

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
CURSO DE MESTRADO

Carla Graziela Rodegueiro Barcelos

CONSELHO TUTELAR: DESAFIOS EM APRIMORAR A PROTEÇÃO E MANTER A
DEMOCRACIA

Pelotas
2014

Carla Graziela Rodegueiro Barcelos

CONSELHO TUTELAR: DESAFIOS EM APRIMORAR A PROTEÇÃO E MANTER A
DEMOCRACIA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies.

Pelotas
2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B242c Barcelos, Carla Graziela Rodegueiro

Conselho Tutelar: desafios em aprimorar a proteção e manter a democracia/ Carla Graziela Rodegueiro Barcelos..– Pelotas: UCPEL, 2014.

108 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Pelotas , Programa de Pós-Graduação em Política Social, Pelotas, BR-RS, 2014. Orientador: Luiz Antônio Bogo Chies.

1. direito da criança e do adolescente. 2.Conselho Tutelar. 3.democracia.
4.aprimoramento da proteção.I.Chies, Luiz Antônio Bogo, or. II.Título.

CDD 361

Ficha Catalográfica elaborada pela bibliotecária Cristiane de Freitas Chim CRB 10/1233

Carla Graziela Rodegueiro Barcelos

CONSELHO TUTELAR: DESAFIOS EM APRIMORAR A PROTEÇÃO E MANTER A
DEMOCRACIA

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies (orientador)
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/UCPel

Profa. Dra. Mara Rosange Acosta Medeiros
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/UCPel

Prof. Dra. Loiva Mara de Oliveira
(Curso de Serviço Social/FISUL)

Pelotas, 31 de março de 2014.

Cada cultura possui seus próprios valores; as pessoas têm suas próprias ambições, seguem a seus próprios impulsos, desejam diferentes formas de felicidade (...). Estudar as instituições, costumes e códigos, ou estudar o comportamento e mentalidade do homem, sem atingir os desejos e sentimentos subjetivos pelos quais ele vive, e sem o intuito de compreender o que é, para ele, a essência de sua felicidade, é, em minha opinião, perder a maior recompensa que se pode esperar do estudo do homem

Malinowski

Agradecimentos:

Agradeço a Deus, ser que me deu a vida e me faz ser grata por acordar todos os dias;

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies, que conduziu a trajetória desse trabalho de maneira humana e competente, pelo inestimável conhecimento transmitido e principalmente pelas palavras e atitudes incentivadoras, sem as quais não haveria concluído esse trabalho;

Agradeço a minha família pelo importante apoio, compreensão e torcida de sempre;

Agradeço ao meu noivo pelo companheirismo de todas as horas;

Agradeço a Universidade Católica de Pelotas, em especial o Programa de Pós Graduação Mestrado em política Social, pela formação oportunizada.

Lista de Siglas

ACONTURS	Associação dos Conselheiros e ex-Conselheiros do Rio Grande do Sul
CF	Constituição Federal
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
COMDICA	Conselho de Direitos da Criança e Adolescente
CT	Conselho Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FCBIA	Fundação centro brasileiro para infância e adolescência
FEBEM	Fundação Estadual de Bem Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem Estar do Menor
LBA	Legião Brasileira de Assistência
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNBEM	Política Nacional de Bem Estar do Menor
RS	Rio Grande do Sul
SAM	Serviço de Assistência ao menor
SIPIA	Sistema de Informações para a Infância e Adolescência
UNICEF Infância)	United Nations Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para
URSS	União das Republicas Socialistas Soviéticas
UBS	Unidade Básica de Saúde

Resumo

Partindo da ótica de que a demanda atendida pelo Conselho Tutelar é tecida de complexidade, o presente estudo trata sobre a inserção de equipe técnica junto ao Conselho Tutelar como possibilidade de aprimorar a proteção dos direitos da criança e do adolescente sem trazer prejuízo à natureza democrática do referido órgão. Para isso foi explorada a realidade de dois Conselhos Tutelares com cenários distintos, a fim de perceber como a ideia fomenta em cada espaço. Como auxílio nessa travessia, foi utilizado o paradigma da complexidade de Edgar Morin que atende as interações complementares de diversas ordens sobre as realidades. A partir dos achados da pesquisa constatou-se que as problemáticas das famílias atendidas pelo Conselho Tutelar demandam do conselheiro preparo enquanto conhecimentos específicos a função e os entornos da defesa dos direitos em voga. Neste sentido a capacitação dos conselheiros, investimento na infraestrutura dos conselhos, aprimoramento do processo eletivo e a prioridade no investimento público são aspectos importantes a ser considerados quando pensa-se no aprimoramento da proteção. A inserção de uma equipe técnica demonstrou agregar neste contexto, no instante que pode auxiliar com o conhecimento formal específico nos casos que o exijam, assim como trabalhar a questão da qualificação dos conselheiros com o fim de alcançar a maior efetividade da ação.

Palavras-chave: Direitos da criança e do adolescente, Conselho Tutelar, Democracia, Aprimoramento da proteção.

Abstract

Starting from the viewpoint that the demand served by the Guardian Council is woven complexity, the present study deals with the insertion of crew by the Guardian Council as a possibility to enhance the protection of the rights of children and adolescents without harming the democratic nature of that organ. For it was explored the reality of two Guardianship Councils with different scenarios in order to understand how the idea fosters in each space. As an aid in this passage, the paradigm of complexity Edgar Morin serving complementary interactions of various orders of the realities was used. From the findings of the research it was found that the problems of families served by the agency require counselor preparation function as specific knowledge and surroundings of advocacy in vogue. In this sense the counselor training, investment in the infrastructure of the councils, the election process enhancement and the priority in public investment are important aspects to be considered when thinking in the improvement of protection. Inserting a crew showed aggregate this context , the moment that can help with specific formal knowledge in cases that require it , as well as work on the issue of qualification of safety advisers for the purpose of achieving greater effectiveness in action.

Keywords: Rights of the Child and Adolescent, Child Protection Council, Democracy, Improvement of protection.

SUMÁRIO

Resumo.....	08
Abstract.....	09
Capítulo 1: Introdução.....	12
Capítulo 2: Infância e Juventude: o aprimoramento da proteção na sociedade Brasileira.....	27
2.1 Histórico do olhar da sociedade para a infância brasileira.....	27
2.2 A implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a Doutrina de Proteção Integral.....	34
2.3 A política de atendimento direcionada à criança e ao adolescente.....	35
Capítulo 3: O Conselho Tutelar sob perspectivas democráticas.....	40
Capítulo 4: Desafios: vulnerabilidades, complexidades e riscos de fragilização.....	49
4.1 Questão social enquanto produto do sistema capitalista.....	49
4.2 As multifaces da vulnerabilidade.....	54
4.3 Complexidade, vulnerabilidade, família e proteção social.....	57
4.4 Contextos vulneráveis e realidades complexas, o campo de atuação do Conselho Tutelar.....	59
Capítulo 5: Manter a democracia e aprimorar a proteção: reflexão a partir de dois Conselhos Tutelares	64
5.1 Apresentação dos achados e análise de dados.....	67
5.2 Sistematização e forma de análise dos resultados.....	70
5.3 Leitura vertical Município A.....	74

5.3.1 Leitura vertical Município B.....	80
5.4 Leitura Horizontal.....	84
5.4.1 Dimensão 1: motivação da candidatura a Conselheiro Tutelar.....	85
5.4.2 Dimensão 2: critérios para a candidatura a Conselheiro Tutelar.....	85
5.4.3 Dimensão 3: natureza democrática do processo eletivo do Conselho Tutelar.....	86
5.4.4: Dimensão 4: processo de capacitação dos conselheiros eleitos.....	87
5.4.5: Dimensão 5: a política de atendimento à criança e ao adolescente...	88
5.4.6: Dimensão 6: divisão de competências do Conselho Tutelar e rede de atendimento.....	90
5.4.7: Dimensão 7: relação entre o poder executivo e o Conselho Tutelar..	91
5.4.8: Dimensão 8: inserção de uma equipe técnica no Conselho Tutelar..	92
Capítulo 6: Considerações finais.....	93
Referências.....	98
Anexos.....	103

1 Introdução

A política da criança e do adolescente é uma temática muito presente no meio científico e social uma vez que esta fase de vida, pela sua condição de desenvolvimento, é foco de intervenção daqueles que o entornam, pela sua condição de desenvolvimento e suas necessidades específicas de cuidado e proteção. Por ser imprescindível a formação humana, tal assistência se tornou direito conquistado e reconhecido no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, conforme pode-se ler abaixo:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A política social em voga prevê mecanismos que tecem o sistema de proteção integral à criança e ao adolescente, melhor delimitado na lei Federal nº 8069/1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que funciona como uma rede de ações conjuntas e encadeadas que são operacionalizadas para atender os direitos garantidos, sendo da família, estado e sociedade a responsabilidade de prezar sua viabilização e cumprimento. O Conselho Tutelar é um dos mecanismos previstos pelo ECA, que atua no âmbito da participação democrática, incumbido de zelar pelo cumprimento dos direitos conquistados.

Os artigos 131 e 132 do estatuto definem o Conselho Tutelar como um órgão de característica autônoma por não pertencer a nenhuma hierarquia institucional, confiando aos conselheiros as decisões nos casos atendidos sem vínculo com a administração municipal. Seus membros são eleitos por instrumentos que intentam garantir a representatividade da sociedade civil.

A criação deste aparelho exprime a preocupação em consolidar o Estatuto da Criança e do Adolescente e não permitir que os direitos conquistados se limitem à publicação de leis e normas. Logo, o Conselho Tutelar, em grande potencial, contribui para a efetivação e garantia da proteção da criança e do adolescente.

No cumprimento de suas atribuições conforme discriminadas no artigo 136 do ECA, o Conselho Tutelar é um órgão que não atua sozinho, pois conta com o envolvimento dos serviços públicos e da sociedade para o seu pleno funcionamento. O serviço é vinculado à rede de atendimento que viabiliza a materialização da política de atendimento que deve ser composta pelo vínculo estreito e saudável com os serviços municipais, Ministério Público, COMDICA, Justiça da Infância e Juventude, entidades da sociedade civil e cidadão em geral.

Contudo, existem casos em que a intervenção do Conselho Tutelar não é suficiente para evitar a (re) violação. São casos complexos decorrentes de problemáticas que surgem, simultaneamente ou não, de diversas ordens. São questões relacionadas à situação social e econômica, à cultura familiar intergeracional, à falta de acesso aos serviços públicos ou à violência intrafamiliar.

Neste contexto, aumenta-se a profundidade das intervenções a serem realizadas pelos Conselhos Tutelares, pois é um dos órgãos em que os casos, independentemente do seu nível de complexidade, têm seu primeiro contato. Por isso, torna-se imprescindível refletir sobre a questão da preparação do conselheiro em acolher o atendimento. Os requisitos mínimos estabelecidos pelo artigo 133 do ECA para a candidatura às funções do cargo de Conselheiro Tutelar são a idoneidade moral, a maioria de 21 anos e a residência no município onde irá trabalhar. Não há escolaridade mínima, sendo facultativo a cada município a ampliação dessas condições.

A criança e o adolescente vítimas de violação necessitam de um atendimento preciso, no intento de evitar a revitimização. São intervenções delicadas que começam com psicologia da abordagem, passando para a compreensão de cada elemento que compõe o caso, para que, então, possa ser decidido com um pouco de propriedade o destino do atendimento. A capacidade de intervenção se manifesta de forma particular a cada conselheiro, podendo ele estar ou não preparado para exercer suas atribuições.

Não se pretende rejeitar a natureza democrática inerente ao Conselho Tutelar, por isso, entende-se que a ampliação demasiada das exigências para o

exercício da função poderia ameaçar o acesso de todo e qualquer cidadão que se identifique com a causa. No entanto, este trabalho anseia refletir sobre as possibilidades de uma ação mais eficiente do órgão em discussão a partir da inserção de uma equipe técnica anexa e fixa com a finalidade de assessorar sua atuação, a fim de enfrentar o desafio de aprimorar a proteção, por meio do respaldo técnico quando necessário, e manter a democracia no momento que não se faz preciso elevar os critérios para candidatura a conselheiro a fim garantir maior eficiência na atuação do Conselho Tutelar.

Uma das motivações deste trabalho reside nas relações estabelecidas durante a graduação e, precisamente, no período de estágio curricular. A experiência realizou-se no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente COMDICA, durante o período que se inicia no primeiro semestre de 2008 e termina no final do primeiro semestre de 2009. No interior do referido conselho, as atividades concentraram-se no Programa de Formação, Assessoria e Apoio à Participação em Políticas Públicas, nas plenárias do próprio COMDICA de Pelotas. Cabe destacar que esse espaço de estágio tem um caráter diferenciado dos demais campos do Serviço Social, pois sua atuação ocorre junto aos conselhos que se caracterizam como espaços democráticos de participação popular.

Destaca-se que, durante as plenárias, havia participação de um número reduzido de conselheiros tutelares, os quais traziam em pauta as dificuldades de atuação que, na maioria das vezes, se resumia à precária infra-estrutura e à insuficiência da rede municipal de atendimento. A colocação dos conselheiros assumia um sentido de questionamento à eficiência da rede municipal, base essencial para o desenvolvimento de suas atribuições. Nesta oportunidade, foram estreitados os laços com a temática, na elaboração do trabalho de conclusão de curso que versou sobre “ A ação do Conselho Tutelar frente à reincidência da violação dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Desde então, por perceber a importância em ampliar o olhar sobre a ação deste órgão que se configura como peça ímpar no sistema de proteção integral a criança e ao adolescente, trabalha-se através do interesse em abordar e aprofundar o conhecimento científico sobre a temática.

A inserção no mestrado em política social ratificou a importância em debruçar-se sobre a atuação do Conselho Tutelar, tendo em vista que este é um mecanismo de alta relevância no conjunto de ações que visam a atender o acesso desse segmento aos direitos já adquiridos. Nesse sentido, pensou-se na relação da eficiência deste órgão como parte importante para o contexto da política social em voga.

Esta pesquisa se justifica relevante pela intenção de colaborar com a elaboração de subsídios teóricos que possam servir para proposições a intervir na questão da inserção de uma equipe técnica junto ao Conselho Tutelar, com o intento de garantir uma maior eficiência na atuação deste órgão, que se configura imprescindível para garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Encontra-se subsídio para essa proposição, na pesquisa “Conhecendo a realidade” (2007):¹

Os CTs consideram-se eficientes em atender crianças ou adolescentes com direitos violados e aplicar medidas de proteção. Ao mesmo tempo, sua principal dificuldade é a falta de estrutura de atendimento. A mera determinação de medidas não é suficiente para o ressarcimento e garantia dos direitos e a prevenção da reincidência. Sem entidades e programas de atendimento, esta eficiência na aplicação de medidas fica sem efeito, e é difícil que o Conselho Tutelar consiga cumprir seus objetivos. (2007, p.198)

Dessa forma, se torna plausível mencionar que são complexos os fatores que podem justificar a repetição do ato de violar. Esses fatores são atribuídos à questão social, cultural, política e ou econômica e, são esses motivos que, por vezes, fogem à competência do Conselho Tutelar em resolver a multiplicidade de demandas que recaem ao seu atendimento .

É preciso considerar que os conselheiros são pessoas eleitas pela sociedade, fato importante para a garantia da democracia participativa. Contudo, nesta condição, os mesmos não precisam ter obrigatoriamente uma formação profissional capaz de dar conta de multicompetências exigidas pelas demandas de seu público alvo.

As famílias atingidas pelo atendimento deste órgão, seja por procurá-lo ou por receber a visita do mesmo, provavelmente enfrentam situações de vida complexas,

¹ Fonte: http://www.promenino.org.br/Portals/0/docs/ficheros/200707170012_15_0.pdf (18/07/2010)

marcadas por dificuldades intrinsecamente relacionadas à violação de direitos. Por tanto, é ímpar que nesses atendimentos os conselheiros tenham a capacidade para ouvir, entender e analisar cada caso como singular.

No exercício de tratar cada caso em sua singularidade, o conselheiro deveria contar com a atuação de técnicos na rede que nem sempre estão disponíveis para atender as necessidades da questão em voga. Essa situação impulsiona o desvio de função. De acordo com a pesquisa *Conhecendo a Realidade (2007)*², no tópico sobre desvios de função, 92% dos respondentes reportaram já ter realizado ou ter sido demandados a realizar funções além de suas atribuições.

Sobre este aspecto, podemos destacar o exemplo da experiência do Conselho Tutelar de Porto Alegre³ onde se configurou uma equipe de assessoria técnica ao Conselho Tutelar. A demanda foi feita pela I Conferência Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente em 1994, no III Seminário geral dos Conselhos Tutelares. Por meio da discussão entorno dos principais impasses de atuação do Conselho Tutelar, emergiu, contra a necessidade da superação da falta de conhecimentos específicos, a proposta de implantação por parte do poder Executivo Municipal de uma equipe técnica de assessoria composta por profissionais da área do Direito, Serviço Social e psicologia. Inicialmente, o trabalho se deteve à elaboração de um material teórico que servisse como manual de Procedimentos para o Conselho Tutelar de Porto Alegre e às capacitações para as diferentes demandas. Em seguida, o corpo técnico se ampliou para dois sociólogos, quatro psicólogos, três assistentes sociais, um assessor jurídico e estagiários em Psicologia e Serviço Social.

