

A PESQUISA-AÇÃO E A PRÁTICA DOS CONSELHOS

Profª Drª Vera Lúcia Tieko Suguihiro

O presente documento é o resultado parcial de um estudo que vem sendo realizado junto aos 39 Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, pertencentes a Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR) e Associação dos Municípios do Vale do Ivaí, da região Norte do Paraná.

O projeto de pesquisa-ação tem por objetivo conhecer o processo de articulação dos diferentes Serviços de Atenção à população infanto juvenil, na busca da garantia da doutrina de proteção integral, preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Este processo fundamenta-se na metodologia da pesquisa-ação, no contexto da prática dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, onde este estudo vem se concretizando.

Para tanto, se fez necessário criar mecanismos capazes de apreender a maneira como o conhecimento se constrói, explicar como os sujeitos históricos delineiam um “concreto pensado” e compreender como se extrai desse processo um conhecimento “novo”.

Assim, este estudo se pautou no pressuposto de que:

a partir da caótica e imediata representação do todo, o pensamento chega às abstratas determinações conceituais, mediante o retorno ao ponto de partida, desta vez, porém, não mais como ao vivo mais incompreendido todo da percepção imediata, mas ao conceito do todo ricamente articulado e compreendido. (Kosik, 1979, p. 29)

A teoria foi entendida como fonte iluminadora da ação, no sentido de conhecer para transformar. Segundo Vázquez,

“a teoria em si (...) não transforma o mundo. Pode contribuir para a sua transformação, mas para isso tem que sair de si mesma, e, em primeiro lugar, tem que ser assimilada pelos que vão ocasionar com seus atos reais e efetivos, tal transformação. Entre a teoria e a atividade transformadora se insere um trabalho de educação das consciências, de organização dos meios materiais e planos concretos de ação. (Vázquez, 1977, p. 206)

Buscou-se no saber teórico construído, os fundamentos para a sua compreensão e explicação. Na medida em que se foi explicitando os conteúdos dos fatos e dos dados apreendidos no contextos da prática, foram abrindo-se novos horizontes para novas aproximações.

Nesta perspectiva, a pesquisa-ação foi realizada por aproximações sucessivas, o que possibilitou apreender o movimento dialético do fazer e do saber.

Para responder a este desafio, se fez necessário, na primeira aproximação, a configuração da prática dos serviços voltados para o atendimento da criança e do adolescente, no âmbito do município.

Os dados foram obtidos através das Oficinas de Trabalho desenvolvidas com os Conselheiros de Direitos e Tutelares, integrantes do Forum Regional de Defesa da Criança e do Adolescentes das regiões da AMEPAR e AMUVI, envolvidos na pesquisa-ação. Foram ainda utilizados dados contidos em relatórios, avaliações e observações.

As Oficinas de Trabalho foram metodicamente planejadas de modo a permitir a discussão, análise e sistematização dos dados à luz de uma perspectiva teórica adotada, bem como, constituir-se no próprio espaço empírico para levantamento de dados, conhecimento e problematização das diferentes situações que envolvem a criança e o adolescente.

A operacionalização desta aproximação se caracterizou pelo encontro com o desconhecido. Isto significou ir além do discurso parcial, fragmentado, pela simples reprodução do já produzido, mas descobrir algo que ainda não foi compartilhado na construção

do saber. Deste modo, a ultrapassagem da totalidade parcial mais complexa se fez pela relação pensamento e realidade.

Assim, o que pudemos evidenciar, é que apesar do Estatuto da Criança e do Adolescente propor a proteção integral, a ação da administração pública é ainda desarticulada, comportando-se de forma autônoma e isolada.

As políticas sociais básicas dos municípios, em sua totalidade, organizam-se de modo setorial, fundamentadas numa cultura centralizadora, burocrática, fragmentando as necessidades e as demandas da população.

