

## O sistema de garantia de direitos

*Etelma T. de Souza<sup>1</sup>*

O sistema de garantia de direitos, ou de atendimento de direitos, apóia-se em três grandes eixos: promoção, controle e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

No eixo promoção, temos como objetivo específico, o atendimento direto de direitos, cuja expressão se dá na execução de políticas públicas. É o espaço estruturador de uma nova organização social que busca garantir, de modo universal, os serviços públicos básicos à população.

No âmbito da promoção, os responsáveis pela gestão desses interesses, são os Conselhos de Direitos, responsáveis pela formulação e diretrizes das políticas para a criança e o adolescente, com vistas a atingir a universalização dos serviços.

O eixo controle está relacionado ao cumprimento dos princípios constitucionais. É o espaço da sociedade civil organizada em Fóruns e nas diversas formas de organização social que surgem na dinâmica da democratização das relações sociais.

Os Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente são espaços de mobilização e organização da sociedade. É espaço de articulação do poder e dos saberes da sociedade; de debate, de divulgação de idéias e preceitos estabelecidos em leis e adquiridos na prática de cada um; é espaço de estímulo a propostas políticas e de articulação com parlamentares para a efetivação dos direitos.

Os fóruns também servem para dar retaguarda, apoio e fiscalizar a atuação dos representantes da sociedade civil nas instâncias deliberativas, nos Conselhos de Direitos. Os conselheiros de direitos, também podem ser assessorados por grupos ou entidades de auditoria de desempenho, redes de estudos e pesquisas, enfim, por entidades que tenham acúmulo na área e possam contribuir para o desempenho dos conselheiros.

O controle é uma forma de exercer pressão, de mobilizar pessoas e produzir conhecimentos, além de promover capacitação permanente da sociedade, visando a ampliação da participação e a consolidação do paradigma criança e adolescente enquanto sujeitos de direitos.

O eixo da defesa visa a responsabilização pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos da criança e do adolescente. Os espaços para a efetivação da defesa são os governamentais e os não governamentais, constituintes do sistema de garantia de direitos. São eles: Secretaria de Justiça, Ministério Público, Conselhos Tutelares, Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDECA), dentre outras entidades ou associações legalmente constituídas.

Quanto às medidas para a realização da defesa, temos medidas jurídicas judiciais (como mandados de segurança, ação civil pública...); medidas administrativas (advertência, multa, suspensão de atividades, fechamento de entidades) e medidas sócio-políticas, como a pressão popular exercida por meio da participação nas instâncias relacionadas à questão.

A promoção, o controle e a defesa, são eixos que visam a garantia dos direitos da criança e do adolescente e, para tal, envolve a articulação de pessoas, espaços e instrumentos. É necessária uma ampla rede para fortalecer a atuação dos envolvidos e atingir esses objetivos.

---

<sup>1</sup> Psicóloga e mestranda em Psicologia Social pela PUC/SP; educadora social

O sistema também pode contribuir para o entendimento da inter-relação dos elementos que o constituem, os quais podem ser vistos como unidades isoladas para efeito de conhecimento e compreensão dos mesmos. Porém, se faz necessário a observação de suas características, como a identidade e especificidade do espaço e envolvidos. As atuações têm limites e também são geradoras de tensões e conflitos no sistema. Assim, há que se atentar a isso e buscar soluções, visando o equilíbrio entre as partes e, sobretudo, nossa maior finalidade, que é o atendimento ou ressarcimento dos direitos. O sistema é alimentado por informações recebidas ou produzidas pelo mesmo. Desta forma, é primordial que a comunicação ocorra de modo mais transparente possível.

As entidades, os movimentos de defesa, movimentos sociais, ONG, CEDECA, Conselhos Tutelares, Fóruns, enfim, as instâncias participativas da sociedade civil, devem estar inter-relacionados, manter comunicação constante e, principalmente, estarem bem articulados para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Além dessas instâncias e desses sujeitos sociais, podemos somar força junto a funcionários públicos, parlamentares e administrações comprometidas de fato com a questão social. Isso, porém, sem perder de vista os objetivos e com cautela para que essas relações não sejam confundidas, a fim de não incorrerem em equívocos. Ou seja, somar forças em prol de objetivos comuns não deve ser sinônimo de concessões a governantes, para que cumpram seus programas de governo, muitas vezes sem relação com a prioridade que a infância e adolescência exigem. Mas, antes, essa atuação deve servir até mesmo para orientação e assessoria quanto ao exercício do governo, no que tange à questão; deve ser uma atuação participativa para definir os rumos das políticas a serem implementadas, o que significa, dentre outras coisas, participar da elaboração do orçamento público.