Outro ponto pertinente a ser citado é que apenas 45% dos Conselhos receberam ou realizaram algum tipo de capacitação, o que nos leva a perceber o não reconhecimento da complexidade do cargo. A realidade cotidiana dos CT's sofre de carência em relação a esse fato. A pesquisa demonstra que as condições estão muito aquém de chegar ao fundamental: 35% dos conselhos disponibiliza de material para consulta bibliográfica, 24% possui material para consumo (envelope,

²Fonte: http://www.promenino.org.br/Portals/0/docs/ficheros/200707170012_15_0.pdf (18/07/2010)

³Fonte: <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=85> (28/01/2010)

papel, grampeador etc.) e 34% se julgam sem privacidade para a realização dos atendimentos.

Contudo, a ação do Conselho Tutelar, como instrumento para o cumprimento e garantia dos direitos conquistados e consolidados na política social da criança e do adolescente, apresenta-se como o objeto de investigação deste estudo.

Quanto ao campo de pesquisa, partiu-se da intenção em realizar um estudo comparativo de casos entre Conselhos Tutelares com realidades distintas, inseridos em cidades do interior do Rio Grande do Sul com diferentes contextos e influências. Sendo que o primeiro, ao qual denominaremos como conselho A, encontra-se inserido em uma cidade de grande porte com 370.000 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/2010), localizada no sul do estado, conta com um colegiado de 20 conselheiros. O segundo, intitulado conselho B, é composto por um colegiado de 5 conselheiros, inserido em uma cidade de pequeno porte, 4.221 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/2010), localizada na região centro-oeste do estado. Por último, o terceiro Conselho está localizado na mesorregião do Nordeste Rio Grandense, com a realidade de 107.341 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/2010), conta com um colegiado de 10 conselheiros.

As influências no que tange à realidade cultural, socioeconômica e política de cada contexto se configuram importantes no momento de aferir-se a inserção de uma equipe técnica, Essa pode ser uma atitude de todos os conselhos ou pode ser atinente à cada realidade no que diz respeito a sua melhor eficiência na atuação.

O conselho A conta com um colegiado amplo, dividido territorialmente em quatro microrregiões dispõe de uma dinâmica interna própria para atingir o movimento da coletividade, atua por meio de encaminhamentos à rede de atendimento de alta complexidade e não possui uma equipe técnica de referência. O conselho B se caracteriza por apresentar porte menor com um colegiado de cinco conselheiros e, por este fato, estabelece uma relação mais estreita com a rede de atendimento de atenção básica. Em meio à caminhada que constituiu a trajetória deste estudo, obteve-se conhecimento do terceiro conselho, sendo ele pertencente

a um município de médio porte, caracterizado pela experiência já vivida de contar com uma equipe técnica de referência. Após os primeiros contatos, foi constatado que a experiência motivadora da aproximação com o referido órgão não existia mais, e os conselheiros, que atuavam no período da pesquisa, não tiveram contato com a formatação antiga. Foram realizados contatos telefônicos e por *e-mail*, no entanto, diante da realidade encontrada e da pouca receptividade dos conselheiros contatados foi decidido não postergar o presente estudo. Entende-se, então, que a amostra dos conselhos A e B são suficientes pra atingir o objetivo deste trabalho dentro do prazo que é estabelecido para a sua conclusão..

A pesquisa teve como objetivo geral analisar a influência da inserção de uma equipe técnica fixa ao Conselho Tutelar para a eficiência de sua atuação.

Os objetivos específicos propostos ao tema formam:

- a) Perceber as motivações que levou os Conselheiros Tutelares a pleitear tal função, e nessa perspectiva aferir as expectativas sanadas e os principais desafios encontrados quando inseridos no colegiado;
- b) Analisar os critérios para a candidatura a conselheiro tutelar com o intento de perceber como essa realidade recai sobre os colegiados estudados;
- c) Verificar a natureza democrática das eleições e do processo de escolha da representatividade do Conselho Tutelar;
- d) Conhecer ambas as redes de atendimento, assim como as ações desenvolvidas nos municípios cujos focos sejam a criança e o adolescente que estejam ao alcance do encaminhamento ao Conselho Tutelar;
- e) Verificar a importância/necessidade da presença de uma equipe técnica anexa e junto à atuação do Conselho Tutelar.

Através dos objetivos expostos acima, surtiu ao problema da pesquisa, que se constituiu na seguinte questão: a implantação de uma equipe técnica junto aos Conselhos Tutelares poderia se configurar como uma tentativa de garantir o melhor desempenho e eficácia na ação do Conselho Tutelar?

A partir do problema apresentado, entende-se que a inserção de uma equipe interdisciplinar anexada ao Conselho Tutelar se torna pertinente porque fortalece a ação deste órgão e pode torná-lo mais eficaz. Esse grupo seria formado por profissionais estatutários com a função de prestar suporte técnico e instrumentalizar a prática do conselheiro por meio de sua especialidade. Eles poderiam apontar caminhos que direcionassem a melhor medida protetiva tendo em vista o zelo dos direitos da criança e/ou adolescente. Desse modo, na medida em que prestassem assessoria, potencializariam a atuação nos casos mais complexos. A partir do problema apresentado, entende-se que a inserção de uma equipe interdisciplinar anexada ao Conselho Tutelar, apontando caminhos que direcionem a melhor medida protetiva que cumpra a garantia e zelo dos direitos da criança e/ou adolescente, se torna pertinente no sentido de fortalecer a ação deste órgão e torná-lo mais eficaz, na medida que presta assessoria e potencializa a atuação nos casos mais complexos.

Com o intento de preservar a autonomia da atuação do conselheiro, o serviço deve ser solicitado pelo mesmo, quando julgar necessário, tendo em vista a solução de cada caso, ficando a cargo do ocupante do conselho decidir o que é pertinente executar após a orientação.

O objetivo da assessoria não se configura como um espaço para o atendimento social, mas sim como o de um trabalho para que o direito seja instituído ou restituído. Na perspectiva de que os técnicos apresentam o respaldo teórico-metodológico na área específica de conhecimento, acredita-se que eles podem contribuir percebendo alternativas que os conselheiros não visualizam de imediato. Dessa forma, eles trazem qualidade e agilidade ao trabalho do Conselho. Considera-se ainda que o acesso a técnicos da rede de atendimento externas ao Conselho Tutelar podem protelar os encaminhamentos que em casos mais complexos urgem intervenção. Outra forma de colaboração da equipe assessora importante de ser mencionada é com o processo de qualificação e treinamento dos Conselheiros Tutelares, principalmente no que diz respeito àqueles que ingressam no primeiro mandato e necessitam da apropriação da ação.

A concepção teórica de Edgar Morin, no paradigma da complexidade, se faz fundamental para a compreensão dos múltiplos fatores que incidem sobre a inter-relação do fator eficiência, atuação do Conselho Tutelar e o desencadear da resolução da violação dos direitos da criança e do adolescente nos casos atendidos pelo Conselho Tutelar⁴.

De acordo com Celso José Martinazzo (2004), o paradigma da complexidade está além e, ao mesmo tempo, aquém dos paradigmas anteriormente vivenciados. O pensar de maneira complexa requer o reconhecimento do que já se conhece, ou seja, uma consciência transitiva e, sobretudo, uma racionalidade aberta. Nesse sentido, o olhar transdisciplinar nos possibilita ir além das fronteiras estabelecidas pelas disciplinas, o que não quer dizer que as mesmas sejam excluídas, ao contrário, elas são complementares na medida em que contribuem para a interação dos elementos que constituem a referida realidade, indo além dos limites fronteiriços.

Não significa com isso simplificar a problemática em afirmar o seu grau de complexidade, sem tecer uma compreensão contextualizada, capaz de reunir elementos que incidem sobre a questão, associando inclusive, conhecimentos produzidos por outros paradigmas.

Este breve ensejo nos permite prever as contribuições que a perspectiva teórica abordada por Morin irá possibilitar no estudo sobre as possíveis relações no nível de eficiência da inserção de uma equipe técnica fixa junto ao Conselho Tutelar, para o auxílio nas intervenções dos atendimentos mais complexos, casos que admitem motivos de várias ordens interpelantes à materialização dos direitos infância e da juventude.

Para que se possa ir além das dimensões que serão trabalhadas, é preciso apresentar aqui algumas compreensões a partir da grade de leitura ofertada pelo

⁴ O paradigma da complexidade foi eleito como instrumento deste trabalho por auxiliar na reflexão da relação complementar, e não excludente, entre os fatores que incidem sobre a atuação do Conselho Tutelar. É indubitável a necessidade de reconhecer a questão econômica como problemática ímpar que percorre a questão social, contudo não se pode negligenciar as interações que os fatores cultural, político, social e ideológico ocasionam sobre a realidade a ser explorada.

paradigma da complexidade. Considerando que a presente teoria é guiada por princípios, categorias, noções e mandamentos, será pertinente, para compreensão deste estudo, a elucidação de alguns deles: a noção de sujeito, a relação complementar entre ordem-desordem-organização, o princípio sistêmico ou organizacional, o princípio Hologrâmico e, por último, o princípio do circuito retroativo.

É imprescindível delinear aqui os arranjos metodológicos que fizeram parte pesquisa. Sendo assim, Antônio Carlos Gil (2009) colabora ao definir pesquisa como um processo formal e sistemático que apresenta como objetivo principal descobrir respostas para problemas mediante emprego de métodos científicos, mais especificamente, sobre a pesquisa social o autor menciona que é "o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social" (p. 26)

Maria Cecília de Souza Minayo (2003) menciona que contribui para atividade de ensino e torna atual a realidade do mundo realizando o vínculo do pensamento com a ação, portanto "nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática" (p.16).

A partir do exposto, entende-se por pesquisa social uma investigação com vistas a desvelar questões oriundas da prática social, por meio de técnicas e instrumentos que facilitem a exploração de materiais físicos ou subjetivos que apresentem os contornos de determinado cenário.

Antonio Carlos Gil (2009) afirma que o conhecimento científico se distingue dos demais por apresentar como característica fundamental a verificabilidade. Para tanto, se faz necessário que sejam delimitadas ferramentas operacionais que possibilitem a verificação, ou seja, a delimitação do método. Sendo esse último conceituado pelo autor como "o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para atingir o conhecimento" (p. 08)

Neste sentido, o método qualitativo assumiu a desenho desta pesquisa devido à ausência da implantação de técnicas para a sistematização de dados como o

SIPIA (Sistema de Informação de para a infância e adolescência) nos conselhos pesquisados. Sobre a pesquisa qualitativa, Minayo (2003) a descreve como um método que responde a questões peculiares, se além ao trabalho no universo dos significados. Esse percurso metodológico reflete o conjunto de fenômenos humanos que é parte da realidade social, como esclarece a autora logo abaixo:

O universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e o objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos. Por isso não existe um “continuum” entre abordagens quantitativas e qualitativas, como muita gente propõe, colocando uma hierarquia em que as pesquisas quantitativas ocupariam um primeiro lugar, sendo objetivas e científicas. (MINAYO, 2003, p. 21)

Nesta perspectiva, a autora menciona que a pesquisa se configura como um trabalho artesanal, não oriunda da criatividade, mas de procedimentos científicos, posições, hipóteses, métodos e técnicas, assumindo assim um movimento espiral que inicia com uma questão e finaliza com uma resposta que, por sua vez, origina outras perguntas. Sendo assim, Minayo (2003) divide o método qualitativo em três etapas, a primeira, fase exploratória, definida como a do momento de elaboração do projeto de pesquisa. Em seguida, o pesquisador adentra a fase do trabalho de campo que consiste em conduzir o empirismo à construção teórica. A terceira e última etapa, intitulada como análise e tratamento do material empírico e documental, diz respeito aos procedimentos de coleta e interpretação dos dados empíricos, fundamentando-os com as teorias que compõem o projeto. A última etapa é subdividida em três momentos, sendo eles a ordenação de dados, a classificação dos dados e análise propriamente dita. Minayo (2003) discute a fase de tratamento do material:

O tratamento do material nos conduz a uma busca da lógica peculiar e interna do grupo que estamos analisando, sendo esta a construção fundamental do pesquisador. Ou seja, análise qualitativa não é uma mera classificação dos informantes, é muito mais. É a descoberta de seus códigos sociais a partir das falas, símbolos e observações. A busca da compreensão e da interpretação a luz da teoria aporta uma contribuição singular e contextualizada do pesquisador. (p. 26)

Uma vez escolhido o método qualitativo, buscou-se em Minayo alguns passos operativos e metodológicos para a melhor captura de informações, no que concerne aos aspectos objetivos e subjetivos que elas possam apresentar devido à sua inserção na realidade estudada. Neste sentido, entendemos que o estudo de caso

se configurou melhor para os objetivos deste trabalho: diante da escolha do método qualitativo, partindo da compreensão de Minayo, a fim de cumprir a segunda etapa desse processo, foram estabelecidos alguns passos operativos e metodológicos para a melhor captura de informações, no seu âmbito objetivo e subjetivo, entorno da realidade estudada, neste sentido entendemos que o estudo de caso se configurou a melhor opção para este fim.

A opção por um estudo de caso se dá, portanto, no momento em que nossas questões atingem um tal grau de detalhamento, que apenas a observação da realidade concreta em pleno funcionamento nos permite obter as respostas. O estudo de caso é, na realidade, uma experiência prática. Mesmo sem optar por técnicas de pesquisa participante, o pesquisador está vivenciando aquela realidade e a intervenção, ou não, nesta realidade pode ser resultado de uma decisão do pesquisador. (ROESE,1998, p.195)

Nessa perspectiva o estudo de caso se destaca por propiciar um estudo exaustivo e profundo permitindo o conhecimento a partir das micro e macro relações de determinada questão. Portanto, “o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro de seu contexto e no qual são utilizadas várias fontes de evidencia.” (YIN, 2005, p. 32 *apud* GIL, 2009, p.58). Trata-se de um método que acontece através de um conjunto de procedimentos para a captação de dados que nos possibilitem conhecer determinada realidade. Ressaltamos que a sua particularidade é a flexibilidade (não a falta de rigor científico) ao tratar diretamente com o fenômeno estudado. O método permite ao pesquisador que se detenha em apreender o implícito que não aparece em pesquisas mais abrangentes, como bem enfatiza Mauro Roesse (1998):

A opção por um estudo de caso se dá, portanto, no momento em que nossas questões atingem um tal grau de detalhamento, que apenas a observação da realidade concreta em pleno funcionamento nos permite obter as respostas. O estudo de caso é, na realidade, uma experiência prática. Mesmo sem optar por técnicas de pesquisa participante, o pesquisador está vivenciando aquela realidade e a intervenção, ou não, nesta realidade pode ser resultado de uma decisão do pesquisador. (p.195)

De acordo com Roesse (1998), a pesquisa qualitativa enriquece com detalhes o conhecimento de realidade que nos será importante para captar as minúcias informativas que fogem aos números, dando espaço ao intrínseco, ao empírico e ao subjetivo. O estudo de caso foi o instrumento escolhido para chegar a esses fins.

Antônio Carlos Gil (2009) coloca que o estudo de caso tem sido usado, ultimamente, com maior frequência pelos pesquisadores sociais. Esse uso atende a diferentes propósitos:

- a) Explorar situações de vida real cujos limites não estão claramente definidos
- b) Descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação;
- c) Explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situação muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos. (p.58)

Ainda no campo da metodologia, foi utilizado como uma das técnicas de operacionalização, a revisão bibliográfica, que compreende em delimitar as compreensões teóricas acerca das categorias a serem pesquisadas. Essas temáticas são o significado social da infância, os Direitos da Criança e do Adolescente, participação democrática, a vulnerabilidade social e ação do Conselho Tutelar.

A observação simples também se configurou como técnica importante utilizada nesse processo, trata-se daquela em que o pesquisador na condição de espectador se mantém alheio ao grupo, comunidade ou situação a ser observada (GIL, 2009). Seguindo a proposição teórica de Gil, foram realizadas observações nas plenárias do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e a do Adolescente do município A. O período dessa atividade começou no mês junho de 2011 e terminou em setembro de 2011. O objetivo dessa atividade foi de ouvir sobre o desenvolvimento da política de atendimento para a criança e ao adolescente naquele município. A mesma tarefa não foi aplicada no município B, porque esse não possui COMDICA ativo.

Pesquisa documental colabora à medida que permite acessar registros cursivos permanentes e continuados possibilitando um maior conhecimento do passado, assim como a investigação dos processos de mudança social e cultural (GIL, 2009); portanto foram pesquisadas leis, decretos e resoluções municipais vigentes entorno da política da criança e do adolescente, a fim de perceber e contextualizar a política desenvolvida nos municípios estudados.

No âmbito empirista, a técnica escolhida foi a entrevista, recurso que Minayo (2003) descreve como uma conversa entre interlocutores, iniciada pelo pesquisador, com o objetivo de originar o processo de construção de informações pertinentes para o estudo. Ela também menciona que “as entrevistas podem ser consideradas *conversas com finalidade* e se caracterizam pela sua organização.” (2003, p. 64). No presente trabalho, a entrevista semiestruturada guiou os momentos de conversa com os conselheiros tutelares que fizeram parte da amostra de coleta de dados. A semiestrutura proposta por este método permite ao entrevistador atuar com perguntas abertas e fechadas e, ainda, fomentar assuntos relacionados ao assunto em voga sem estar previamente prescrito no roteiro de entrevista.