Embora os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente sejam constituídos paritariamente (representante da sociedade civil local e representante do governo local), com o poder de deliberar e controlar a política de atenção integral à população infanto juvenil, estes não têm conseguido mobilizar e articular os diferentes foros setoriais em torno de objetivos comuns: a defesa pelo atendimento integral e integrado à criança e ao adolescente.

A relação dos Conselhos Municipais com os demais setores das políticas públicas, tem sido vista como estranho no ninho municipal. O grau dessa estranheza pode ser entendido pelo fato de que sua existência demanda uma redefinição de funções de todo o aparato político-administrativo voltado à criança e ao adolescente, no âmbito municipal. Com o funcionamento dos Conselhos

o Judiciário perde suas atribuições sócio-assistenciais, o Legislativo perde o seu monopólio de representação da comunidade, o Executivo perde o seu papel de único formulador e fiscalizador das políticas públicas, e/os organismos filantrópicos perdem a autonomia de suas iniciativas assistenciais voltadas para a infância e adolescência. (Vogel, 1995, p. 330)

Conseqüentemente, estes mesmos Conselhos, mostraram-se, de certa forma, “assustados” com a nova função legal de deliberar sobre as políticas e de assumirem a instância controladora e ainda disporem de um fundo específico, (captador e aplicador) no âmbito da criança e do adolescente.

O “sentimento de perda” vivenciada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a “situação assustadora” vivenciada pelos Conselhos, tem sido um dos grandes entraves e equívocos na produção de resultados à problemática da criança e do adolescente.

Assim, romper com o peso de toda uma cultura política decorrente do período de autoritarismo que caracterizou a sociedade brasileira, o desafio para mudar a qualidade das relações é bem maior do que se supunha.

A segunda aproximação, na qual o processo da pesquisa-ação tomou mais corpo, teve como preocupação central resgatar, na própria ação cotidiana dos Conselhos Municipais de Direitos, as categorias particulares, empíricas, que dão movimento à sua atuação. Isto significou ir além da visão limitante e aparente da prática, exigindo a reconstrução do objeto da intervenção, que antes parecia descontínuo, dando-lhe uma dimensão histórica.

A operacionalização desta aproximação realizou-se a partir de duas formas de abordagem: uma, de natureza grupal, através de seminários desenvolvidas nas Oficinas de Trabalho, sempre buscando garantir a perspectiva da pesquisa-ação na sua totalidade, outra, através da supervisão, voltada para a reflexão sobre a particularidade enfrentada por cada Conselho.

Os seminários foram organizados com intuito de discutir temas que pudessem subsidiar a prática dos Conselhos (Direito e Tutelar), no sentido de instrumentalizá-los para o enfrentamento das dificuldades identificadas na sua atuação cotidiana. Os temas de interesse coletivo eram coordenados por profissionais com domínio teórico e prático sobre a questão da criança e do adolescente, sempre aliada a um texto teórico de apoio. À cada discussão era elaborada a síntese que, distribuída aos participantes, garantia o movimento dialético e totalizador do processo, servindo de base para um novo ponto de partida.

A relação entre os integrantes da Oficina de Trabalho era necessariamente horizontal, sendo respeitado o direito de cada um trazer seu “próprio passado e presente”, no sentido de não perder de vista a particularidade de cada trajetória.

Nesta aproximação, os participantes procuraram apreender as principais expressões concretas que emergiam de suas atuações, procurando superar o nível da aparência para imprimir uma direção crítica ao conjunto de suas práticas.

O momento da supervisão foi entendida enquanto espaço permanente de reflexão teórico-prática de cada Conselho, de forma a particularizar as diferentes experiências e situá-las na totalidade da pesquisa. Essa abordagem se fez na medida das necessidades.

Como resultado desta aproximação, as discussões concentraram-se sobre a capacidade e responsabilidade dos Conselhos Municipais em articular as políticas de atenção à criança e adolescente, de modo integral e integrada, no sentido de garantir resultados de impactos sociais.