Nessa luta pelos direitos da criança e do adolescente, também esses devem estar inseridos. Assim, precisamos fomentar o protagonismo infanto-juvenil, trazer crianças e adolescentes para a participação nas instâncias de discussão e elaboração de políticas.

Isso tudo é necessário, para fortalecermos a democracia participativa e lutarmos para o reordenamento institucional e jurídico que a questão exige, pois, ainda hoje, 17 anos após a promulgação do ECA, muitas instituições, sejam ONG ou equipamentos do governo, atuam de acordo com o Código de Menores. Essas instituições são caracterizadas por práticas autoritárias, de caráter intervencionista ou assistencialista, em detrimento do preceito de uma atuação pautada pela lógica de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos, de uma atuação sócio-educativa, onde não cabe autoritarismo. O reordenamento institucional e jurídico se fazem necessários para a garantia dos direitos. É preciso que os envolvidos com a questão passem por formação permanente, que estejam sempre atualizados e, sobretudo, que tenham conhecimento da realidade na qual atuam. Isso, com vistas a um pleno funcionamento do sistema de garantia de direitos.

Nesse processo, a municipalização do atendimento é fundamental, pois esse princípio garante a autonomia e poderes para a formulação de suas próprias políticas. É também uma forma de fortalecer os poderes locais e das organizações populares, já que a participação da gestão pública se faz de acordo com preceitos estabelecidos em lei. O município, enquanto formulador da política de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente, também se torna propiciador da politização dos cidadãos e como estímulo à participação na formulação das políticas.

A noção desses três eixos (promoção, controle e defesa dos direitos) deve estar presente na atuação dos profissionais que trabalham diretamente com crianças e adolescentes, como educadores de um modo geral e também devem estar presentes no cotidiano dos pais e responsáveis. Isso faz com que seja possível que as crianças e os adolescentes possam conviver com o discurso e a prática de que seus direitos existem e devem ser respeitados. Mesmo que muitas vezes faltem condições objetivas para isso.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é fundamental para esse processo, pois, a partir do diagnóstico da realidade, podem ser apontados os pontos mais críticos para a execução das políticas públicas. Assim como, os Conselhos Municipais devem verificar se as políticas existentes cumprem sua finalidade, qual seja: propiciar a melhoria na qualidade de vida da população atendida por elas.

Para que o Conselho de Direitos funcione adequadamente, é importante que ocorra envolvimento e compromisso daqueles que ocupam esse espaço. E, sobretudo, a garantia da autonomia desse órgão e dos sujeitos envolvidos, a fim de não comprometer seu desempenho, para o qual se faz necessário a clareza sobre o papel, tanto do Conselho como dos conselheiros. Há muita confusão gerada exatamente pela falta de clareza ou interpretação errônea dos papéis. Alguns Conselhos de Direitos não têm deliberado e nem controlado as ações dessas políticas. Outra coisa comum são os Conselhos de Direitos invadirem competências que não são suas, principalmente a dos conselhos tutelares. Mais um fator corriqueiro refere-se ao descaso com que o Poder Executivo trata a questão da infância e adolescência e as instâncias democráticas de participação e deliberação de políticas. Muitas vezes, procuram exercer controle sobre elas, numa atuação autoritária e violadora de direitos, negando-se a partilhar o poder, numa perspectiva de gestão participativa. Grupos políticos também se encarregam de procurar exercer esse controle sobre as instâncias democráticas, numa lógica inversa e perversa, onde parecem entender que o controle social é aquele a ser exercido pelo poder público sobre o social.

Assim, os Conselhos de Direitos devem rever e mudar práticas e posturas, buscando agir com autonomia e independência para a elaboração das políticas que se fizerem necessárias. A relação entre sociedade civil e governo jamais deve ser de submissão ou pautada por vínculos político-partidários. O Conselho de Direitos é um espaço de poder político, de decisão e efetivação de políticas, portanto, não deve estar subjugado a interesses outros que não o atendimento dos direitos da criança e do adolescente, por meio de políticas públicas. A sociedade civil organizada precisa criar mais espaços e aperfeiçoar os mecanismos para fiscalização da atuação dos conselheiros de direitos e para a capacitação dos mesmos.

Os Fóruns, enquanto espaços de discussões e atuações da sociedade civil podem contribuir para controlar e assessorar a participação dos conselheiros e, até mesmo, para a qualificação dessa atuação, devido ao acúmulo de discussões, participação e ações referentes à temática. Um Fórum atuante tem mais força para exigir mudanças do Poder Público Governamental.