Associada à entrevista, a escuta sensível ocupa um espaço importante na coleta de dados, pois, através da narrativa oral, é possível inferir os subentendidos do que é explicitamente dito. Isto é, busca-se que sejam apreendidas as expressões subjetivas com o intento de compreender a atuação desses sujeitos como protagonistas de seus processos.

Quanto à amostragem, ela foi escolhida por acessibilidade ou conveniência. Conforme Gil (2009), o pesquisador elege os subsídios ou ambientes que tenha acesso, entendendo que estes representam o universo. Consequentemente, foram entrevistados os conselheiros dos municípios estudados.

Na etapa de sistematização e análise dos dados coletados, diante da ausência de dados estatísticos e da caracterização da pesquisa como qualitativa, a análise de dados ocorre mediante três etapas. Primeiramente, ocorrerá a redução, que consiste pela seleção e simplificação dos dados. Em um segundo momento, far-se-á a apresentação, que se define pela organização dos dados selecionados de forma a facilitar a análise sistemática do material. Por fim, haverá a conclusão que, como o próprio nome propõe, é o momento em que é realizada a revisão para considerar o significado dos dados (GIL, 2009).

Na interpretação dos dados, Gil menciona que o pesquisador deve ir além da leitura, com vistas a integrá-los a algum fundamento teórico mais amplo no qual

ganharão significado. O pensamento de Primeiro nome Gomes (2003), corrobora com Gil:

No que se refere à interpretação, observamos que com esse procedimento procuramos ir além do material. E, com base nas interferências, discutimos os resultados da pesquisa numa perspectiva mais ampla, trabalhando na produção do conhecimento de uma área disciplinar ou de um campo de atuação. Assim, através desse procedimento, procuramos atribuir um grau de significação mais ampla aos conteúdos analisados. (GOMES, 2003, p.90)

De acordo com Gomes (2003), chegamos a uma interpretação quando conseguimos atingir uma composição entre as questões norteadoras da pesquisa, os resultados alcançados a partir da análise dos dados, as interferências realizadas e o fundamento teórico escolhido.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo se atém à a revisão bibliográfica entorno da trajetória da concepção de infância e juventude, assim como da evolução dos direitos infanto-juvenis no contexto brasileiro. O segundo é focado sobre no conselho tutelar como um mecanismo de participação democrática e, nesse contexto, como um avanço no enfrentamento das questões entorno da infância e juventude. O terceiro capítulo, por sua vez, aborda a vulnerabilidade multifacetada como objeto de trabalho do Conselho Tutelar. Nessa etapa do texto, também são discutidas as possibilidades de atuação do Conselho Tutelar nos casos supracitados a partir das habilidades exigidas do conselheiro conforme estabelecido no ECA. E, ainda, é observada a legitimidade da inserção de uma equipe técnica junto ao Conselho Tutelar. Por último, o quarto capítulo versará sobre o percurso da investigação, as etapas da pesquisa, a metodologia utilizada, as reflexões reunidas e sobre as categorias construídas a partir da realidade dos atores envolvidos. As considerações finais abreviam os aspectos mais contundentes que foram possíveis perceber por meio do estudo.

2 Infância e Juventude: o aprimoramento da proteção na sociedade Brasileira

Neste capítulo, abordar-se-á a infância e juventude como produto histórico e cultural das relações sociais no Brasil, já que é possível evidenciar que o significado atribuído à infância passou por um processo de desenvolvimento no que tange a sua definição social, política e jurídica. Portanto, para que se possa abordar a temática da implantação de uma equipe técnica junto aos Conselhos Tutelares como uma alternativa para contribuir com melhor eficácia na ação deste organismo é imprescindível que se pontue marcos relevantes na história da criança e seu entorno.

Destacamos que não há uma linearidade, mas sim ocorridos históricos pautados em um campo dinâmico de forças e conflitos, nos quais discursos, práticas e conceitos se modificam. Este trabalho pensa a história da infância por meio desta perspectiva.

2.1 Histórico do olhar da sociedade a infância brasileira

Conforme as análises de André Kaminsk (2002), até o final da idade média, a concepção de infância ignorava critérios etários ou particularidades provenientes da fase de vida singular, portanto, as intervenções direcionadas a estes não se diferenciavam das direcionadas aos adultos. Assim, indiferentemente à idade, todos participavam dos mesmos processos sociais, sem distinção.

Na idade moderna, se inicia um processo de mudança correspondente ao tratamento dispensado à criança. Tal caminho foi impulsionado pela preocupação do estreitamento dos laços familiares. A criança passa a ser vista como um futuro sucessor dos bens e costumes da família e, por isso, necessitaria de um cuidado especial do seu bem estar e educação.

No Brasil, em sua primeira legislação especificamente penal – o Código Criminal do Império, de 1830 – a criança passa a ser mencionada em casos de infração, diferenciada pela faixa etária e por categorias. Intitulados menores

criminosos, a pena do Código era aplicada quando a infração fosse cometida por indivíduos entre 14 e 21 anos. Poderia, entretanto, ser executada nos menores de 14 anos quando fosse comprovado o discernimento⁵ do autor em relação ao ato praticado, o que era julgado pelo próprio juízo, ou seja, averiguando-se o grau de consciência do menor. Conforme a sanção do Juiz, o menor era recolhido e direcionado à casa de correção, onde ficava até os 17 anos (artigos 10 e 13 do Código Criminal). A legislação agia contra o ato ofensivo e contra o menor com um sentido de castigo (KAMINSK, 2002).

Em 1862, é aprovada a lei que proíbe a venda de escravos que resulte na separação entre pais e filhos, assim como entre marido e mulher, mesmo que em nome da ordem social, ensaia-se uma preocupação com a manutenção do convívio familiar, e a mão de obra escrava começa a sofrer alterações (KAMINSK, 2002).

Subsecutiva a lei explícita no parágrafo anterior, em 1871, é aprovada a Lei do Ventre Livre, através da qual o filho de mãe escrava nasceria livre. Chegado o ano de 1888, a Lei Áurea deu fim à escravatura. Apesar do aparente respaldo do Estado em oferecer amparo às crianças filhas de mães escravas, existiam regras e condições que continuavam a escravizar tais menores, trazendo benefícios somente para os donos da mãe escrava (KAMINSK, 2002). Conforme a lei nº 2040: Lei do Ventre Livre:

Art. 1o: Os filhos da mulher escrava que nascerem no Império desde a data desta lei, serão considerados de condição livre. §1o: Os ditos filhos menores ficarão em poder e sob a autoridade dos senhores de suas mães, os quais terão obrigação de criá-los e tratá-los até a idade de oito anos completos. Chegando o filho da escrava a esta idade, o senhor da mãe terá a opção, ou de receber do Estado a indenização de 600\$000, ou de utilizar-se dos serviços do menor até a idade de 21 anos completos. No primeiro caso o governo receberá o menor, e lhe dará destino, em conformidade da presente lei. A indenização pecuniária acima fixada será paga em títulos de renda com o juro anual de 6%, os quais se considerarão extintos no fim de trinta anos. A declaração do senhor deverá ser feita dentro de trinta dias, a contar daquele em que o menor chegar à idade de oito anos e, se a não

⁵ O discernimento era grau de consciência dos atos do menor, era fator principal para o julgamento dessas crianças sobre o seu delito, esse julgamento ficava a cargo do juiz que julgava conforme a seu juízo (KAMINSK, 2002).

fizer então, ficará entendido que opta pelo arbítrio de utilizar-se dos serviços do mesmo menor.⁶

Até este momento são visionadas legalmente três categorias de crianças: os menores criminosos (aqueles que eram recolhidos para as casas de correção), as crianças nascidas de escravas após a Lei do Ventre Livre e os menores órfãos e abandonados. Reconhecidas legalmente, essas categorias aparecem como demanda desprovida de respostas por parte do Estado (KAMINSK, 2002).

Os filantropos foram primeiros a tratar a questão do público infantil. A Igreja Católica começa a atender os órfãos abandonados e, em seguida, os “menores delinquentes”. Era permitido que os mesmos fossem entregues a famílias ricas ou a homens de bom coração, o que por vezes resultava na exploração do trabalho doméstico dessas crianças (KAMINSK, 2002). O atendimento era baseado no princípio autoridade-obediência. Segundo Darlene Morais Silveira (2004), esse atendimento se voltava para as necessidades materiais e de ordem espiritual, além da orientação moral e simultaneamente regulava as tensões sociais.

Se por um lado as crianças se apresentavam como problema social e, portanto, exigiam resposta da sociedade, por outro, eram atendidas como indivíduos sem vontade própria, não existindo respeito pela sua condição particular de desenvolvimento humano. Eles ficavam totalmente a mercê da vontade dos adultos (KAMINSK, 2002).

A Lei Federal nº 4.242, criada em 1921, regulamenta a situação criminal do menor. Nesse sentido, vai um pouco além do Código Criminal de 1830 no que tange a delimitação do menor que comete delito. A partir desses novos dispositivos, passa-se a considerar algumas particularidades do desenvolvimento cronológico infantil na responsabilidade penal: aos 14 anos, a criança se torna imputável; dos 14 aos 18,, os jovens eram submetidos a um processo especial; dos 18 aos 21 anos, tendo em vista que o cumprimento de pena era dado separadamente ao dos adultos apenas durante a menoridade, esse critério de discernimento foi eliminado. . (KAMINSK, 2002).

⁶ Fonte: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Hist%C3%B3ricos-Brasileiros/lei-do-ventre-livre.html> (13/10/2010)

Em 1923, entre outras disposições acrescentadas, o decreto nº 16.272, em seu artigo 37, cria o Juizado específico para menores. Conseqüentemente, regulamentou a assistência às categorias de menores referidos na legislação até então vigente. Qualquer caso de abandono ou delinquência era submetido à autoridade competente (KAMINSK, 2002). A partir desse momento, o Juizado é responsável pelo estado jurídico e social do menor, o que significa um setor público próprio, pensando única e exclusivamente na situação da infância abandonada e delinquente, considerando esta última como uma situação peculiar.

José Candido de Mello Matos foi pioneiro como legislador na área da infância. Em 1921 elaborou um projeto contra o pátrio poder dos pais sobre os filhos, o qual significava, na época, plenos e ilimitados poderes sobre o infante, permitindo até mesmo a sua venda, exploração, escravização ou rejeição. Somente em 1925 é aprovado o projeto no decreto nº 5.083 em que o pátrio poder passa a ser dever, direito e função do pai (KAMINSK, 2002).

Em 1927, conforme o decreto nº 17.943-A, é aprovado o primeiro Código de Menores da América Latina. Elaborado no Brasil por Mello de Matos e delegado pelo presidente da república Washington Luiz, o Código se referia aos menores de 18 anos, enquadrando-os nas categorias de abandonados e delinquentes. A infração deixa de ser uma questão de castigo e passa a ser uma questão de reeducação de comportamento, através de uma ação pedagógica corretiva. As disposições do Código traziam esclarecimentos sobre as condições das relações jurídicas e sociais com o menor explorado, abandonado e infrator. Apesar do avanço, o problema ainda era visto e discutido funcionalmente, pois não era paralelo ao enfrentamento da problemática estrutural (KAMINSK, 2002).

Na década de 1930, com o êxodo rural e a rápida urbanização, incidem problemas que atingem a estrutura familiar. Com a precariedade no acesso à saúde, moradia, saneamento, educação entre outros, a mão de obra infantil, torna-se relevante para a sobrevivência da família, portanto sendo comum no período o trabalho infantil (SILVEIRA, 2004).

A constituição de 1937, criada no período do Estado Novo e outorgada por Getúlio Vargas, passa a garantir algumas proteções no sentido do trabalho infantil (ficou proibido qualquer tipo de trabalho a todo menor de 14 anos, bem como o trabalho noturno ao menor de 16 e o insalubre até os 18 anos), além de garantias às condições mínimas para o desenvolvimento de crianças e adolescentes, passando a ser dever do Estado provê-las.

É preciso considerar que o governo nacionalista de Vargas é conhecido pelo conjunto de leis trabalhistas, entre outras, favorecendo grupos considerados estratégicos que propunham legitimidade ao governo (KAMINSK, 2002). Defender a infância, para esse governo, era considerado caso de defesa da nação e demonstrava preocupação com o desenvolvimento de um povo sadio e cidadãos úteis (SILVEIRA, 2004, *apud* RIZZINI, 2004). Nesse momento, a assistência à criança fica a cargo do Estado, e surge o Departamento Nacional da Criança, em 1938, com o intuito de articular o atendimento com princípios higienistas⁷, incluindo campanhas educativas nesse âmbito (SILVEIRA, 2004).

As leis do período Vargas beneficiam, em especial, as crianças que se encontram no seio familiar ou que estavam em situação de trabalho infantil, a fim de “regular” uma ameaça à infância brasileira e ao nacionalismo. Tratava-se de um governo autocrático e, de acordo com Silveira (2004), o juiz de menores Sabóia Lima difundia o seguinte pensamento: “é necessário cuidar das crianças no sentido da defesa da pátria e da sociedade, já que a criança é uma dos elementos mais disputados pelo comunismo para desorganizar a sociedade atual” (discurso proferido a convite da liga de defesa nacional, em 1937, na Academia Brasileira de Letras).

Mundialmente, a questão da infância era discutida em termos mais avançados. Na Europa, após as barbáries cometidas na 2.^a Guerra Mundial, foi necessária a criação de um órgão internacional que fundamentasse normas a serem respeitadas pelos Estados Nacionais. Em 1948, é fundada a Organização das Nações Unidas (ONU), que também dá atenção ao grande número de crianças órfãs, afastadas de suas famílias. Nesse âmbito, surge a UNICEF (Fundo das

⁷ Doutrina que previa a vigilância da saúde, estabelecendo a inspeção médica da higiene de maneira correcional e disciplinar (SILVEIRA, 2004)

Nações Unidas para a Infância), que após dar assistência às vítimas da guerra, começa a voltar seu trabalho para o desenvolvimento da infância em países mais empobrecidos, em 1953, torna-se um órgão permanente da ONU, destinado a zelar pela infância.⁸

Em 1941, no Brasil, surge o SAM (Serviço de Assistência ao Menor) cujo atendimento se direciona ao controle da desordem social oriunda da infância desassistida e infratora. Contudo, esse órgão ainda realizava a intervenção de maneira repressiva e não assistencial, como a própria denominação informa (SILVEIRA, 2004).

Em 1961, por meio de uma comissão investigadora dirigida por Jânio Quadros, verificam-se maus tratos e atrocidades contra as crianças, portanto, elabora-se uma nova maneira de assistência ao menor, extinguindo a SAM. A partir desse momento, a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), aprovada no congresso em 1964, começa a exercer o atendimento aos menores em questão. Simultaneamente, na perspectiva do redirecionamento do atendimento a estes, foi implantada a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), que respondia às diretrizes de atendimento, para a execução das políticas direcionadas para o menor. Nos estados, elas se chamavam, geralmente, de FEBEM (SILVEIRA, 2004).

Apesar de a FUNABEM ter sido criada com o intuito de superar o atendimento repressor da SAM, ainda assim segue atuando sobre heranças culturais da antiga instituição (SILVEIRA, 2004). A fundação, na passagem de uma instituição para outra, levou no seu trabalho a mesma cultura organizacional anterior. Considerando o momento político ditatorial que estava instalado no país, não houve uma reflexão ou discussão sobre o que deveria ser modificado na operacionalização do serviço e nos meios de organização social para que assim fosse ultrapassada a compreensão entorno da infância presente no imaginário.

⁸ Fonte: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Obras-recentemente-publicadas/historia-social-da-crianca-abandonada.html> (25/10/2011)

Em meados da década de 1960, o juiz Cavalcanti de Gusmão apresenta um esboço do código de menores de acordo com a convenção dos direitos da criança realizada pelo ONU em 1959. A proposta trazia uma condição de proteção e assistência aos menores abandonados e infratores. Ou seja, eles não eram mais chamados delinquentes como no código de 1927; porém o projeto foi afastado por ter princípios inovadores demais (KAMINSK, 2002).

Em 12 de outubro de 1979, através da Lei Federal nº 6.697, mais um Código de Menores foi aprovado. Intitulado como o “Código do Menor Irregular”, o documento se dirigiu somente ao menor carente e viabilizou legalmente a Doutrina da Situação Irregular do Menor. A doutrina foi elaborada em uma perspectiva conservadora/funcionalista e repressora e, por isso, entendia que o menor desamparado vivia em situação irregular e, que portanto, como uma irregularidade ele deveria ser tratado. A legislação atuava com um sentido de regularizar uma situação problemática. O código discrimina a assistência ao menor desamparado dessa vez assumida pelo Estado, com o intuito de manter a ordem social. É importante mencionar que a legislação de menores foi elaborada e aprovada em plena ditadura militar e que, conseqüentemente, a expressão social vinda dos “menores irregulares” passa a ser vista como caso de segurança pública, solucionada com a intervenção da polícia. Os jovens eram julgados pelo juiz de menores conforme os preceitos militares (SILVEIRA, 2004).