A partir da Constituição Federal de 1988, coube aos Conselhos municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, a deliberação e o controle social da Política e do Plano Municipal dos Direitos da criança do adolescente, devendo ser implementada de modo democrática e participativa.

No entanto, as práticas dos Conselhos têm se mostrado fragmentárias e descontínuas. Os poucos “ganhos” ainda estão revestidos de retrocessos e os seus resultados têm sido inócuos e processados em um terreno minado por práticas autoritárias e excludentes.

Assim, com base nas reflexões e discussões das ações cotidianas dos Conselheiros Municipais e Tutelares, sistematizadas nas Oficinas de Trabalho, pode-se identificar questões substanciais nas práticas dos Conselhos, relacionada com a perda da perspectiva da intersetorialidade das políticas públicas na garantia da atenção integral e integrada à criança e do adolescente:

- a) falta de clareza das reais funções e atribuições dos membros dos Conselhos Municipais;
- b) dificuldade no relacionamento entre os representantes do poder público e da sociedade civil, principalmente no que tange à participação efetiva de seus representantes;

- c) Ausência de princípios, diretrizes e metodologia de trabalho, dificultando o direcionamento das ações de modo a embasar as práticas dos Conselhos Municipais;
- d) Omissão, por parte do poder público, no processo de consolidação do Conselho, dificultando a articulação tanto da sociedade civil, quanto do poder público, na estruturação/reestruturação dos Conselhos;
- e) Alta rotatividade dos representantes dos Conselhos Municipais, prejudicando o processo de continuidade dos trabalhos e tomadas de decisões, desqualificando o caráter de representatividade dos Conselheiros;
- f) Ênfase em ações pontuais e isoladas, perdendo de vista a perspectiva da proteção integral à criança e adolescente;
- g) Falta de clareza, por parte dos Conselheiros em estabelecer a diferença entre o papel do Estado e da Sociedade Civil.

O que podemos observar é que a descrença na capacidade da população em tomar decisões políticas e transforma-las em práticas sociais efetivas tem levado os governantes a “convidar” a população para contribuir com sua energia, seu tempo e com seu esforço na execução de atividades de interesse do poder constituído.

Estas indicações vão exigir de todos os Conselheiros a tomada de consciência de que a representação necessita de um esforço coletivo (governo e sociedade civil) com a intenção clara de privilegiar o interesse público, fundamentado no princípio da transparência e ações articuladas, na busca de condições de atendimento às necessidades reais e integrais da criança e adolescente para a garantia da sua cidadania.

Esta nova forma de relação entre Estado e Sociedade Civil vem desenhando aos Conselhos Municipais e Tutelares um modo diferente de gestão:

- a) capacidade de promover a interlocução com os diversos segmentos envolvidos com as políticas públicas;
- b) investimento nas ações que fomenta a capacidade propositiva da sociedade;

- c) incorporação de práticas que assegurem a circulação de informações;
- d) criação de fluxo de relações entre os diferentes atores prestadores de serviços, de modo a garantir maior articulação dos serviços;
- e) construção de um novo conceito de rede de serviço como fonte estratégica de administração do fazer público e privado.

A terceira aproximação está sendo operacionalizada mediante a ampliação do horizonte de informações dos participantes, em função da necessidade de aprofundamento dos conhecimentos para atender a nova concepção de gestão social.

Romper com modelo tradicional de administração pública, centralizador, hierárquico, com normas rígidas e burocráticas é um desafio.

A adoção de um modelo de gestão social flexível, horizontal, com capacidade de promover a negociação, a interlocução e a participação dos diferentes segmentos nas decisões e ações das diversas políticas públicas, está exigindo, tanto das instituições públicas, quanto da sociedade civil uma mudança de mentalidade e de valores culturais no que se refere a partilha de poder.

O que a pesquisa-ação vem evidenciando de modo significativo é a falta de consciência dos Conselheiros sobre a força que detém na condução da política de atenção à criança e ao adolescente a nível local, regional e nacional. Não conseguiram ainda situar a sua posição na sociedade.

