

GT - QUESTÃO SOCIAL, POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL
Modalidade da apresentação: Comunicação oral

DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS DOS CONSELHOS TUTELARES DE NATAL/RN

Bruna Ryliane da Silva Saldanha Simplicio

RESUMO

O presente texto objetiva discutir acerca das desigualdades socioespaciais dos Conselhos Tutelares em Natal/RN. Na capital do estado há a distribuição de quatro conselhos tutelares, um por zona administrativa da cidade, isto é: Zona Sul, Zona Norte, Zona Leste, Zona Oeste, os quais são regidos pela Lei Municipal 6541/2015 a qual alterou a 5759/2006. Tem por responsabilidade o resguardo dos direitos da crianças e do adolescente, positivados na Lei 8.069/90 Estatuto da Criança e do Adolescente. A fim de subsidiar a discussão com dados empíricos foi feito contato com o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente, com uma conselheira tutelar e uma agente administrativa. Os dados serão discutidos ao longo do artigo, em consonância com reflexões sobre a organização do espaço; a localização das estruturas de referência no espaço; e por fim sobre os conselhos tutelares na capital do estado. Destaca-se, enquanto resultado da pesquisa a recente mudança de endereço ocorrida com três conselhos e a mudança já prevista para o CT da Zona Leste, o que resulta numa fragilidade das referências socioespaciais do órgão em questão.

Palavras-chave: Conselho Tutelar. Desigualdades socioespeciais. Estatuto da Criança e do Adolescente.

1 INTRODUÇÃO

O espaço é um conceito basilar para se pensar a sociedade. Ao se ler sobre a situação da classe trabalhadora na Inglaterra de Engels (2010) é possível ver como desde o século XIX a localização das estruturas seguiam critérios, os quais permitiam que uma classe vivesse na mesma cidade da outra, sem ter contato com ela, contato inclusive visual. Isto é, o espaço destinado a cada classe são separados e predefinidos nas cidades.

Vasconcelos (2013) corrobora ao dizer que "a diferenciação socioespacial aparece, portanto, em contextos variados e é resultante de vários processos, como o de colonização ou de desigualdades originárias do passado escravista" (VASCONCELOS, 2013, p.18). Todavia, o mesmo autor também aborda, sobre o conceito de desigualdade social, explicando que este não dá para se ver de sobrevoos como se pode ver a diferenciação espacial, pois, para se enxergar a desigualdade, por

vezes, é preciso ir *in loco*, isto é, adentrar espaços, os quais externamente pode seguir um padrão, mas internamente revela situações que para enxergá-las é possível ir além do aparente.

Villaça (2011) explica que essas desigualdades, assim como qualquer processo social, devem estar articuladas à totalidade social, quais sejam: os aspectos econômicos, políticos e ideológicos da sociedade, acrescido de seus movimentos. Em outras palavras, o autor destaca que não só existe uma solidariedade mecânica ou orgânica, explicada por Durkheim (1999), mas em todo o processo perpassa os interesses daqueles que constituem a classe dominante, os quais deliberam sobre as instituições que determinam o cotidiano do restante da população. Esse entendimento dialoga com Vasconcelos (2013) que afirma que "as desigualdades sociais se refletem no espaço urbano e as formas resultantes delas diferem em função de cada contexto específico" (VASCONCELOS, 2013, p.17).

Os contextos específicos demonstram, segundo Salas e Castro (1993, p.19) *"Los problemas de sociabilidad que surgen en esas comunidades debido a las formas de relación predominantes entre sus miembros y a las limitaciones que impone el medio ambiente en que están localizadas"*. Isto é, os interesses conflitantes presentes na sociedade resultam em dinâmicas urbanas, as quais definem aspectos do cotidiano, que quando refletidos manifestam as disparidades sociais que há entre as classes.

2 A DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA E A LOCALIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE REFERÊNCIA.

Aspectos da desigualdade, com a delimitação do território brasileiro, são explicados por Vasconcelos (2013), quando este coloca que a sociedade brasileira é uma das mais desiguais no que tange a disparidade entre as elites e os extremamente pobres. O autor também expõe sobre a importância do papel de um Estado atuante para diminuir tal discrepância. Villaça (2011) colabora na discussão ao afirmar:

Nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado /compreendido se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de poder político que ocorre em nossa sociedade. O maior problema do Brasil não é a pobreza, mas a desigualdade e a injustiça a ela associada. Desigualdade econômica e desigualdade de poder político. (VILLAÇA, 2011, p. 37)

A citação de Villaça (2011) denota as causas principais do problema que perpassa a vida de milhões de brasileiros: a desigualdade e a injustiça associada à pobreza. A condição de pobreza lhe garante, quando se tem residência, os locais mais distantes do Centro, com poucos serviços públicos disponíveis, desde os transportes (os quais asseguram aspectos mínimos de mobilidade), até o senso de quem seja o indivíduo, a que espaços pertencem, a partir do endereço que ele informa residir (GUIRRIEC, 2008).