Um novo paradigma de atenção à criança e ao adolescente se consolidará apenas com a Constituição Federal de 1988, conhecida como a constituição cidadã, a qual foi conquistada em um cenário de redemocratização, envolvendo a sociedade civil e movimentos sociais (SILVEIRA, 2004). Faziam parte desses grupos revolucionários, movimentos que pleiteavam a luta em prol e direitos sociais direcionados à criança e ao adolescente, esses se mobilizam na perspectiva de regularizar o artigo 227 na Carta Magna (BRASIL, 1988):

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Lido o excerto acima, a doutrina da situação irregular do menor é superada pela doutrina de proteção integral assumida no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, no qual se tem um grande avanço no que tange aos direitos da criança e do adolescente. Nele, o menor deixa de ser visado como o menor irregular e passa a assumir um espaço de sujeito de direitos que devem ser garantidos em absoluta prioridade. Pensa-se em políticas protetivas e não mais punitivas ou compensatórias. Os movimentos contavam com o auxílio de organizações internacionais que naquele momento tinham como objetivo ratificar entre os países a nova percepção de criança e de adolescente. O grupo etário passou a ser acatado como sujeito de direitos sociais e civis e a ser visto como um período de desenvolvimento, além de passar a ser considerado prioridade absoluta em termos de atendimento nas áreas da saúde, educação e assistência social (KAMINSK, 2002).

Em 1990, é aprovado o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) que denotou a lei complementar para regular o que foi posto pela Constituição de 1988, na área da proteção da infância e da juventude. Depois de longa discussão que envolveu a sociedade civil organizada e movimentos sociais que ativos na época, o estatuto foi legislado aprovado pela maioria com o período de 90 dias para publicação e adaptação (KAMINSK, 2002).

2.2 A implantação do ECA e a Doutrina de Proteção Integral

Após a implantação do ECA, a percepção da criança e adolescente muda de forma positiva. Em um primeiro momento, a palavra “menor” era singular à criança abandonada, carente ou marginalizada, colocando-a como sinônimo de insegurança social. Ela era rotulada pela sociedade como aquela que nascia e vivia em família irregular e, por isso, carecia de uma intervenção que proporcionasse a invisibilidade dessa situação, com este intento foi criado em 1979 o Código de Menores. Já a partir do ECA, a palavra “menor” passa a ter um caráter pejorativo, sendo um termo carregado de pre(é)conceito e, geralmente, correlacionado à infância desassistida e à expressão de alguma peculiaridade no que concerne à questão social.

O ECA traz uma nova conceituação em torno da expressão Infância, passa a exigir cuidados e, também, nomeia responsáveis para que se cumpra essas exigências, conforme foi citado anteriormente no artigo 227 da Constituição Federal.

Com o dispositivo legal supracitado, há a perspectiva de que a criança e o adolescente passem a ter prioridade absoluta no atendimento das necessidades/direitos colocadas pela Constituição Federal de 1988. A atenção às necessidades passa a ser dever, primeiramente, da família, em seguida, do Estado e, também, da sociedade. É dever de todos fazer com que tais demandas sejam atendidas, zeladas e cumpridas, possibilitando assim o envolvimento das três principais instituições sociais na responsabilidade de buscar a efetivação da nova conceituação em torno da criança e do adolescente.

Como menciona Wilson Liberati (2000), a prioridade deve acontecer da mesma maneira na área administrativa, ou seja, é preciso também que, para o governo, seja prioridade o investimento nas formas de contemplação das necessidades básicas da criança, como, por exemplo, a saúde, a educação, a assistência, o esporte, a cultura e o lazer. A partir do momento em que for verificada a precariedade no amparo desses direitos, o Estado precisa ser acionado para investir recursos e garantir o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes brasileiros.. Fato que depende da sensibilidade e entendimento dos governantes e políticos sobre a importância da questão.

É importante fazer menção ao contexto sócio histórico e sócio político em que o ECA foi formulado, aprovado e implementado. De acordo com SILVEIRA (2004), a passagem dos anos 1980 foi marcada pelo fortalecimento dos movimentos sociais e o período de redemocratização no Brasil, o que remete à visibilidade das demandas sociais por meio das organizações coletivas. Essas reivindicações garantiram, através da Constituição Federal de 1988, a participação social, a descentralização administrativa e o controle da sociedade sobre o estado nas políticas públicas. O ECA, nesse contexto, aparece como um conjunto de normas que dá cunho à materialização do artigo 227 da CF.

Em relação às políticas de atendimento direcionadas à infância, a primeira medida adotada em busca da legitimidade do ECA foi a extinção da FUNABEM, em que passa a atuar no lugar a FCBIA (Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência), que tem por objetivo o apoio à implantação do estatuto, negando em parte as práticas de caráter autoritário e assistencialistas (SILVEIRA, 2004).

Dentro da FCBIA, eram executados programas dirigidos em nível Federal. Entre eles, estava o “S.O.S Crianças”, uma ação semelhante ao Conselho Tutelar, salvo que atuava sem respaldo legal conforme propunha o ECA, no artigo 136 que dispõe sobre as atribuições do Conselho Tutelar. Apesar de ter como objetivo ações regularizadoras do estatuto, o que ocorria era a execução de programas Federais que exaltavam a figura exibicionista do governo atuante no período. E, por consequência, ocorre um atraso na implantação do estatuto, pois o próprio prevê maneiras de implementação por meio da participação social, da representatividade e do controle social sobre as ações desenvolvidas em torno dos direitos da criança e do adolescente. Do contrário, o que se presenciava eram ações sociais de cunho caritativo, sem preocupação com a legitimidade do movimento social (SILVEIRA, 2004).

Nos primeiros anos da década de 1990, o governo assume a postura de reforma do estado brasileiro com preceitos neoliberais, isso significa que, de acordo com Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2007), a crítica neoliberal sustenta que o gasto social é responsável pela crise estatal e propõe o corte desses gastos com a minimização da ação do estado e a mercantilização das políticas públicas sociais. Uma das primeiras mudanças na área da infância é a extinção da FCBIA e a da LBA (Legião Brasileira de Assistência), para tanto, a justificativa apresentada sustentava que tais organizações não correspondiam com a reforma do Estado e nem com o princípio de descentralização das políticas (SILVEIRA, 2004).

A ação Federal para a área social passa a ser um programa chamado Comunidade Solidária. Sua organização unia pessoas de reconhecimento público com a finalidade de planejar ações que respondessem às demandas emergentes (SILVEIRA, 2004). Ações baseadas na solidariedade seguindo os nortes neoliberais.

A relação de força política, econômica e cultural infere nos confrontos do cenário na concretização de fato dos direitos da criança e do adolescente. Conforme Silveira (2004), apesar do avanço legal institucional e democrático em torno da percepção da infância e juventude, ainda é presente no imaginário social, embora com menor intensidade, a concepção do menor pobre como ameaça ou o pequeno indivíduo desprotegido digno de pena.

O caminho da legitimidade do ECA é um processo que envolve todos os setores da sociedade: o político, o econômico e os espaços de mobilizações sociais. Esse processo exige a reflexão para uma conscientização da maneira como a questão é tratada, seja como menor infrator, menor desprotegido, aquele digno de pena ou o indivíduo de direitos que, na sua história social, foi injustiçado e, hoje, busca o seu reconhecimento como sujeito da própria história. Também é preciso seguir em frente na reflexão sobre o percurso de materialização dos direitos de fato, que pode ser conquistado por meio da articulação dos mecanismos propostos pelo ECA como, por exemplo, o Conselho de Direitos, o Conselho Tutelar, a Política de Atendimento, o Fundo para a Criança e Adolescente e a rede pública.

2.3 Política de Atendimento direcionada para a criança e adolescente

Após a instituição do ECA, é extinta a Política do Menor⁹, que era planejada somente pelo governo de maneira autoritária e assistencialista. Passa a vigorar a política de atendimento à Criança e ao Adolescente, propondo uma nova organização para a sua formulação, a fim de garantir a efetivação dos direitos sociais conquistados no estatuto (LIBERATI, 2000).

A política de atendimento seria um meio de intervenção para que os direitos Sociais infanto-juvenis possam se concretizar. Assim como retrata Wilson Liberati (2000), essa política seria o conjunto de leis e programas criados pelo poder público

⁹ Política do menor: política social destinada aos denominados “menores irregulares” anterior a implementação do ECA, e apresentava caráter caritativo, sendo tratado como os demais indivíduos não considerando suas particularidades de ser em desenvolvimento.

ou sociedade civil organizada, voltados para a promoção, proteção e garantia dos direitos sociais do público em questão. De acordo com o artigo 86 do ECA:

a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.(BRASIL, 1990)

Para a realização desta há um elo entre o governo, família e sociedade, sendo dever primordial do governo o financiamento de tal política, contando com a sociedade para o seu processo de elaboração, fiscalização e para a luta pela viabilização da garantia, promoção e proteção desses direitos (LIBERATI, 2000).

O Estatuto prevê linhas de ação para política de atendimento conforme o artigo 87, nos incisos I, II, III, IV e V:

São linhas da ação da política de atendimento: I – políticas básicas; II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, que deles necessitem; III- serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV- serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Dentro da política de atendimento, foram criadas diretrizes que norteiam a ação dessas políticas como a municipalização ou descentralização político-administrativa, baseando-se na participação popular, nas quais o município, junto com a sociedade civil, se encarrega de discutir, resolver e planejar formas de ações para a contemplação dos direitos das crianças e adolescentes. E, com isso, a legislação municipal se molda de acordo com as exigências colocadas pelo ECA com o objetivo de implementar a política de atendimento, legitimada com a realidade local (LIBERATI, 2000). É reconhecida, pelas diretrizes, a importância do trabalho em conjunto entre sociedade e estado, no que toca os assuntos da infância brasileira.

Segundo Liberati (2000), para que o município cumpra com o proposto pelo ECA, ele deverá estabelecer diretrizes municipais de acordo com sua realidade, criar um conselho municipal de caráter deliberativo e paritário, criar ainda o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, implantar o Conselho Tutelar e, a partir disso, organizar ações de acordo com suas particularidades.

A análise de Irene Rizzini (2009) nos remete à reflexão sobre as heranças que permeiam o imaginário social por meio de ideias e práticas contemporâneas. Apesar dos 24 anos transcorridos e dos inúmeros avanços no que tange à conquista de direitos legalmente reconhecidos, ainda se vive um presente com muitos resquícios do passado. São marcas que estão intrínsecas a dificuldades da realização de práticas legítimas que direcionem à proteção integral desses sujeitos.

Sem embargo, entende-se que há um longo percurso para o amadurecimento no que se refere à materialização dos direitos conquistados, fato que está diretamente relacionado ao contexto político e econômico de cada época, envolvendo assim muitos elementos a serem considerados. No entanto, não se pode negar o avanço que significou o amparo legal que se estruturou a partir da CF e, em seguida, com a aprovação do ECA. A lei é um instrumento de mudança e a base para o pleito da garantia do que está legalmente reconhecido. No caso da política em voga, conforme acima mencionado, os espaços de participação social se configuram como mecanismos democráticos que garantem a participação de todos na decisão da coisa pública.

No próximo capítulo, refletiremos sobre estes espaços, em especial o Conselho Tutelar, enquanto uma instância de controle social responsável por zelar pela garantia e cumprimento dos direitos discutidos neste trabalho.

3 Conselho Tutelar sob perspectivas democráticas

Após a extinção da doutrina menorista adotada e exercida a partir dos códigos supramencionados de 1927 e de 1979 e com a conquista da constituição federativa de 1988, a criança e o adolescente adquirem a qualidade cidadã, o que titula, desde a sua concepção, os direitos e deveres inerentes a si, considerando sua fase de desenvolvimento.

Observemos que o processo civilizatório brasileiro, que descobriu nossa infância, traçou um caminho que construiu uma herança entorno da cultura e dos costumes com relação à percepção de infância que diverge, desde a essência, da doutrina atualmente executada. A proteção integral foi implantada com a expectativa de superar a compreensão autoritária, segregativa e reprodutora de multi-infâncias até então vivenciadas; contudo, é preciso considerar o processo vagaroso e não linear da legitimação dos direitos sociais conquistados. Edson sêda (2008) menciona que os maus hábitos, maus costumes e maus usos da cultura de um povo podem ser modificados, desde que estejam intimamente relacionados com o progressivo alcance de novos padrões de hábitos, usos e costumes (p. 06).

O ECA prevê mecanismos de natureza democrática, implementados com o intento de envolver a sociedade no avanço para novos costumes, hábitos e usos que direcionem à proteção integral. É de suma importância mencionar o valor desses espaços perante a evolução da democracia e da inserção da sociedade nas decisões em torno das políticas públicas.

Vale mencionar que o contexto social e político destes avanços ocorreram em uma realidade de redemocratização, portanto, de organização e mobilização da sociedade civil frente às atitudes repressivas do Estado que se fundamentaram na ditadura militar. Neste sentido, no final dos anos 1980 e início de 1990, houve a reconstrução de algumas políticas públicas no Brasil e, desta vez, se reconhece a participação social como parte da construção da coisa pública. Entende-se que na era ditatorial o controle social foi exercido pelo governo, por meio de ações repressivas e autoritárias a fim de controlar as expressões sociais que surgiam e ameaçavam a harmonia e a ordem da nação. Após o período de redemocratização

na Constituição Federal de 1988, o controle social se reestabeleceu, desta vez, de acordo com Pedrini, Adams e Silva (2007), de forma coletiva, com o objetivo da participação, fiscalização e avaliação, ambas críticas, na deliberação sobre as ações estatais, orientando as prioridades do Estado, para que assim gerem melhores resultados em termos de bens para a população.

O valor desses espaços perante a evolução da democracia e da inserção da sociedade nas decisões em torno das políticas públicas. Os conselhos participativos se constituem como mecanismos essenciais para a democracia brasileira, considerada avançada por se constituir como um campo composto de diversos atores governamentais e da sociedade civil organizada (organizações sociais, partidos políticos, conselho consultivo ou deliberativo) que amparados pela Constituição Federal em vigência são providos de voz, podendo assim opinar, manifestar e intervir de acordo com seus interesses e necessidades.

A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social. (GOHN, 2002, p.12)

Na área da infância e juventude não foi diferente, ocorreu em meio ao processo de mobilização social uma redefinição, legalmente reconhecida, no que tange aos signos que permeiam a maneira de lidar e atender a demanda infanto-juvenil. A política de atendimento à criança e ao adolescente é pensada de maneira sistemática para que seja possível garantir a formação de uma rede de serviços encadeados com o intuito de compartilhar a responsabilidade de materializar os direitos conquistados.

A teoria da complexidade auxilia a reflexão no momento em que menciona o princípio sistêmico ou organizacional. Esse princípio pode ser brevemente definido como o conhecimento das partes por meio do conhecimento do todo e, da mesma forma, o conhecimento do todo pelo conhecimento das partes. Entende-se o todo como algo além da soma das partes, sendo que esta carrega características que as partes isoladamente não apresentariam por apresentar interações, que no mesmo

patamar pode inibir qualidades que apresentavam quando percebidas sozinhas e com a interação organizacional passa a não existir (MORIN, 2010).

Diante do exposto, é possível perceber que, na expectativa da efetivação da doutrina de proteção integral, é imprescindível considerar a relevância do funcionamento das políticas Intersetoriais. É de suma importância, abordar esta afirmação à luz do princípio citado, visto que a ação do Conselho Tutelar não pode ser reduzida a um olhar focado somente nas fragilidades e potencialidades da sua atuação. Precisa-se pensar no Conselho Tutelar como um órgão conectado a outros, com a finalidade ímpar de promover, garantir e proteger, por meio da articulação entre Conselho de Direitos, Conselho Tutelar, Política de Atendimento, Fundo para a Criança e Adolescente e a rede pública. Com isso, o todo se configura mais do que as partes, pois a proteção integral não coexiste somente pela soma dos órgãos institucionais, mas sim pela interação que surge entre estes, a fim de efetuar o atendimento. Contudo, a organização faz com que cada órgão perca parte de suas potencialidades delimitadas no momento da integração.

A partir da compreensão de Morin, questiona-se o termo “doutrina”, destinado à proteção integral. É nítido que se tratou de uma conquista de superação no que se refere à visibilidade da criança e do adolescente perante à esfera social e legal. Entretanto, quando pensamos no sentido etimológico da palavra doutrina, ela se mostra relacionada a preceitos fundamentais - saber, sistema ou ciência - e, dessa forma, pode ser interpretada como um contexto de normas e regras estabelecidas para se cumprir um fim. Portanto, esse entendimento nega a possibilidade de outras verdades. De acordo com Morin, “doutrina” encontra em si a incondicionalidade teórica, ou seja, não reconhece outros preceitos a não ser os seus. Ela é um dogma que se posiciona como uma verdade inatacável pela experiência (p.336).

Busca-se alcançar o progresso no que concerne a uma legislação que reconhece a criança e o adolescente como um sujeito de direitos, independentemente de sua posição social e livre de preconceito, repressão e violência, conforme era na atuação da Doutrina de Proteção ao menor irregular. Então, a fim de ratificar uma postura que pode evitar um retrocesso, a terminologia

“doutrina” é fixada no outro extremo, no momento em que defere a cada órgão as suas atribuições, sem reconhecer a flexibilidade do acontecimento como uma possibilidade de progresso. Corre-se, conseqüentemente, o risco de imobilizar os avanços.