Enfim, o ECA concede poderes legais para os Conselhos de Direitos, que representam um avanço e possibilidade de transformação das práticas políticas na sociedade. Assim, cumpre que ocupemos esses espaços e lutemos para garantir seu pleno funcionamento.

## Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares

Os Conselhos de Direitos existem nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), são de caráter deliberativo e têm, dentre suas atribuições formular, controlar e fiscalizar as políticas de atendimento infanto-juvenil e gerir o fundo da criança e do adolescente. Esses conselhos são paritários, ou seja, compostos por representantes do governo e da sociedade civil. Os primeiros são indicados pelo poder público e os outros são representantes de entidades que atuam no segmento da infância e adolescência, eleitos pela sociedade civil.

Os Conselhos Tutelares existem para garantir os direitos da criança e do adolescente e são compostos por cinco membros, eleitos em pleito direto, pela população local. Dentre as atribuições dos conselheiros tutelares, estão a fiscalização de entidades de atendimento a crianças e adolescentes e “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 136, X do ECA; Brasil, 1990). Desta forma, podemos entender que, sendo os Conselhos de Direitos responsáveis por formular políticas públicas, os conselheiros tutelares devem interagir com os conselheiros de direitos e ter ações conjuntas, quanto às políticas a serem implementadas. Ou seja, suas atuações são complementares. Isso porque são os conselheiros tutelares que lidam diretamente com a população, atuando nos eixos de promoção, defesa e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. São os encarregados de zelar por esses direitos e tomarem providências quando da violação ou ameaça de violação dos mesmos. A partir de sua prática ou de atendimento de casos, o conselheiro tutelar deve realizar o diagnóstico da situação da criança e do adolescente na região em que atua. Desta forma, poderá fazer um mapeamento sobre os direitos mais violados ou ameaçados e um levantamento das necessidades desta população. Ou seja, por meio da ação conselheira, podemos verificar a existência ou não de políticas públicas que atendam aos direitos da criança e do adolescente, numa determinada região. Podemos verificar quais políticas se fazem necessárias para atendê-los. Esse diagnóstico deve, então, ser encaminhado à instância apropriada para a discussão e elaboração dessas políticas: o Conselho de Direitos.

Para Mendes e Matos (2004), uma das dificuldades para a execução de programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, é a ausência de diagnóstico da situação desse atendimento e a falta de integração entre os conselhos tutelares e os de direitos, na maioria dos municípios. Os autores destacam de Oliveira (1997:18), trecho de um depoimento sobre a situação:

“(...) o conselho tutelar é concebido como sendo os olhos do conselho de direitos e nós temos que conceber o conselho de direitos como o segundo braço do conselho tutelar. [...] se o conselho de direitos tem a função de formular políticas públicas, formular programas e serviços, sem uma rede de retaguarda, o trabalho do conselho tutelar se torna inviável, então ele depende sim do conselho de direitos. [...] o conselho tutelar é os olhos do conselho de direitos porque ele [*o conselheiro tutelar*] lida com a situação diretamente, ele lida com os casos, sendo quem vai estar se remetendo ao conselho de direitos, colocando problemas no sentido

de dados para melhorar a atuação deste” (José Cláudio da Costa Barros).

Podemos perceber que conselheiros tutelares e de direitos devem manter estreita relação. Isso porque os primeiros mantêm contato direto com a população, com vistas ao ressarcimento de direitos e fazem encaminhamentos para entidades de atendimento. Os segundos são exatamente responsáveis por garantir a existência de programas que possam atender às demandas requeridas. Além dessa articulação, os conselheiros tutelares também devem se aproximar do Ministério Público e dos movimentos sociais, visando a implementação de políticas públicas, que devem ser estabelecidas por meio de um conjunto articulado de ações entre governo e sociedade civil.

### **Bibliografia**

- CADERNOS CENDHEC. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social. **Conselhos municipais de direitos: exercício da participação**, nº 01, Recife. 1993
- MENDES, Alessandra G.; MATOS, Maurílio, C. Uma Agenda para os Conselheiros Tutelares. *In*: SALES, Mione A.; MATOS, Maurílio de C.; LEAL, Maria C. (orgs.), **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo, Cortez Editora. 2004
- SOUZA, Rodriane de O. Participação e Controle Social. *In*: Sales, Mione A.; Matos, Maurílio de C.; Leal, Maria C. (orgs.), **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo, Cortez Editora. 2004