Essa definição reproduzida cotidianamente condiz com a reflexão sobre a segregação social feita por Salas e Castro (1993), quando afirmam que ela opera mediante *"um acceso desigual a los equipamientos e infraestructuras públicas de parte de las diferentes clases y estratos sociales asentados em las ciudades. Acceso que beneficia a los grupos dominantes y desfavorece a otras capas sociales"* (SALAS; CASTRO, 1993, p. 19)

A desigualdade espacial refletida por esses autores pode ser percebida, assim como suas denotações, ao se escolher um espaço público que presta serviço de atendimento e de proteção, o qual será analisado no capítulo seguinte.

2.1 A DISTRIBUIÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NA CAPITAL NATAL.

Andrade (2004) expõe que território é diferente de espaço social e também difere de lugar, aquele denota a ideia de domínio ou de uma gestão de uma determinada área, isto é, seu conceito relaciona-se a poder, seja Poder Público, seja Poder Estatal, seja de grandes empresas. Políticas Públicas são pensadas a partir do território, por exemplo, a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) tem a perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública ao constituir como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade (PNAS, 2005). Em síntese, a base da política pública a partir do território, busca vencer a fragmentação dessa política na prática.

Principalmente, quando se ressalva as diferenças e desigualdades existentes entre os vários territórios de um município ou região.

Em 2015, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) elaborou um atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros. Nele é possível analisar o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), que serve como suporte na identificação das porções do território onde há sobreposição das situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social, usado na orientação dos gestores dos três entes federativos no desenho das políticas públicas. Uma das formas de classificação dos municípios é pelo seu porte¹, de acordo com a classificação do IBGE. Isto é suscitado, pois há serviços específicos para cada porte, por exemplo, ações de proteção básica de atendimento devem ser ofertadas na totalidade dos municípios brasileiros, enquanto ações de proteção social especial, de média e alta complexidade, devem ser estruturadas em municípios de médio, grande porte e em metrópoles.

Um exemplo de serviço de proteção básica, e por isso é municipalizado, é a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Ressalva-se, contudo, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/1990) no seu artigo 86 quando destaca que essa política “far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios” (ECA, p.50). Um dos órgãos instituídos para resguardar os direitos da criança e do adolescente, é o Conselho Tutelar (CT), este é definido pelo ECA como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.” (Lei 8.069/1990, Art. 131, p. 79)

O estatuto também aborda no artigo 132 que em cada município deve haver no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, sendo composto por cinco membros, escolhidos a cada quatro anos² pela população. Este órgão será mantido com recursos previstos na Lei Orçamentária

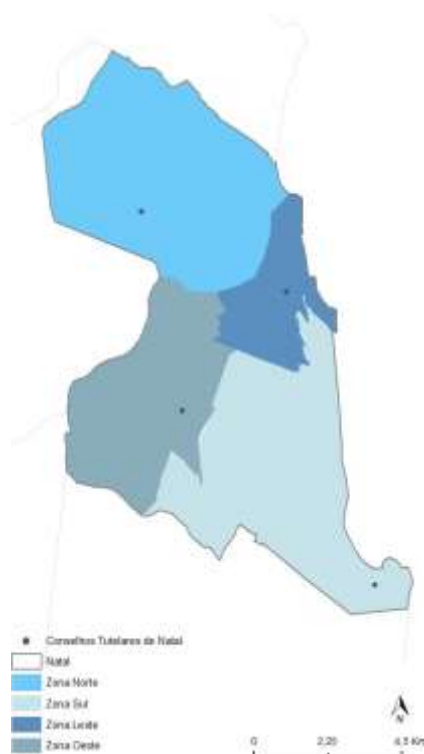
¹ Classificação por porte de acordo com o IBGE: Pequeno Porte 1 – até 20 mil habitantes; Pequeno porte 2 – 20.001 a 50.000 habitantes; Médio Porte – 50.001 a 100.000 habitantes; Grande Porte – 101.000 até 900.000 habitantes; Metrópoles – acima de 900.00 habitantes. (PNAS, 2004).