Sobre a Proteção Integral Sêda (2008, p. 08), ela contribui ao mencionar que durante o regime ditatorial os serviços e programas sociais eram centralizados, determinando as macro e micro relações das comunidades locais. Na perspectiva da descentralização firmada pelo ECA no artigo 88, é repassado aos municípios a atribuição de decidir de forma participativa sobre a execução e controle desses programas, projetos e serviços. Por conseguinte, Sêda (2008) delimita três instâncias que compõem o sistema de proteção integral, são elas:

- ao poder agora local de *deliberar* sobre programas e recursos para esses programas, quer dizer, passa a ter a faculdade de *decidir* atendendo às peculiaridades locais (nós vivemos concretamente *no município*, não na abstrata União);
- ao poder agora local de *executar* os programas e administrar os recursos para os mesmos, protegendo a quem necessita de proteção (artigo 203, I da Constituição Republicana);
- e ao poder agora local de *controlar* a garantia de direitos individuais quando direitos são ameaçados ou violados. (SÊDA, 2008, pág. 7-8)

O Conselho Municipal da criança e do Adolescente, COMDICA, é o organismo responsável por deliberar sobre programas e serviços de acordo com a realidade local e, da mesma forma, aprovar e administrar o fundo municipal para tais ações.

A assistência social é a instancia responsável por executar os programas que compõem a rede de proteção à infância e à juventude para quem dela necessitar e também se responsabiliza pelos serviços de prevenção. E, por último, o Conselho Tutelar é o responsável por realizar o controle nos casos de violação ou ameaça aos direitos da criança e do adolescente, seja ela protagonizada pela família, sociedade ou Estado ou seja aquele que estiver responsável pela tutela da criança ou adolescente em determinada situação.

O ECA ratifica por meio dos artigos 131 e 132 das Disposições Gerais que o Conselho Tutelar é um órgão com característica autônoma por não pertencer a nenhuma hierarquia institucional. Ele tem autonomia para exercer suas atribuições indiferentemente aos outros órgãos que formam o sistema de proteção integral. O Estatuto da Criança e do Adolescente ainda diz que o Conselho Tutelar é permanente, pois trabalha interruptamente através de plantões e sem recessos. Destaca-se que o órgão é não jurisdicional, por não caber ao mesmo a competência de julgar, sendo esse o papel do judiciário (SILVEIRA, 2004) . Cabe, ainda, no interior das obrigações do conselho tutelar, a responsabilidade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Cada município deverá ter, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto por cinco conselheiros, escolhidos pela comunidade local para mandato de quatro anos, podendo ser reconduzido uma vez.

Com o intento de ampliar caminhos na operacionalização dos direitos da criança e do adolescente, o Conselho Tutelar, amparado pelo ECA, possui o aval de exigir a operacionalização da proteção por parte do Estado, sendo este um caminho conquistado e reconhecido em lei para materializar os direitos da criança e do adolescente. Como um espaço de participação social e de articulação entre os organismos governamentais e a sociedade civil, o Conselho Tutelar também apresenta, como importância da sua funcionalidade, táticas políticas no que tange à fiscalização, ao controle e à formulação das decisões governamentais acerca da política aqui estudada. Conforme menciona Gohn (2002):

A participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, geram conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias de resolução dos problemas e conflitos envolvidos. A qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informação (ou de desinformação) contido nas opiniões dos participantes. Assim como os movimentos sociais dos anos 1970/80, os novos experimentos participativos desempenham também um papel educativo entre seus participantes, à medida que fornecem informações, capacitam-nos à tomada de decisões e desenvolvem uma sabedoria política. (p. 20)

Os meios de participação social contribuem gerando conhecimento e informação para a sociedade civil deliberar decisões importantes entorno da coisa pública, por meio do Conselho Tutelar, a sociedade deixa de ser mera expectadora e passa a desempenhar função ativa e direta em prol da defesa dos direitos da criança e do adolescente. Atuando nos casos de violação dos referidos direitos, a lei nº

8069/90, em seu artigo 136, confere poderes e atribuições específicas a este órgão. No documento Sêda (2008) expõe de maneira explicativa o que são essas atribuições:

- Atender crianças e adolescentes quando ameaçados e violados em seus direitos e aplicar, quando necessário, medidas de proteção (aplicar *não* quer dizer *executar*, mas, sim, quer dizer *determinar* que quem deve fazer, faça).
- Atender e aconselhar os pais ou responsável, nos casos em que crianças e adolescentes são ameaçados ou violados em seus direitos e aplicar, quando necessário, aos pais medidas pertinentes previstas no Estatuto. Aplicar, aqui, *não quer dizer* punir os pais, Mas, sim, *ajudar* os pais que procuram o conselho, a resolverem problemas concretos.
- Promover a execução de suas decisões, podendo requisitar serviços públicos e entrar na justiça quando alguém, injustificadamente, descumprir suas decisões;
- Levar ao conhecimento do Ministério Público os fatos que o próprio conselho, no exercício de sua *autonomia*, verificou ser, nos termos do Estatuto, infração administrativa ou penal¹⁰.
- Encaminhar à justiça os casos que a ela são pertinentes.
- Tomar providências para que sejam cumpridas as medidas de proteção (excluídas as sócio-educativas) aplicadas pela Justiça a adolescentes julgados segundo o devido processo legal, com direito a defesa e ao final sentenciados como infratores.
- Expedir notificações em casos de sua competência.
- Requisitar certidões de nascimento e de óbito de crianças e adolescentes, quando necessário.
- Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.
- Entrar na justiça, em nome das pessoas e das famílias, para que estas se defendam de programas de rádio e televisão que contrariem princípios constitucionais, bem como de propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.
- Levar ao Ministério Público casos que demandam ações judiciais de perda ou suspensão do Poder Familiar.
- Nos casos que atendem, se necessário, a seu critério, fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais que executem programas de proteção e sócio-educativos. (SÊDA, 2008, pág. 26-27)

No sentido das atribuições expostas acima, as medidas de proteção se posicionam como alternativas usadas para o enfrentamento da violação dos direitos

¹⁰ Esta atribuição é, em relação ao Conselho Tutelar, aquela referida no artigo 220 do Estatuto: *Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, prestando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto de ação civil, e indicando-lhe os elementos de convicção.*

afirmados pelo ECA , que conforme o artigo 98, podem ser ameaçados pelas seguintes circunstâncias:

- I. pela ação ou omissão da sociedade ou estado;
- II. por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis;
- III. Em razão de sua conduta; (...).

Quanto às medidas específicas de proteção, o artigo 101 do ECA delimita:

- I - Encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante o termo de responsabilidade;
- II - Orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - Matrícula e freqüência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino;
- IV - Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V - Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - Abrigo em entidade;
- VIII - Colocação em família substituta.

São medidas destinadas a situações de violação dos direitos, em casos aplicados pelo Conselho Tutelar, quando acionado por denúncias ou quando encaminhado por entidade, desde que não se trate de caso referente à justiça da infância e da juventude (LIBERATI, 2002)

No seu artigo 134, o ECA determina ao poder municipal a responsabilidade de harmonizar, de acordo com as características e necessidades locais, o detalhamento da operacionalização deste órgão como: o local, o horário de funcionamento e a remuneração. Quanto ao processo eletivo dos conselheiros tutelares, fica a cargo do COMDICA e sua coordenação, sob a fiscalização do Ministério Público.

É interessante refletirmos aqui sobre a natureza democrática incutida na existência do Conselho Tutelar por meio do controle social exercido pelo mesmo. Na perspectiva de descentralizar do poder judiciário a responsabilidade de zelar, decidir e determinar as medidas cabíveis a cada questão, podendo ela ser de cunho eminentemente social e ficando à mercê da morosidade do judiciário, o Conselho Tutelar se configura como um espaço da comunidade local para interferir de

maneira direta nos casos de violação dos direitos da criança e do adolescente. Neste sentido, o Sêda (2008) colabora quando menciona que “ o Conselho Tutelar é a própria organização representativa escolhida pela comunidade organizada para fazer o controle em nível micro-social das lesões a direitos de famílias, crianças e adolescentes” (p. 72).

O ECA enfatiza em seu artigo 135, que o Conselho Tutelar constituirá serviço público relevante; contudo, cabe destacar que ele não é parte do funcionalismo público, pois é vinculado à administração municipal pelo fato de caber à legislação local reger detalhes de seu funcionamento e, ao executivo, ser responsável em estabelecer uma previsão orçamentária que custeie o adequado funcionamento deste órgão. Este trabalha junto à rede de atendimento, porém não está subordinado a nenhum outro órgão a não ser o judiciário, sendo o único capaz de contestar e rever os encaminhamentos realizados pelo Conselho Tutelar, além de ser considerado pelo Estatuto, em seu artigo 236, crime impedir ou embaraçar a ação do Conselho Tutelar no exercício de função prevista em Lei. É essencial que, a partir de sua essência em envolver a sociedade em defesa dos direitos infanto-juvenis, conserve-se, sobretudo, a prerrogativa da autonomia de sua atuação.

Partindo da reflexão supramencionada, entende-se a importância de o candidato a conselheiro apresentar um determinado perfil, o que implicará na qualidade/legitimidade do desempenho de sua função. Sêda (2008) cita seis requisitos gerais previstos na lei nº 8090/90 para a candidatura:

1. Reunir condições pessoais de atender aos fins sociais a que o Estatuto se destina;
2. Saber como garantir direitos individuais e coletivos;
3. Atender às exigências do bem comum;
4. Ter reconhecida idoneidade moral;
5. Ter idade superior a vinte e um anos e
6. Residir no município. (SÊDA, 2008, pág. 26-27)

O autor menciona que os três primeiros encontram-se no artigo 6 e que os três últimos podem ser lidos no artigo 133 do estatuto.

Por se tratar de um serviço descentralizado e, portanto, municipalizado, fica a cargo do COMDICA conduzir o processo eletivo, implementando caso achar

necessário outros requisitos para a investidura na função. O processo deve estar em consonância com a realidade local, sem deixar de contemplar as condições necessárias para que se alcance o perfil indicado. Sêda (2008, p. 72) menciona que:

[...] candidato a conselheiro não pode ser qualquer um, mas sempre um cidadão que goste de criança, tenha vocação para a causa pública, seja experiente no trabalho com programas de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, conheça as comunidades que compõem seu município, inclusive suas divergências, identificando-lhe os desvios no atendimento desses direitos e demonstre conhecer o espírito e a letra do Estatuto da Criança e do Adolescente, que será seu instrumento de trabalho.

Dada a complexidade de algumas realidades, as quais serão cenário de intervenção do Conselho Tutelar, é imprescindível que esteja no cargo uma pessoa capaz de atuar com sensibilidade e conhecimento para o desempenho da função, com a compreensão da necessidade do domínio do estatuto e de legislações ao entorno, consciência do coletivo e disponibilidade para a busca constante de qualificação.

A fim de cumprir o princípio da representatividade, da sociedade no exercício da função do Conselho Tutelar, as eleições se configuram como um instrumento para este fim. Sêda (2008), como pode ser lido no fragmento abaixo, atenta para os riscos que se percorrem da falta de legitimidade deste processo quando mal planejado:

O problema é que os vícios, as manipulações, a corrupção das eleições “políticas” começaram a contaminar o concurso para escolha dos conselheiros. Por outro lado, os requisitos do artigo sexto do Estatuto (atender aos fins sociais a que o Estatuto se destina, levar em conta os direitos e deveres individuais e coletivos em jogo e assegurar as exigências do bem comum) começaram a ser deixados de lado. (SÊDA, 2008, p.79)

Apesar dos percalços que permeiam a atuação legítima do conselho tutelar, não se pode deixar de reconhecer aqui a importância deste órgão no que tange à inserção de maneira direta e ativa da sociedade na coisa pública, atuando como protagonista na luta pelo desenvolvimento de políticas públicas e pela efetivação de direitos na área da criança e do adolescente. Portanto, é indispensável que se aceite o desafio de pensar, refletir, dialogar e usufruir desses espaços para que se possa propor práticas dialógicas e legítimas aos avanços que acompanham a dinâmica social.

4. Desafios: vulnerabilidades, complexidade e riscos de fragilização

Cenários complexos e tecidos por diversas vulnerabilidades, que interatuam simultaneamente ou não se configuram como objeto de trabalho do Conselho Tutelar. Os alvos desse órgão são famílias que vivenciam alguma situação de conflito, que possuem vínculos fragilizados e que têm os seus direitos violados. Esses grupos não conseguem acessar os direitos basilares inerentes à cidadania ou, ainda, negligenciam os seus próprios direitos e reincidem na violação. Este processo não acontece de maneira isolada em uma ou outra realidade, mas, pelo contrário ele faz parte de uma estrutura e conjuntura imposta pelo sistema societário vigente. A intenção não é reduzir a problemática que incorre a demanda do Conselho Tutelar à questão socioeconômica, no entanto, é necessário provocar a reflexão sobre os fenômenos que percorrem o cerne familiar e que devem ser considerados no momento em que procuramos entender suas questões. Para tanto, serão abordadas as multifaces presentes nas vulnerabilidades do público em discussão.

4.1 Questão social enquanto produto do sistema capitalista

No sistema capitalista, a desigualdade esta para além de uma consequência da má organização e distribuição dos bens materiais produzidos por uma nação. A divisão de classes segrega o nível do acesso aos direitos basilares, imprescindíveis para vida digna e humana, e o sistema, por não possuir capacidade de absorver todos os indivíduos, coloca muitos deles, independentemente de sua vontade, a viver em situação de privação. A partir disso, entende-se que a desigualdade se configura como ponto importante para a manutenção das relações capitalistas.

A questão social surge como um conjunto de expressões oriundas dessa desigualdade que pode tomar visibilidade por meio de problemas de diferentes ordens, mas que estão sempre presentes. Na lógica do capitalismo liberal, por exemplo, a desigualdade faz parte da natureza humana. Segundo essa perspectiva, o sistema oferece a todos oportunidades de acender socialmente e fica a cargo da

capacidade individual o enfrentamento da desigualdade e a responsabilidade de sua subsistência (FALEIROS, 2004).

É relevante refletir sobre a maneira como o capitalismo tece suas relações organizacionais, sem negar a desigualdade e suas consequências. A seguir, serão pontuados momentos importantes nos quais a organização se refaz junto ao modo de tratar as mazelas sociais.

Após a segunda guerra mundial, a análise keynesiana rompe com o conceito liberal tradicional. Keynes defende que o Estado deve assumir uma postura intervencionista, ou seja, estabelecer o equilíbrio econômico ao sistema nos períodos em que a relação produção/consumo apresentar declínio. Da mesma forma deve ocorrer na área social, quando o sujeito não possuir idade ou condições para a produção, como, por exemplo, os idosos, deficientes e crianças. Neste momento funde-se o WelfareState, o Estado de Bem Estar Social (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

Boaventura de Souza Santos (2002) fala da política social em uma perspectiva global, o que o autor delimita como políticas transnacionais. Segundo esse modelo de política, não há um país específico solitariamente atuante, mas uma tendência de organização global. Santos, ao especificar o sentido da expressão “Estado de Bem Estar Social”, ou “WelfareState”, conforme é chamado na Europa, o define pela responsabilidade do Estado em garantir a proteção social ao cidadão. Esta ideia está correlacionada à tentativa de interligar desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, por meio de interações não mercantis.

É válido considerar que nesse período acontece, paralelamente, o fortalecimento do socialismo através da URSS, fato que incitou temor à sociedade capitalista, no que tange à garantia de direitos e à organização social. (BEHRING e BOSCHETTI, 2007)

No final do século XX, o capitalismo maduro começa a dar sinal de esgotamento, rompendo com a lógica keynesiana. Já no final dos anos de 1970, a crise cede espaço a organização neoliberal, que toma por base a leitura de que o referido esgotamento haveria se originado do poder demasiado dos sindicatos,

movimentos operários e do excessivo gasto com a esfera social.(BEHRING e BOSCHETTI 2007).

O neoliberalismo surge neste momento, como uma proposta para reanimar a crise do capitalismo maduro. O modelo compreende a privatização das políticas sociais e, conseqüentemente, a regularização das mesmas pelo mercado. Sob esse aspecto, elas não seriam mais de total responsabilidade do Estado e poderiam receber intervenções de outras organizações (IAMAMOTO, 2008).

De acordo com Elaine Behring (2004), estando superado o conceito do WelfareState, passa a ser sensivelmente captado o conceito de Welfare State Mix, ou seja, o pluralismo de bem-estar social parte da proposta de descentralização da política social dividindo a responsabilidade das demandas sociais entre o Estado, sociedade civil e mercado. Abrahamson citado por Behring (2004) realiza um estudo nos documentos da ONU e identifica uma definição consenso para o significado de pluralismo de bem-estar: a cooperação de múltiplos setores sociais para a efetivação do bem-estar dos cidadãos. O processo inclui os governos, o setor privado, as organizações voluntárias, a comunidade e a família, todos envolvidos na efetivação da proteção social, através da responsabilização solidária. O Welfare State mix é aliado às mudanças no modelo econômico, que passa a adotar políticas sociais de ajuste monetário, ocorrendo o corte no gasto social.

