o filho será desligado, ou por que a Conselheira B distribuiu cesta, ou por que o vereador Y trocou favores.” (Hortência)

Apesar dos 21 anos que o órgão foi criado por lei, esse tempo ainda é relativamente pequeno frente à complexidade que se apresenta. Este trabalho apenas contribui para pensar e refletir sobre essa complexidade que abarca o universo do Conselho Tutelar. Outras pesquisas são necessárias a fim de aprofundar essa discussão e possibilitar o aperfeiçoamento dessa estrutura que compõe o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.