² Lei Municipal 6541/2015 estabelece a temporalidade de 3 anos.

Municipal, de acordo com o parágrafo único do art.134.

A razão jurídica da existência de no mínimo um Conselho Tutelar por município foi determinante para iniciar o levantamento que, a princípio, foi pensado para todo o RN. Porém, tendo em vista a necessidade de um recorte espacial para tornar a pesquisa exequível elegeu-se a cidade de Natal, a qual concentra o maior número de conselhos do estado do Rio Grande do Norte.

MAPA 01 – Distribuição dos Conselhos Tutelares em Natal/RN – município com maior quantitativo de conselhos.



Fonte: Elaborado pela autora com apoio de Cruz e Freitas¹, com base nos dados da CONSECRN – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (atualização 2017). Dados recebidos em abril 2018

O mapa anterior ilustra Natal que possui o maior número de conselhos e, continua a ser a 'cidade administrativa', conforme Clementino e Pessoa (2009). Os CTs estão localizados em cada zona administrativa, resultando assim numa diminuição da distância geográfica para aqueles que acessam o serviço.

Os pontos no mapa indicam a exatidão geográfica de suas localidades,

¹ Flávia Duarte de Oliveira Cruz e Mariana Fernandes Freitas – graduandas do curso de gestão de políticas públicas da UFRN.

conforme dados recebidos em abril de 2018 pelo CONSEC. Todavia, ao contatar um dos conselhos tutelares de Natal na terceira semana de dezembro de 2018¹, foi informado que três conselhos haviam se mudado, o CT Sul acerca de 6 meses; o CT Norte por volta de 1 mês e o CT Oeste acerca de duas semanas. Já o CT Leste, continuava no local informado, contudo, já tinha ciência da mudança que ocorreria, mas ainda não se sabia o novo bairro e quando seria. A fim de uma melhor visualização, no quadro 01 é possível identificar os antigos e novos endereços dos C.T.; a distância entre os antigos e novos endereços, assim como a estimativa populacional no ano de 2016.

QUADRO 01 – Endereço dos Conselhos Tutelares

Conselhos Tutelares	Endereço em abril 2018	Endereço em dezembro 2018	Previsão de distância entre os endereços	Estimativa populacional em 2016¹
SUL	Rua: Aparecida Bem Vindo, 173 – Vila de Ponta Negra	R. Desembargador Carlos Augusto, 70 – Lagoa Nova.	10,7 km	174.516
NORTE	Rua: Cantagalo, 1981 – Conjunto Santa Catarina	Rua Ilhéus, 2474 – Potengi.	1,1 Km	354.901
OESTE	Rua: Rio Grande do Norte, 116 – Cidade da Esperança.	Av. Interventor Mário Câmara, 763 – Nossa Senhora de Nazaré.	1,9 km	233.532
LESTE	Rua Mossoró, 548 – Tirol – vizinho ao Banco Santander	Rua Mossoró, 548 – Tirol – vizinho ao Banco Santander.	-	114.709

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

A Lei nº 5759/2006 determina que a localização do Conselho Tutelar seja central, que possibilite o acesso de qualquer cidadão, independente do bairro que vier. Isto é, seja uma área com tráfego considerado de transportes públicos e privados e que permitam a mobilidade dos que desejam acessar o serviço.

Todavia, é possível ver na coluna distância entre os endereços, disposta no quadro 01, a distância significativa do C. T. Sul, o qual saiu da Vila de Ponta Negra

¹ É importante destacar que os contatos telefônicos foram realizados desde o mês de novembro 2018, e após ser direcionada para vários locais optei por ligar para um conselho tutelar de Natal. Neste contato, foi passada a informação solicitada sobre as mudanças de endereço, os quais tinham ocorridos recentemente. Destaca-se também a assistência dada pela técnica do CONSEC nas várias ligações realizadas. O resultado das ligações estará presente no decorrer deste capítulo. Externo aqui meus agradecimentos

para o bairro de Lagoa Nova. É válido ressaltar também que mesmo a distância sendo menor do C.T. Norte e do Oeste, ao endereçar o primeiro no *Google*, ainda têm-se a localização do C.T, como se esse continuasse a funcionar no endereço antigo. Já o C.T Oeste, ao se verificar a localidade em que funcionava, percebeu-se um informativo em folha A4 no portão, provavelmente com o novo endereço, contudo até o fim de dezembro ainda persistia a placa com a identificação do conselho, o que pôde resultar no entendimento daqueles que passavam na avenida em transporte público ou privado que o Conselho ainda funcionava naquele local.