Outro ponto pertinente a ser considerado é a evolução da tecnologia, cada vez mais acentuada, que impulsionou para o desemprego generalizado, a flexibilização e a precarização no mundo do trabalho, a desarticulação dos sindicatos, a fragmentação social, a competitividade, e, por fim, a ratificação da desigualdade social. Iamamoto reflete, abaixo, sobre o discurso neoliberal:

O discurso Neoliberal tem a espantosa façanha de atribuir título de modernidade ao que há de mais conservador e atrasado na sociedade brasileira: fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública e a dimensão ética da vida social pela recusa das responsabilidades e obrigações sociais do Estado (IAMAMOTO, 2008, p.142)

A realidade do mundo do trabalho diante do desemprego estruturado em que se vive transformou a relação sujeito/trabalho em trabalho/salário, não sendo

correlacionada a identidade do indivíduo a sua atividade laboral, pois sua relação com o trabalho acontece pela necessidade, fortalecendo a ideia dos vínculos serem pautados pela relação de produção/necessidade e ignorando o indivíduo em suas potencialidades e subjetividades (MARTINELLI, 1998).

Conforme Faleiros (2004), incluir desigualmente passa a ser o papel do Estado na sociedade neoliberal, institucionalizando o atendimento às demandas sociais pela solidariedade em razão da precariedade da disponibilidade do governo para o social.

A questão social não é estática, pois o movimento do sistema capitalista na lógica da lucratividade no enfrentamento às suas crises, como foi, por último, o modelo neoliberal, gera mudanças na relação estado/sociedade. Essa mudança surte efeito nas novas expressões da questão social, que acabam se manifestando na classe trabalhadora. Ou seja, há um ciclo funcional à favor da lógica do sistema, que, por sua vez, sempre funcionará sob a ótica da lucratividade.

A percepção do processo social como algo que ocorre no interior do sistema capitalista dentro do dinamismo da relação entre capitalismo, Estado e questão Social inclui também as expressões da pobreza. A privação das necessidades básicas sofrida por alguns sujeitos se explica pela falta de capacidade da sociedade capitalista em absorver todos que nela estão inseridos, dessa forma, gerando uma gama de debilidades no provimento do bem estar e dos direitos humanos fundamentais. Além da ausência de renda, existem outros fatores de precisam ser considerados quando pensamos na incipiência desta organização societária, conforme cita Arregui e Wandereley (2009):

Vai assim forjando a noção de pobreza como uma questão multidimensional, que ultrapassa suas históricas manifestações, assumindo novos contornos. Além de sua natureza econômica, de se construir de privação e carência material - de alimentação, moradia, emprego, meios para participar do mercado de consumo - é "carência de direitos, de possibilidades, de esperança (p. 145)

Neste sentido, a pobreza apresenta um caráter multidimensional e vincula a si a privação de outros aspectos de carências além da renda, cerceando questões

objetivas e subjetivas do sujeito. Assim, torna-se pertinente refletir sobre a proposição de Amartya Sen (2000) de uma alternativa para a dinâmica das relações incutidas no processo de desenvolvimento, que vá além de suas perspectivas econômicas, atribuindo à liberdade um caráter favorável a sua própria ampliação. A expansão da liberdade acontece ao passo da conquista e da materialização de direitos. Assim, o desenvolvimento é visto como parte integrante da liberdade humana.

O autor menciona que a liberdade atua sob duas premissas complementares: a liberdade constitutiva e a instrumental. A primeira se refere à capacidade do desenvolvimento em não privar o acesso aos direitos basilares, ou seja, a sua caracterização como incentivo às capacidades que contribuem para a expansão e qualidade da vida humana. Esta característica da liberdade coopera para a afirmação e expansão de outros aspectos do processo de desenvolvimento.

Quanto ao papel instrumental, ele se refere à forma como diferentes tipos de direitos são executados e como elas abrem possibilidades para o alargamento da liberdade por meio do desenvolvimento e dos atributos que orientam a autonomia e o bem estar (SEN, 2000).

Sen (2000) destaca cinco categorias de liberdades instrumentais que, articuladas entre si, compõem um sistema complementar e abrem possibilidade de compreensão de outros tipos de liberdades, são elas:

- Liberdade política - refere-se à possibilidade das pessoas em escolher seus representantes governamentais assim como poder vigiar e criticar autoridades;
- Os dispositivos econômicos - representam a disponibilidade que o indivíduo tem para usufruir de recursos econômicos;
- As oportunidades sociais - são os dispositivos sociais organizados em favor do acesso à educação, à saúde e etc.;
- Garantias de transparência - referem-se às maneiras de abertura da sociedade para evitar a corrupção;

- Previdência social - diz respeito à proteção das pessoas contra a miséria originada por situações que as impeçam de trabalhar.

A ideia de desenvolvimento trabalhada pelo autor atinge um movimento cíclico à medida que oferece ao indivíduo o acesso a direitos que lhe promovam a capacidade de acessar a riqueza material e imaterial produzida por uma nação. Dessa forma, ele alcança melhores condições de vida social e econômica e atinge o mercado e a economia do Estado. Essas melhorias se voltam novamente para o sujeito, uma vez que, acrescido de recursos financeiros, investe em setores de promoção e desenvolvimento de liberdades individuais (SEN, 2000). Portanto, o processo de desenvolvimento se dá pela igualdade de oportunidades que conduzem à capacidade de fazer escolhas, de exercer a liberdade e de travar relações dialógicas no âmbito social, político e econômico.

Pensando no sentido da liberdade conforme expõe Amartya Sen como fundamento para o desenvolvimento pleno do ser humano a pobreza não se reduz à ausência de renda, mas envolve Implicações sociais, econômicas, políticas e culturais como consequência da privação involuntária, da destituição de direitos básicos e da opressão da construção da identidade individual e coletiva.

4.2 As multifaces da vulnerabilidade

Arregui e Wandereley (2009) afirmam que, em 1990, a vulnerabilidade parece surgir como um conceito que veio para substituir o de pobreza, pois consegue envolver com maior amplitude os aspectos que compõem uma realidade. Nessa perspectiva, o termo vulnerabilidade se configura como uma dimensão ímpar a ser referida neste trabalho. Para tanto, à luz da reflexão de Gustavo Busso (2001), os contornos desse termo serão expostos.

As abordagens mais tradicionais do tema relacionam a vulnerabilidade às situações de desastres de ordem natural, econômica, de saúde física e mental dos indivíduos. Contudo, nos últimos anos, Busso aponta também para o plano psicossocial, jurídico e político. O autor ainda menciona que o processo multidimensional atinge o indivíduo em planos, maneiras e intensidades distintas do seu ser.

Busso (2001) compreende a vulnerabilidade como um processo multidimensional, ensimesmado em situações de riscos e prejuízos que acometem a vida do sujeito em seu âmbito individual, familiar ou comunitário. O teórico menciona que a vulnerabilidade se expressa de diferentes maneiras, tais como a fragilidade ou o desamparo mediante ocorrências ambientais ou pela incipiência do Estado em fortalecer a organização interna do sujeito através do preparo, em todos os seus ambientes de convivência, para enfrentar as variáveis externas.

La noción tiene como característica que surge de la interacción entre una constelación de factores internos y externos que convergen en un individuo, hogar o comunidad particular en un tiempo y un espacio determinado. Las condiciones de indefensión, fragilidad y desamparo al combinarse con la falta de respuestas y las debilidades internas pueden conducir a que el individuo, hogar o comunidad sufran un deterioro en el bien estar como consecuencia de estar expuesto a determinados tipos de riesgos. (Busso, 2001, p.8)

O autor também defende que todos os seres humanos são vulneráveis em algum aspecto por razões que envolvem riscos ou incertezas de cunhos diferentes. Situação que poderia ser superada por um sistema de proteção efetiva capaz de desenvolver uma “blindagem” sobre o efeito de atritos externos. Busso (2001) alega que é de alta relevância compreender o termo vulnerabilidade. Isso se justifica porque diferentes grupos e indivíduos vivenciam essa realidade de maneira heterogênea, dificultando o acesso, em diferentes níveis, ao bem estar. O fragmento abaixo esclarece:

En este sentido, la noción se orienta a enfocar sua tención en la existencia y posibilidad de acceso a las fuentes y derechos básicos de bienestar como, entre otros, el trabajo, ingresos, tiempo libre, seguridad, patrimonio económico, ciudadanía política, identidad cultural, autoestima, integración social. (Busso, 2001, p.9)

A característica complexa que assume o termo vulnerabilidade, de acordo com o exposto, se expressa em diferentes níveis e aspectos da vida do sujeito (econômico, político, cultural e ambiental). O conceito pode ser entendido como um processo que relaciona, simultaneamente, de maneira negativa, suas distintas dimensões, obtendo como resultado um agravamento da situação de vulnerabilidade.

Busso (2001) menciona que o ambiente interno possui qualidade, quantidade e diversidade de recursos que possibilitam oportunidades para o acesso ao bem estar, sendo eles:

- **Activos físicos.** Incluye medios de vida como la vivienda, animales, recursos naturales, bienes durables para el hogar y el transporte familiar, etc., usados para mantener y reproducir la vida en el hogar; también los medios de producción, como los bienes que se usan para obtener ingresos o intercambio de bienes (herramientas, maquinarias, transporte para uso comercial, etc.).
- **Activos financieros.** Incluye ahorro monetario, créditos disponibles (cuenta corriente de bancos, tarjetas de crédito, fiados de almacenes, etc.), acciones, bonos y otros instrumentos financieros de uso habitual en el sistema financiero formal e informal.
- **Activos humanos o capital humano.** Se entiende por activos humanos los recursos de que disponen los hogares en términos de cantidad y calidad de la fuerza de trabajo del hogar, y el valor agregado en inversiones en educación y salud para sus miembros.
- **Activos sociales o capital social.** Los recursos o activos sociales son intangibles (denominados por la literatura especializada como capital social) y se instalan en relaciones, a diferencia de los recursos humanos que están instalados en personas y de los recursos físicos que se instalan en derechos (KATZMAN, 1999). Los activos sociales son una forma y un atributo colectivo o comunitario que incluyen redes y lazos de confianza y reciprocidad articuladas en redes interpersonales (p.13)

Cada família tem uma organização singular e sobre essa ordem incidem fatores externos de cunho econômico, político, ideológico, cultural e etc. A forma como cada uma responde a essas inferências deve ser considerada no momento da análise, por isso, não podemos esperar que o fato da violação seja percebido de forma semelhante por todas. Da mesma maneira, os técnicos e os conselheiros tutelares que atendem essas pessoas não devem percebê-las e atendê-las pela mesma intervenção. “ É incalculável o número de interações e inter-retroações que transcorrem os fenômenos biológicos e sociais, conforme nos explica o princípio da Complicação” (MORIN, 2010, p.175-193).

Portanto, a noção de vulnerabilidade social compreende inseguranças que acometem o indivíduo, a família ou uma comunidade inteira. Ela compreende questões de cunho e dimensões diferentes, complementares, em lugar de excludentes, que tornam sua natureza complexa conforme é tecida por diferentes tramas. Essas questões revelam as multifaces da vulnerabilidade que pode estar contida em um único indivíduo ou em uma família ou, ainda, em dado espaço territorial.

4.3 Complexidade, vulnerabilidade, família e proteção social.

Na perspectiva dos dispositivos internos refletidos anteriormente, cabe pensar aqui no acesso ao bem estar ou à proteção social, na qual a família acessa e ingressa, ainda no capitalismo liberal, como uma instância privada e como um primeiro canal natural a promover proteção social. A capacidade de proteção de cada família é condicionada a sua participação no mercado, porque, assim, ela poderá usufruir do consumo de bens e de serviços e alcançar, como resultado, o bem estar para os seus membros. Nessa lógica, as tensões desencadeadas pelo Estado assistencial e pelo mercado são absorvidas para o interior das famílias e a proteção das mesmas é permitida de acordo com o progresso do sistema capitalista.

Com as mudanças neoliberais, a fragmentação e a fragilização das relações de trabalho e o desemprego maciço, a satisfação das necessidades familiares dependem cada vez mais da participação de todos os seus membros no mercado. A proporção da atuação no mercado é o determinante da qualidade de vida da família e do acesso às vantagens sociais (MIOTO, 2008).

De acordo com Martinazzo (2004) Morin corrobora ao delimitar o princípio do circuito retroativo, que se explica pela causa que age sobre o efeito e se revela por movimentos retroativos, como, por exemplo, a autonomia térmica de um apartamento em relação ao frio externo. O circuito retroativo torna claro o ciclo inflacionário e estabilizador de determinada realidade. Neste caso, é relevante a análise de Miotto (2008), em que todas as maneiras de violência são implícitas ao modo de produção capitalista, ou seja, a primeira violência a se manifestar é a violência econômica, por meio da desigualdade social originada pela relação capitalista; no entanto, ela não aparece no momento em que é causada, e sim através dos efeitos dessa relação. Behring (2004) contribui e afirma que é na versão atual da contradição capitalista entre acumulação e equidade que se assiste, no espetáculo da mídia, aos requintes da crueldade. Entende-se que ocorre uma espécie de criminalização da pobreza. Cabe ressaltar que, na maioria das vezes, é nesse cenário que acontece a ação do Conselho Tutelar.

Para Pedro Demo (2007), as políticas sociais envolvem um conjunto de propostas desenvolvidas para combater as desigualdades sociais fundamentadas pelo sistema capitalista. Dentro dessa dinâmica, o autor menciona que desde a propriedade privada é existente a questão social. Na lógica da exploração, a desigualdade se funda na relação força-trabalho.

Trata-se de um problema estrutural que está intrinsecamente relacionado à organização societária vigente, pois não seriam necessárias políticas sociais se a riqueza produzida fosse socialmente distribuída. Demo (2007) ainda contribui ao dizer que não há mudanças sociais sem que ocorra mudanças econômicas. Uma mudança nessa ordem deve ser preconizada pelos seus reais interessados, isto é, as pessoas que sofrem com essa situação social e que se revelam através da pobreza.

Sobre a pobreza, Pedro Demo (2007) colabora quando diz que ela não se limita apenas à carência material, mas à imposição sofrida por algumas pessoas de uma vivência em condições subumanas para sustentar a lógica do capital. Isso se traduz na “repressão do não acesso às vantagens sociais”, então, o que faz existir a pobreza é que alguns alcançam o bem estar à custa da fome de muitos. O autor afirma que a pobreza se desvela em duas precariedades: a primeira, já mencionada, que é a pobreza matéria, o sujeito ser obrigado a passar necessidades e não ter acesso ao bem-estar por conta de um sistema injusto. E a última trata da pobreza sociopolítica, que compreende a dificuldade do pobre em sair da condição de manipulado e atingir o espaço de sujeito consciente, organizado, defensor dos seus interesses e não mais reprodutor da hegemonia dominante.

A política social deve atuar sobre as duas pobrezas, tanto sobre a material quanto a política. Perante a desigualdade ratificada pelo sistema capitalista, as duas pobrezas devem ser enfrentadas paralelamente por meio de ações paliativas, inevitáveis diante do estado de precariedades em que vivemos. As pessoas sentem necessidade de comer e ter saúde e moradia minimamente dignas, essas são demandas que devem ser tratadas de imediato. Porém, não se pode esquecer (e pode ser considerado como o principal) que as ações devem também ter um caráter

preventivo e abordar o cerne da questão, assim como considerar seus aditivos internos conforme mencionado anteriormente.

4.4 Contextos vulneráveis e realidades complexas, o campo de atuação do Conselho Tutelar

Ao remeter essa análise para um olhar estreito, o Conselho Tutelar se mostra como um órgão que, dentre as suas atribuições, possui o encaminhamento para as medidas cabíveis. A cada caso constatado, se faz extremamente necessário que as políticas que compõem a proteção integral tenham suporte e estejam sendo desenvolvidas com eficácia, além disso é preciso que os funcionários realizem entre si a socialização de informações. É importante fazer menção ao impacto que esses atendimentos ocasionam na vida das famílias, a forma como eles vão ser tratados, se de fato são cidadãos de direitos com sua dignidade humana priorizada ou se são desfavorecidos em um sistema injusto e perverso.

Conforme Martinazzo (2004), Morin descreve o princípio Holográfico como uma das avenidas para traçar o paradigma da complexidade. Este traz em evidência o organismo global no qual cada célula é parte do todo e no qual o todo também está na célula. A percepção dessa reprodução da realidade total se dá por cada célula em dimensões menores. Este princípio coopera com o propósito deste trabalho ao passo que podemos vislumbrar, à luz das produções de Michael Foucault (2008), que o poder se reproduz em pequenas relações que caminham em si, e que estão presentes no cotidiano dos indivíduos, guiados pela lógica individualista do capital. Assim como as famílias podem trazer para o seu interior o reflexo das instabilidades econômicas, o Brasil é um país que exprime nas suas relações, em nível político e social, um caráter paternalista traduzido em repassar a tutela para outros. Como exemplo, pode-se citar os pais que repassam parte da responsabilidade da criação de seus filhos para a escola e o cidadão que tutela a reivindicação de seus direitos ao advogado ou repassa a solução das problemáticas relacionadas à infância ao Conselho Tutelar. São tendências que revelam parte da realidade brasileira em que a representatividade é usada como um repasse de suas

responsabilidades, assim como o acesso a serviços e direitos como concessão. Por isso, compreende-se que essas famílias formam a sociedade e que os valores expressos na sociedade também estão presentes na família. Aqui se faz presente um princípio fundamental a ser considerado, as razões que cercam o ato da violação.