Os Conselhos não conseguiram se desvencilhar das práticas autoritárias e impositivas por parte daqueles que detém o poder.

Na maioria das vezes, os Conselheiros são obrigados a ceder à vontade dos dirigentes para desenvolver suas ações. O que se estabelece é uma luta desigual entre aqueles que tem por finalidade a implementação de novas práticas e culturas para construção da cidadania, e daqueles que querem

manter o “status quo”, minando toda e qualquer iniciativa que ameace a divisão do poder.

Assim, os Conselheiros tem sentido dificuldade para a incorporação do seu novo papel de sujeitos políticos, não conseguindo apropriar-se dos mecanismos da esfera governamental, limitando o seu horizonte entre ações pontuais/emergenciais e decisões de segunda classe.

No entanto, para Maria da Gloria Gohn,

“o novo projeto comunitário a ser construído deverá ter grande preocupação com a formação de quadros. A prática tem demonstrado que apenas a experiência cotidiana não basta para produzir um bom cidadão. Ele também precisa dominar acervos de conhecimentos historicamente acumulados. Ou seja, tão só a prática, sem teoria, não há avanços. (Gohn,1991, p. 20)

Assim, o processo de construção e reconstrução de conceitos e práticas constitui-se na expressão da metodologia adotada, uma vez que a pesquisa-ação se constrói nesse vai e vem constante entre reflexão-ação-análise-síntese. Deste modo, os processos e os resultados são sempre considerados provisórios, ou seja, sempre vão sendo incorporados às novas reflexões, no intuito de ampliar o horizonte do conhecimento e novas estratégias de ação.

Nesse processo, essa intenção será concretizada através de capacitação continuada dos Conselheiros (quarta e as seguintes aproximações) mediante aquisição de novos conhecimentos e práticas que deverão ser incorporadas através das reflexões que vão se efetivando como parte do movimento de análise e avaliação das ações desenvolvidas e dos resultados obtidos.

No final deste desafio, através da sistematização dos conhecimentos construído, fica a proposta de produzir, em uma linguagem pedagógica, um determinado tipo de saber, com significados que estimulem à multiplicação, à recriação de diferentes formas e alternativas da população em desenvolver ações em conjunto com o governo municipal, reconstruindo a relação entre Estado e Sociedade Civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ESTEVES, A.J. A investigação-ação. In: Metodologia das Ciências Sociais. , Porto-Portugal : Afrontamento, 1986, Biblioteca da Ciências do Homem.
- GOHN, M.G. As relações sociedade civil e Estado nos anos 90: perspectivas sobre a participação. Rev : *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, 1991.
- HURTADO, C. N. *Educar para transformar - transformar para educar*. 2. ed. Petrópolis : Vozes, 1993.
- KOSIK, K. *Dialética do Concreto*. 4. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1976.
- LESSA, S. A centralidade ontológica do trabalho em Lukács. Rev. *Serviço Social e Sociedade*, n. 52, ano XVII, dez. 1996.
- MOTTA, P.R. *Gestão contemporânea: a arte e a ciência de ser dirigente*. Rio de Janeiro : Record, 1991.
- SUGUIHIRO, V.L.T. O cotidiano e a vida profissional. São Paulo, 1994. Tese (Doutorado). PUC-SP.
- THIOLLENT, M. *Metodologia da pesquisa-ação*. 7. ed. São Paulo : Cortez, 1996.
- VÁZQUEZ, A.S. *Filosofia da Práxis*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977.
- VOGEL, A. Do Estado ao Estatuto: Propostas e vicissitudes da Política de Atendimento à Infância e Adolescência no Brasil Contemporâneo. In: A ARTE de Governar Crianças. Rio de Janeiro : Instituto Interamericano Del Niño Editora Universitária Santa Úrsula Amais, 1995.