Diante disso, cabe uma reflexão sobre o impacto dessa migração para os usuários. A referência de um local não é fortalecida pelas constantes mudanças desse empreendimento. Os motivos apresentados, segundo o CONSEC gira em torno da inadimplência do aluguel; ou por situação de insegurança, conforme relatos de técnicos administrativos do CT.

O fator administrativo – pagamento do aluguel – tem sido a justificativa principal para as mudanças, todavia, não se podem desconsiderar os requisitos da legislação para funcionamento de um órgão público. CALDEIRAS (2008) aborda sobre a legislação que impõe um padrão elitista. Essa mesma legislação inibe o aluguel de uma estrutura mais próxima à anterior, o que facilitaria uma referência para os usuários que procuram o serviço do C.T. que geralmente já o buscam após alguma violação com crianças e adolescentes. Se essa demanda espontânea parte de uma parentela que teve seu direito violado, ir até o local e encontrar um aviso que não funciona mais lá, mas em outro bairro é um fator inibidor para a continuidade na busca do serviços, por diversas razões, como exemplo, os valores de passagens. Ressaltando que nas informações dispostas por meio eletrônico (internet) ainda prevalecem os endereços anteriores¹, deveria se considerar meios mais eficazes de informação sobre a nova localização. A referência da localização de uma estrutura de atendimento e proteção à criança e ao adolescente deve ser prioridade de uma gestão que zele pelo direito desse público.

¹ Na revisão desse trabalho feito em abril de 2019, os conselhos tutelares das zonas Oeste e Sul haviam atualizado o endereço na página da web. Salienta-se que a primeira versão deste artigo foi escrito em dezembro de 2018.

De acordo com informação coletada no Conselho Tutelar, o quantitativo de habitantes da Zona Norte e da Zona Oeste já possibilita a existência de dois conselhos tutelares, todavia, por questões financeiras municipais, esses não foram construídos. Essa informação condiz com a Resolução do CONANDA acerca dos parâmetros de funcionamento dos Conselhos Tutelares. Nesta se tem a recomendação já prevista no ECA de um conselho por município, e a criação de mais um a cada 200 mil habitantes ou em densidade populacional menor quando o município for organizado por Regiões Administrativas (CONANDA, 2011)

Essa orientação deve seguir o princípio de prioridade absoluta prevista na constituição, ao que se refere a destinação privilegiada de recursos para o atendimento e defesa dos direitos da crianças e do adolescentes. Todavia, por razões administrativas ela não tem sido seguida, o quadro revela a diferença do contingente entre os bairros da Zona Norte e Zona Oeste, se comparados aos da Zona Sul e Zona Leste. É importante considerar também, que as zonas com maior densidade populacional, têm uma pirâmide etária de base larga, isto é, um número expressivo de crianças e adolescentes.

Destaca-se também que não há uma descrição mínima de como deve ser a estrutura do CT, isto é, quantitativo de salas, banheiros, entre outros. A lei nº 5759/2006 informa, dentre outras coisas, sobre o horário de funcionamento no seu artigo 56 – 08h às 18h, também define sobre a requisição da intervenção de profissionais das áreas da psicologia, pedagogia e assistência social para os casos com maior complexidade.

A Lei nº 6541/2015 que alterou a lei nº 5759/2006 vincula os Conselhos à Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS), outrora a vinculação administrativa era ao poder executivo municipal, mais precisamente, ao gabinete do prefeito. Essa lei também fala sobre os C.T manterem dados estatísticos acerca das maiores demandas de atendimento no seu artigo 58, os quais deverão ser levados ao COMDICA trimestralmente ou sempre que solicitado. No artigo 59 §1 tem-se a composição do suporte administrativo: 1 ASG, 1 Motorista, 2 assistentes administrativos. Já na resolução do CONANDA de 2001 é recomendado que o poder

executivo, no caso de Natal, a SEMTAS, por causa da nova vinculação, providencie para o bom funcionamento do C.T. o local para sediá-lo, bem como o mobiliário adequado, telefone, computadores, transporte e pessoal administrativo.

É importante considerar os aspectos da estrutura, pois a não definição dos espaços pode resultar na não acomodação adequada por não se ter a previsão do mínimo para que aquele espaço seja ideal para o funcionamento do Conselho Tutelar.

Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele. Tudo isso na verdade é o que especifica o espaço urbano (VILLAÇA, 2011. p.53).

A exposição de Villaça é determinante para interpretar a realidade a partir de uma leitura crítico-dialética, a qual salienta o conflito das classes existente na sociedade. Harvey (1982) contribui ao afirmar que as relações sociais forma a estrutura social que se revela e é mantida pelas forças políticas, jurídicas e outros. Ou seja, as constantes mudanças vivenciadas pelo CT, revelam dentre outros motivos, a secundarização que os órgãos que atuam na assistência social passam de forma mais aguda a partir dos anos 1990, com a reforma neoliberal.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão realizada permitiu a reflexão sobre as desigualdades territoriais dos Conselhos Tutelares, órgão colegiado não jurisdicional que zela pelos direitos da criança e do adolescente. Refletir sobre sua localização espacial e o impacto que as mudanças frequentes ocasionam para o usuário do serviço é determinante para entender os aspectos da política de proteção em âmbito territorial, já que esse conceito é central para a criação e execução das políticas públicas e sociais.

Pensar sobre a não naturalização do processo, como Harvey (1980 p.168) afirma "um ambiente que é produto social" é crucial para interpretar a realidade não aparente. Isto é, levantar discussões sobre a dinâmica territorial presente na

sociedade revela os interesses da classe dominante que detém o controle até do tempo, quando direciona as estruturas de serviços e de transporte para seus arredores.

Em suma, foi perceptível a fragilidade no que tange a referência espacial dos Conselhos Tutelares pelas mudanças frequentes e a não atualização nos canais de informatização sobre os novos locais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. 2.ed. – São Paulo: Hucitec, 2004.

Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros / editores: Marco Aurélio Costa. Bárbara Oliveira Marguti – Brasília: IPEA, 2015. 77P. gráfs, mapas color. ISBN: 978-85-7811-255-4

CALDEIRA, Tereza. Cap.7 **Enclaves fortificados, erguendo muros e criando uma nova ordem privada**. In: Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2008.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA
RESOLUÇÃO Nº 75 DE 22 DE OUTUBRO DE 2001. Disponível em:
<<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0822.pdf>> Acesso em 20 dez 2018

CLEMENTINO, M.L.M.; PESSOA, Z.S. **Tipologia socioespacial numa metrópole em formação: a RMNATAL**. In: Natal, uma metrópole em formação / orgs. Maria do Livramento M. Clementino, Zoraide Souza Pessoa. – Natal, s.n, 2009.

Diário Oficial do Município. Ano VI – nº 1048 – Natal/RN Terça-feira, 28 de novembro de 2006. Lei nº 5.759, de 16 de novembro de 2006. Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Disponível em:< <https://comdicanatal.files.wordpress.com/2009/11/lei-de-criacao-do-comdica-2006.pdf>> Acesso em 20 dez 2018

DURKHEIM, Émile, 1858-1917. **Da divisão do trabalho social** / Émile Durkheim: tradução Eduardo Brandão. – 2ª ed. – São Paulo Martins Fonte, 1999 – (Coleção tópicos)

ENGELS, Friedrich. **As grandes cidades**. In: A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 2010.

Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**/ Organização, Elizabete Bicalho. – Goiânia: Ed. América, 2013. 144 p. 21 cm.



Estimativa da População dos Bairros de Natal – 2016. Fernando Antonio Carneiro de Medeiros Engenheiro Civil do Parque da Cidade/SEMURB. Disponível em : < http://natal.rn.gov.br/semurb/revistas/edicoes/artigos/novembro2016/3_ESTIMATIVA_POP_2016.pdf> Acesso em 20 dez 2018

HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Espaço e debates, v. 6, p. 06-35, 1982.

HARVEY, David. **O Urbanismo e a cidade** - Um ensaio interpretativo. In: A justiça social e a cidade. Hucitec, 1980.

LE GUIRRIEC, Patrick. **Segregação e Mixité socioespacial**: conceitos e realidades na França. Revista Vivência, Natal; n. 34, p. 29-37, 2008.

Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; **Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

SALAS, Minor Mora; CASTRO, Franklin Solano. **Segregación urbana un acercamiento conceptual**. Revista de Ciencias Sociales, n. 61, 1993.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.

VILLAÇA, Flávio. **São Paulo**: segregação urbana e desigualdade. Estudos avançados, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.