O Conselho Tutelar é um dos maiores ganhos do ECA no sentido da democracia participativa. Por meio da sua representatividade da comunidade, pôde-se estabelecer um vínculo com a população e fortalecer um trabalho preventivo e não somente curativo. Isso significa romper legalmente com as formas conservadoras de atendimento à criança desassistida e universalizar o olhar especial à infância. Por prever um atendimento articulado entre Estado e sociedade civil, trata-se de um órgão que não é Estatal, mas atua no estado e, ao mesmo tempo, possui legitimidade sobre as limitações das políticas direcionadas à infância no município.

Outra referência que Morin (2010) aponta como avenida para sinalizar a teoria da complexidade é a relação complementar entre ordem-desordem-organização. Ela significa que os fenômenos organizados podem nascer de um estar desordenado, ou seja, o que esta em ordem passa por uma desordem para que assim possa se organizar. São relações complementares em que a desordem está relacionada a fenômenos aleatórios (p.175-193). Fenômenos aleatórios são acontecimentos tocados pelo acidental, pelo singular, pelo improvável e que possuem o caráter de fenômeno de uma maneira que não pode ser pensada a partir de compreensões lógicas ou estatísticas, pois confere a sua origem ao conflito, à conturbação e à crise e apresentam a possibilidade de se desenvolver a partir de interações, encontros e organizações (p.233-256).

É possível pensar na atuação do Conselho Tutelar como um conjunto de relações a fim de tornar reais os direitos infanto-juvenis. Porém, o órgão trabalha com interações falhas, por exemplo, nos momentos em que a rede é insuficiente e não comporta a demanda encaminhada, o Conselho Tutelar é instigado a exercer a sua criatividade e a sua capacidade de trabalhar com a aleatoriedade dos acontecimentos, não se limitando apenas à aplicabilidade de legislações imutáveis

que já estão em voga. É preciso cultivar estratégias para que se possa avançar, pois é fato que a atribuição do Conselho Tutelar está, *a priori*, em zelar pelo cumprimento dos direitos, mas seria singularizar uma potência que pode ir além quando se deixa reorganizar pela desordem da ordem, pela flexibilidade dos acontecimentos.

Supõe-se que, se a população atendida pelo Conselho Tutelar tivesse um fácil acesso ao atendimento assistencial, à educação, à saúde, à cultura, ao esporte e à profissionalização e se as possibilidades de se realizar um trabalho coeso e preventivo com a comunidade fossem maiores, menores seriam as chances de reincidência da violação. Nessa hipótese, o trabalho realizado com as famílias reincididas poderia servir de subsídio para a prevenção da violação. Ele não seria somente um órgão encaminhador, executor e fiscalizador, mas também seria caracterizado como um espaço de participação e, portanto, propositivo.

O Conselho Tutelar atua diariamente em situações complexas que exigem uma série de procedimentos complementares. Por ser um órgão encaminhador às políticas que compõem a proteção integral, ele recorre a outros órgãos que possam dar suporte no atendimento às famílias. No entanto, em alguns casos, somente o encaminhamento não basta. O fato de existir casos de reincidência pode ser um indicador de que a “questão” não está somente em tratar ou encaminhar a criança, mas sim perceber a família como um todo e observar as suas particularidades sujeitas às consequências de um sistema. Além disso, é necessário desenvolver estratégias para trabalhar para a aleatoriedade de cada caso.

A noção de sujeito desenvolvida por Morin (2010) refere-o como um ser egocêntrico que entende o universo a partir de si mesmo, nesse sentido, o contexto de suas referências (pais, irmãos e congêneres) também assumem a posição central, indicando que o ser vivo é mais complexo do que puramente egoísta (p. 323 - 328). Convém a este estudo apropriar-se desses ditos de maneira paradigmática no que concerne à compreensão da dinâmica familiar e à maneira como as leis incidem sobre essa realidade. Sem que haja a leitura da realidade a partir da cultura do ambiente, não há uma interação entre a discutida dinâmica da família e as leis e sim uma aplicabilidade. Se pensarmos nos aspectos que antecedem a violação dos direitos da criança e do adolescente e/ou sua reincidência, é possível que o

conselheiro se depare com realidades que envolvem questões culturais e uma leitura de mundo e valores intrinsecamente presente às suas ações. Também estão envolvidos nas atitudes desses atores percepção, julgamento, análises dos seus problemas e a forma como estes resolvem as adversidades de suas vidas. É sobre este cenário, recheado de leituras e verdades em si próprio, que recai a intervenção do Conselho Tutelar e a rigidez dos encaminhamentos fundamentados pelos artigos do ECA que tendem a não comportar uma realidade mais complexa. A lei aplicada de maneira dogmática pode violentar a dignidade de uma família em um nível mais elevado do que a violação formalmente indicada. É um aspecto que merece atenção visto que é desconsiderada a falta de compreensão, por parte das famílias, das legislações para materialização dos direitos da criança e do adolescente ou dos motivos pelos quais essas normas existem.

A atuação do Conselho Tutelar gera duas perspectivas de ação. Se por um lado, dentro de suas atribuições, é um mecanismo de proteção dos direitos que se materializa por uma prática fiscalizadora e que, indiretamente, exerce controle sobre os indivíduos em prol da defesa dos direitos. Por outro, pode ser um espaço democrático de envolvimento e proposição da comunidade nas ações voltadas para a infância, desempenhando atividades preventivas e informativas, fortalecedoras da cidadania (ANDRADE, 2002). Apesar de apresentar um duplo viés para a ação do Conselho Tutelar, é preciso que sejam consideradas as medidas paliativas em momentos de extrema urgência em que exista necessidade de que sejam acionadas; contudo elas não podem ser o centro do atendimento deste órgão. O Conselho Tutelar requer uma ação dialógica e complementar entre uma ação emergencial e um trabalho mais minucioso com caráter emancipatório em uma óptica a longo prazo, para que, assim, se torne algo além de um mero fiscalizador e encaminhador, um órgão propositivo, aliado à comunidade na efetivação dos direitos. Para tanto, é preciso que haja uma atuação flexível e aberta nas demandas aleatórias, com intervenções que considerem o poder de resiliência de cada família.

Por fim, a estratégia pode se configurar como um enfrentamento a estas afirmações, pois permite superar o improvável e o aleatório e as verdades rígidas. De acordo com Morin (2010), “A estratégia é a arte de utilizar as informações que

aparecem na ação, de integrá-las, de formular esquemas de ação e de estar apto para reunir o máximo de certezas para enfrentar as incertezas” (p.338).

5 Manter a democracia e aprimorar a proteção: reflexão a partir de dois conselhos tutelares

Até aqui, foram travadas reflexões sobre o contexto infanto-juvenil no que tange ao seu percurso paradigmático e suas implicações na dinâmica das relações sociais. A partir dessas discussões, foi possível perceber que se trata de um cenário com avanços e conquistas organizadas de maneira a proteger a infância e a juventude nas suas peculiaridades e que esse cenário apresenta como responsável por sua operacionalização, a família, o Estado e a sociedade.

Na perspectiva da participação social com a natureza democrática o Conselho Tutelar surge com o intento de zelar pelo cumprimento dos direitos adquiridos e envolver a sociedade, por meio da representatividade, nessa tarefa. Atuando em questões diversas, basicamente em situações de violação ou ameaça dos referidos direitos, o ambiente que recebe a intervenção do Conselho Tutelar, é tecido por diferentes características e vulnerabilidades simultâneas.

O presente capítulo apresenta a trajetória realizada e analisa os resultados de uma pesquisa que trata da implantação de uma equipe técnica junto ao Conselho Tutelar como uma alternativa de garantir o melhor desempenho e eficácia na ação do mesmo. O objetivo dessa abordagem é contornar a ambivalência presente na relação entre a natureza democrática do Conselho Tutelar, a qual não pede habilitação para garantir o acesso ao cargo, e o campo complexo de atuação que exige preparo para lidar com as vulnerabilidades presentes.

Antes de apresentar os passos e entorno dos achados desse trabalho, se faz relevante conhecer campo explorado. Por questão de ética e comprometimento com os atores envolvidos neste estudo, o nome dos municípios e dos conselheiros não serão citados, logo, denominaremos os municípios como município A e município B. Nesta mesma perspectiva, ao explorar as práticas dos conselhos existentes nos municípios A e B, titularemos os conselheiros ouvidos como Conselheiro 1, Conselheiro 2, Conselheiro 3 e Conselheiro 4, que serão abreviados conforme o município pertencente, como, por exemplo AC1 (município A conselheiro 1).

Localizado no Sul do Rio Grande do Sul, com confluência pelas BR-116, BR-392 e BR-471, o município A apresenta um volume populacional de 328.275 habitantes e a densidade demográfica de 203.89, distribuídos na área urbana e mais 9 (nove) distritos, em bioma pampa e uma área de 1.610,084 km² (IBGE, 2010).

Quanto à atividade econômica, o município se destaca na produção de pêssego, aspargo, pepino e morango, além de possuir 28% da produção de arroz do estado, assim como 10 % da produção de grãos e 16% do corte bovino, apresentando a maior bacia leiteira. A cidade apresenta um cenário comercial expressivo possuindo 7.507 estabelecimentos comerciais. O município se tornou distrito em 1812 através da Resolução Régia de 31 de janeiro de 1812 e se desenvolveu na expansão das charqueadas.

Sendo uma cidade de grande porte, com mais de 200 anos de existência, ela apresenta uma considerável estrutura e experiência administrativa. Operacionaliza a proteção social especial atendendo casos de média e alta complexidade. Conta com uma rede de atendimento na área da saúde e assistência social que é referência de municípios menores. Possui duas universidades, sendo uma Federal e outra filantrópica. Apresenta expressivo terceiro setor com 1230 entidades sem fins lucrativos, que atendem a demanda na área de recreação e cultura, assistência social, saúde, educação e pesquisa, religião, partido político, sindicatos, associações patronais e profissionais, meio ambiente e proteção animal, desenvolvimento e defesa de direitos (IBGE, 2010).

O fato de possuir universidades e, por meio delas, realizar o fomento a educação profissional e tecnológica, contribui pra que as políticas públicas sejam pensadas e operacionalizadas de forma mais oxigenada, potencialmente diversificadas e capazes de oferecer atendimento em diferentes níveis de complexidade. Simultaneamente, é importante observar que a presença do terceiro setor amplo indica fragilidade do primeiro, o que referencia a existência de demanda reprimida não atendida pelo Estado, processo que embarga a ação do Conselho Tutelar.

O município B possui um volume populacional de 4221 habitantes, densidade

demográfica de 8.31, divididos em áreas urbana e rural, sendo que na primeira concentra-se 51,98% da população, espaço que apresenta a concentração da maior parte dos serviços públicos e privados. Na zona rural, reside 48,02% dos habitantes, essa parcela vive sob outra dinâmica econômica (predominantemente agropecuária) e social. O município possui uma área territorial de 508 km², localizado na região centro-sul. Com bioma pampa, tem como sua primeira atividade econômica a prestação de serviços e, como segunda, a agropecuária basicamente em minifúndios. Em seguida, vem a indústria, o município possui uma importante jazida de calcário calcítico, em exploração por duas indústrias do ramo. O município foi criado por Lei Estadual em março de 1992, desmembrado de São Sepé e parte de São Gabriel, teve instalado sua primeira administração Municipal em 1º de janeiro de 1993 (IBGE, 2010). A força produtiva da cidade concentra-se em serviços tanto na área rural, como, por exemplo, os funcionários de agropecuárias ou dos calcários Calcíticos e também os trabalhadores rurais temporários, “diaristas”, conforme são chamados na região. Na área urbana, o serviço concentra-se no funcionalismo público, no comércio local e nos profissionais autônomos, como os empregados domésticos e as diaristas domésticas. É importante enfatizar que os diaristas tanto domésticos quanto rurais trabalham informalmente.

Quanto ao terceiro setor e entidades de organização coletiva e não governamental, o município conta com dois Sindicatos, rural e do Servidor Público, duas associações de bairro, uma delas encontra-se desativada, a Liga Feminina de Combate ao Câncer e a Pastoral da Criança. Observa-se que nos referidos espaços são os mesmos atores, fato que pode ser justificado pelo porte do município.

A dinâmica de um mercado de trabalho incipiente, a realidade da falta de vínculo empregatício na impossibilidade em absorver todos os habitantes gera as mais diversificadas demandas ao poder público que, desde a emancipação, é responsável por prover o acesso à cidadania aos seus munícipes e, por não contar com o terceiro setor expressivo, se torna referência para as necessidades dos indivíduos.

A política partidária no âmbito executivo e legislativo se configura como um espaço que envolve e movimenta a comunidade em suas relações, principalmente no que tange à prática paternalista na concessão de direitos, fato que interfere diretamente na maneira como a demanda é apresentada aos órgãos públicos, inclusive ao Conselho Tutelar.

Vale mencionar que a proteção social operacionalizada no município é a básica que visa a prevenir situações de risco e a atender famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência da pobreza; contudo os primeiros atendimentos são realizados em situações de proteção especializada, sendo encaminhados aos municípios de referência.

Ao apresentar os campos estudados, vale destacar que, em ambos, a pesquisadora manteve um vínculo estreito, sendo que é natural em um, onde foi realizada sua formação acadêmica e humana e, no outro, está inserido como assistente social desde fevereiro de 2012.

5.1 Apresentação dos achados e análise de dados

O processo de análise do material coletado foi realizado a fim de identificar dimensões indicadoras de aspectos relevantes que contemplem a questão em voga.

No trabalho de conclusão de curso realizado em 2009 foi possível evidenciar um escasso referencial teórico entorno da ação do Conselho Tutelar. Na busca de referencial que pudesse embasar este trabalho, foi possível perceber que o tema passou ser mais discutido no cenário acadêmico. Logo, houve uma maior facilidade em encontrar material sobre a temática.

Na pesquisa documental, foram acessadas as leis que fundaram e regulamentaram ambos os conselhos. No conselho do município B, o acesso à documentação que permeia a atuação foi mais amplo: foram estudados os formulários de atendimento, notificação, material que permitiu perceber a maneira alternativa que o Conselho possui para se organizar sem ser informatizada, neste sentido os registros possibilitam acessar a maneira que evolui cada caso estando ao

dispor de todo o colegiado, evitando a pratica da clientela quando se vincula um caso a determinado conselheiro além de limitar a possibilidade de intervenção. Outro ponto a ser observado neste aspecto é que o formulário de atendimento permite visualizar o registro do ocorrido, mas não a medida protetiva adotada, a ficha de notificação permite acessar a medida adotada, seja ela advertência ou encaminhamentos, estas são arquivadas na pasta de cada usuário. Foi possível perceber que os registros não geram dados quantitativos sistematizados. As leis que fundamentam a criação do Conselho Tutelar no Município reconhecem e sustentam desde sua aprovação, ano de 2002, direitos trabalhistas inerentes aos conselheiros, questão regulamentada a nível Federal somente em 2011, é oportuno considerar o processo de emancipação política que o município viveu em período semelhante fato que pode ter influenciado pelo anseio de cumprir normativas e sugestões.

No conselho do município A foi acessado, além das leis de criação do Conselho Tutelar, um dos relatórios semestrais que quantificam os casos atendidos e reportagens da mídia local. A lei de criação do Conselho Tutelar do município A reconhece a remuneração, contudo observou-se que existem normativas aprovadas posteriormente a lei de fundação do conselho, no inicio o conselho não usufruía de sede, foi um processo construtivo, atualmente disponibiliza de prédio que acolhe as quatro microrregiões, além deste houveram outros avanços, na mídia local foi possível acessar a trajetória de paralisação do conselho com o intento de reivindicar melhores condições quanto a infraestrutura que demonstrava-se fragilizada. Neste sentido foi possível perceber que há um campo de luta, conquista e avanços no que tange o investimento de recursos públicos. Quanto ao relatório acessado, de acordo com o mencionado pelos entrevistados, eram elaborados e entregues ao COMDICA, contudo nunca foi estipulado a sua utilização para fins de diagnostico para a Política da Criança e do Adolescente.

Foi realizada observação simples nas plenárias do COMDICA do município A. O Conselho Tutelar participa dos encontros por meio de um representante que frequenta as plenárias. Percebeu-se uma relação distante entre os órgãos, diálogos formais e não dialógicos, situação confirmada e explorada a seguir nas entrevistas.

No município B o COMDICA encontra-se inativo, fato que demonstra uma Política de Atendimento a Criança e ao Adolescente falha e desestruturada já que na ausência do Conselho de Direitos também há a inexistência do Fundo da Criança e do Adolescente. Vale mencionar que as últimas plenárias ocorreram entorno das eleições do Conselho Tutelar no ano de 2010.

Quanto à política da criança e do adolescente, a rede de proteção especial conta com entidades de organização governamental e não governamental que oportunizam o espaço para integrar os serviços disponíveis na referida política.

O ato de pesquisar e aproximar-se de um campo novo que é em parte desconhecido naturalmente cria uma relação de observação e análise sobre o objeto a ser estudado. Logo, há receio e repulsa à entrevista por parte de alguns conselheiros, em ambos os conselhos. O local das conversas consistiu nas próprias sedes. Após a apresentação das intenções do trabalho e o convite para participar do mesmo, foi comum a frase “se eu souber responder [...]”. No município A, um dos entrevistados encaminhou a tarefa de responder as questões para outro colega, pois julgou que o segundo entendesse mais sobre o assunto, que é basicamente a ação do Conselho Tutelar. A reação pode ser atribuída a uma parcela insegurança e/ou à resistência a dialogia que, por meio dos questionamentos, tende a provocar confissões incômodas. Contudo, a coleta de dados através das entrevistas foi satisfatória, trouxe o novo por meio das reflexões apresentadas pelas informações objetivas e subjetivas captadas pela escuta sensível. Vale mencionar que um dos impasses apresentado no percurso da pesquisa foi a ausência de dados quantitativos. No município A, a aquisição dos computadores foi realizada no ano de 2013, o SIPIA programa nacional usado para aferir os atendimentos e registrar as ocorrências ainda não foi instalado. Portanto, os registros eram realizados manualmente. Uma situação semelhante foi encontrada no Conselho do município B, que disponibiliza de um computador e não possui o programa, conseqüentemente, os registros também eram realizados manualmente.

5.2 Sistematização e forma de análise dos resultados

O roteiro semi-estruturado aplicado no trabalho de campo foi pautado em dimensões que intentam abrir uma reflexão sobre os entorno da temática aqui abordada. As dimensões de trabalho serão abaixo apresentadas.

- Motivação da candidatura a conselheiro tutelar

Considerando que o Conselho Tutelar é um órgão de natureza democrática e, por essa prerrogativa, intenta incorporar ao colegiado pessoas que representem a sociedade nos seus interesses na área da infância e juventude, entende-se que o candidato a conselheiro deve atender a premissa da sensibilidade e da atitude com relação aos assuntos próximos à efetivação e à garantia dos direitos da criança e do adolescente. Neste sentido, a primeira dimensão a ser explorada é o motivo que conduz os conselheiros ao pleito do cargo. O objetivo é perceber as relações e inter-relações que percorrem a questão do encargo.

- Natureza democrática do processo eletivo do Conselho Tutelar

Outra dimensão importante a ser analisada e questionada é a natureza democrática que apresenta o Conselho Tutelar. Diante desta incumbência, intentou-se averiguar a legitimidade desse processo, que não se limita em eleger apenas um representante, mas alguém com anseio de integrar um colegiado efetivo em seu propósito.

- Critérios para candidatura a conselheiro tutelar

Conforme o artigo 133 do ECA, os critérios para candidatura do Conselho Tutelar são idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residir no município. Contudo, fica a critério dos municípios estabelecerem em lei municipal outros requisitos. Diante do exposto uma das dimensões a ser trabalhada é a questão das exigências para candidatura para ao Conselho Tutelar.

- Processo de capacitação dos conselheiros eleitos

A prática cotidiana do Conselho Tutelar envolve o atendimento a casos de diversos níveis de complexidade, fato que exige dos conselheiros uma preparo

relevante, flexibilidade com as problemáticas a serem enfrentadas, prática coletiva e disposição para estar em constante aprendizado. Diante do contexto um ponto importante a ser investido no Conselho Tutelar é a oferta constante de oportunidades de capacitação dos conselheiros, os assuntos são infinitos assim como as demandas são complexas. A dimensão apurará como ocorrem as capacitações, como percebem esse processo e de que maneira agem quando surge dúvida no momento do atendimento.

- A política de atendimento à criança e ao adolescente

O planejamento da política da criança e do adolescente é um assunto importante a ser conhecido nos municípios estudados. O objeto de trabalho do CT também são casos de violação dos direitos infanto-juvenis, seja ela protagonizada pelo Estado ou pela família. Para ter melhores possibilidades de atuação, é imprescindível que o referido órgão possa contar com uma rede efetiva de atendimento. Um ato lógico no momento do planejamento da política de atendimento à criança e ao Adolescente seria a elaboração de um diagnóstico pautado nas principais demandas do Conselho Tutelar, já que este atua em casos problemáticos que são alvo de atendimento. O diálogo dos serviços de atendimento que compõem a política da criança e do adolescente no âmbito municipal é de extrema importância. A sua articulação resulta na prevenção de intervenções sobrepostas e de uma reprodução de ações mecânicas que ignoram a singularidade de cada situação e de cada sujeito. Por este fato, tornou-se relevante observar como ocorre a articulação da política da infância e da juventude, partindo do pressuposto de que a ação do Conselho Tutelar está relacionada à forma de execução do serviço é prestado. Esse órgão, por trabalhar com uma demanda que necessita desse serviço, deve ser com estima considerado.

- Relação entre o poder executivo e o Conselho Tutelar

É possível observar que, apesar das conquistas no arcabouço legal entorno dos direitos da infância e juventude, a materialização e a efetividade dos direitos está à mercê da compreensão de prioridades do poder executivo. Não é diferente na atuação do Conselho Tutelar, uma vez que instalar o presente órgão é insuficiente

para proteger os referidos direitos; é preciso também conhecer as possibilidades de desempenho, de desafio e de atuação. É importante que o executivo seja sabedor e sensível à importância da questão. Conforme já mencionada, a articulação dos serviços é imprescindível para a qualidade da sua prestação. A rede apresenta uma importante função nesse aspecto: a oferta, de modo articulado, de atendimento e suporte técnico para a resolução dos casos. Quando a rede é dialógica, ela agrega para a efetivação da ação do Conselho Tutelar ao passo da sua existência, articulação e diálogo, na mesma medida, a incipiência dos processos de interação na rede prejudicam a atuação da entidade em discussão. Para que essa questão seja tratada com prioridade, é importante que o Poder Executivo entenda sua relevância no momento da destinação dos investimentos para as necessidades do Conselho Tutelar e para a rede de atendimento. Esta relação será abordada neste espaço.

- Divisão de competências do Conselho Tutelar e da rede de atendimento

Outro tópico relevante é a divisão de competências que permeia a prática dos profissionais nos diferentes espaços ocupacionais que compõem a rede de atendimento, cada um com suas especificidades. Contudo, vale destacar que o acolhimento dos casos não ocorre necessariamente onde o atendimento é finalizado, por este fato, se torna relevante o conhecimento da rede, o diálogo entre a mesma e a clareza das atribuições de cada espaço. Sobre esta questão, a falta de capacitação e preparo de alguns conselheiros dentro do colegiado é outro ponto pertinente, porque remete à insegurança em atuar na função de conselheiro tutelar. Alguns dos profissionais na função chegam a colocar a responsabilidade da palavra final da leitura e encaminhamento dos casos em outra pessoa, um técnico da rede, um promotor de justiça ou um colega mais experiente. Porém, cabe mencionar que o conselheiro é autônomo em suas decisões e, por vezes, é quem tem o conhecimento maior da realidade dos casos atendidos. Certamente, o respaldo profissional nos conhecimentos específicos e técnicos são importantes, mas não podem ser determinantes na atuação do Conselho Tutelar, para isso, é relevante que o conselheiro tenha clareza de suas atribuições, somente assim, ele poderá

exercer seu trabalho com autonomia. e se ainda por falta desta percebe desvio de função.

- Inserção de uma equipe técnica no Conselho Tutelar

A incipiência da rede em acolher a totalidade dos casos traz obstáculos para a atuação do Conselho Tutelar, fato que pode ser compreendido pela prestação serviços públicos defasados e pela falta de infraestrutura física e humana. Entretanto, quando os casos encaminhados não são acolhidos, eles podem retornar com sequelas da violação que não recebeu a intervenção devida. Essa é outra questão que atravessa a problemática da incipiência e da falta de apoio ao Conselho Tutelar no direcionamento e na realização de intervenções em casos mais complexos que, já no acolhimento, demandam conhecimento específico. Como já mencionado anteriormente, entende-se que o Conselho Tutelar apresenta uma natureza democrática, que deve ser preservada para cumprir sua função, neste sentido, ele não exige uma previa habilitação ou formação específica, fato que coloca o colegiado a mercê do bom desempenho dos conselheiros, podendo este(s) não estar preparado para o exercício da função. Não se pretende afirmar que o conselheiro deva estar em sua totalidade preparado porque as situações enfrentadas por ele são diversas, mas deve ser sabedor do mínimo e ter claro onde buscar ajuda imediata quando for necessário. Tendo em vista essas reflexões, no que agregaria a inserção de uma equipe técnica ao Conselho Tutelar.

Abaixo serão apresentadas as leituras de cada entrevista, a começar pelos quatro conselheiros entrevistados no município. A fim de facilitar a sistematização dos dados produzidos nas entrevistas, foi elaborado uma tabela onde é possível visualizar, em uma leitura vertical, trechos da fala de cada conselheiro sobre as respectivas dimensões permitindo o leitor conhecer como decorreu cada entrevista e, em uma leitura horizontal, as falas indicam o que suscitou em cada uma das dimensões trabalhadas, permitindo comparações entre o material coletado. Segue abaixo a leitura vertical e em seguida a horizontal.

5.3 Leitura vertical Município A

Foram realizadas quatro entrevistas no município A, contemplando maior parte das dimensões abordadas.

Conselheiro 1

Conforme o exposto pela conselheira o motivo que a levou a candidatar-se ao cargo foi a identificação com a função exposta no edital, a entrevistada não obteve nenhuma experiência anterior com a temática, fato que não levou a criar expectativas entorno da sua atuação. A mesma menciona que foi descobrindo o espaço com os colegas mais antigos.

Quanto à legitimidade democrática do processo de escolha dos conselheiros tutelares, a entrevistada menciona que a democracia é contemplada na eleição, considerando que todos acessam o direito de se candidatar, inclusive aqueles não apresentam experiência anterior ao pleito da vaga.

Com relação às exigências para ser Conselheiro Tutelar, ela informou que percebe como uma questão relativa, dependendo da entrega do conselheiro à função e da sua disponibilidade ao colegiado da família, diz ainda que, para exercer as funções de conselheiro, é preciso ter vocação, caso contrário, o eleito desiste por ser uma função que oferece risco.

Sobre a complexidade dos casos, a conselheira afirma que são situações difíceis e realmente complexas, a entrevistada fala sobre a necessidade de estar sempre preparada e que, quando a situação foge do alcance, é importante poder contar com a rede de atendimento.

A capacitação assume um papel fundamental, de acordo com a informante. Segundo ela, o conselheiro deve estar constantemente estudando porque sempre há dúvidas, no início principalmente, A conselheira afirma que quando chegou percebeu que teria que se qualificar e, simultaneamente, fazer a intervenção atingir o povo: “é preciso falar a língua do povo”. Com essa frase, a pessoa consultada justifica porque não considera como determinante o ensino superior ser requisito para a função.

Com relação à política de atendimento à criança e ao adolescente, a conselheira afirma que o COMDICA solicita um relatório anual dos atendimentos, mas desconhece o procedimento que é realizado com o mesmo. A política é articulada quanto ao seu planejamento, a conselheira menciona que a administração governamental sabe o que está em falta, mas há morosidade nos avanços. A política é demorada em seus encaminhamentos, o pleito dos direitos é na ampliação do acesso aos direitos, o que significa, muitas vezes, se indispor com a administração e com a rede também. O poder executivo sabe a importância do Conselho Tutelar; entretanto as materializações são paulatinas. A entrevistada mencionou a concessão realizada pela prefeitura de computadores para todas as microrregiões. Quanto ao suporte técnico nas intervenções, a entrevistada menciona que a falta não faz diferença, pois o Conselho Tutelar tem que atender a população independentemente da disponibilidade desses profissionais, já que não podem assumir a função de técnicos. Nem todos os conselheiros tem isso claro e acabam atendendo demanda que não é da alçada do Conselho Tutelar. Diante deste fato, evidencia-se que existe desvio de função, mas que reflete de maneira positiva nas intervenções. Ouviu-se também que os usuários chegam com necessidades imediatas e as intervenções devem brevemente ser realizadas como a escuta e a visita domiciliar. O ingresso de uma equipe técnica agilizaria bastante, chegaria até o conselho o que é de fato sua atribuição, da mesma maneira, o respaldo.

Conselheira 2

A conselheira recebeu motivação para candidatar-se ao cargo dos amigos pelos trabalhos sociais que fazia, e um dos maiores desafios encontrados na caminhada até então foi conhecer a rede, os serviços deveriam existir, mas não existem.

Quanto à legitimidade democrática do processo de escolha dos conselheiros tutelares, a entrevistada menciona ter dois processos a ser considerados, um que tramitou pelo COMDICA e o que atualmente é realizado. O primeiro diz respeito ao candidato ser indicado pelas instituições que compõem a rede de atendimento, a conselheira acredita que se trata de um sistema falho, pois o conselheiro não teria

autonomia para fiscalizar as entidades, em especial a que realizou a indicação. O segundo se refere ao processo composto por prova de conhecimentos e eleição direta, neste sentido, a conselheira menciona que o conselheiro deve ter conhecimento sobre as leis, porque pode atuar no meio judiciário e, caso não exista um embasamento, corre o risco de ser manipulado pelos interesses daqueles que detém o conhecimento e não cumprir com a função de defender. Outra fala importante captada nesta entrevista foi a importância que a conselheira percebe, neste contexto, na presença de uma equipe técnica, esta menciona que ajudaria a refletir sobre alguns casos, o que diminuiria a oportunidade de erro na intervenção.

Sobre a complexidade dos casos, a conselheira relata que a maior demanda se encontra nas realidades de “maior pobreza”. Menciona que, por trás da infrequência repassada pelas escolas, existem violações graves e muitas questões simultâneas, o que torna difícil aplicar uma medida protetiva a não ser o envio para o abrigo. Para a entrevistada, essas entidades “estão virando um depósito de crianças”, são casos que não receberam intervenção a tempo.

São casos que apresentam uma gama de questões relacionadas em si. Por este fato, as capacitações são ferramentas importantes nesse processo. Sobre isto, a entrevistada relata que o processo de capacitação é individual, cada conselheiro busca a sua qualificação. Existem oportunidades e o próprio conselheiro adere conforme julgar pertinente, ou seja, não existe um organismo responsável por realizar a qualificação do profissional. As oportunidades de momentos de capacitações são realizadas por diferentes órgãos que formam a rede de atendimento, a nível municipal, estadual e federal. A entrevistada relata que custeou muitas capacitações das quais participou e que apenas se sentiu conselheira após dois anos de exercício da função. A experiência de vida também contribuiu, de acordo com a colaboradora. Ela finaliza dizendo que para ser um bom conselheiro é preciso buscar e que os desafios são constantes. Em casos de dúvida sobre as intervenções a serem realizadas, um colega com maior experiência fica de sobreaviso.

Quanto à política de atendimento, a entrevistada informa que não existe um diagnóstico e que este seria primordial, pois através deste, se identificaria o que

precisa ser melhorado e o que está bem sucedido. Em geral, é enviado um relatório semestral ao COMDICA dos atendimentos realizados e da demanda reprimida, mas dos anos de 2005 até 2013 muito pouco foi feito com este material. A colaboradora relata ainda que obtiveram conquistas com a mobilização e com o auxílio do judiciário. Ela conclui que o Conselho Tutelar consegue garantir direitos e que, para haver avanços, é preciso conquistar a base de reivindicação. Neste sentido, se o Conselho Tutelar, o governo e o COMDICA se reunissem para menor burocratização das questões, mais direitos seriam conquistados, mas é isso “raridade”, informa a entrevistada. A falta de articulação pode ter efeitos importantes para a qualidade do serviço a ser prestado, como, por exemplo, a oferta de serviços em desacordo com a demanda reprimida. A falta do suporte técnico, por exemplo, prejudica a resolução dos encaminhamentos, pois, conforme citado pela entrevistada, a demanda é composta por pessoas de cultura e classes diferentes e o técnico ajudaria bastante nas intervenções. Para a conselheira, a inserção de uma equipe técnica no Conselho Tutelar contribuiria ao passo que trabalhariam em equipe, sem pesar a responsabilidade para um lado ou outro, e agregar mais olhares ao grupo contribuiria para o êxito.

Conselheira 3

A terceira entrevistada no município A menciona que sua motivação para concorrer a tal cargo se deu por ter previa experiência na área da infância e da juventude como diretora de escola e, na ocasião, mantinha contato frequente com o Conselho Tutelar. Menciona que teve como expectativa mudar as questões que percebia de errado com o público em questão.

Com relação à legitimidade do processo de escolha dos conselheiros tutelares, a entrevistada menciona que, por ser uma eleição facultativa, os votantes são pessoas relacionadas ao candidato e aqueles que o apoiam, prejudicando a legitimidade democrática do processo, pois aquele que tem maior influência ou recurso financeiro para auxiliar na mobilidade dos votantes nas etapas eleivas é o candidato que acaba ganhando, independentemente da sua compatibilidade com a função.

Quanto aos critérios para a candidatura à função em voga, a entrevistada menciona não perceber a escolaridade como um fator decisivo para uma atuação efetiva. Ela citou o colega com ensino fundamental que apresenta um conhecimento amplo sobre a constituição federal e os direitos humanos.

Com relação ao processo de capacitação, a conselheira menciona que, no ingresso ao colegiado, os conselheiros passam por uma capacitação com o promotor da infância e juventude. Após esse momento, outras capacitações ocorrem aleatoriamente em municípios vizinhos. A conselheira ouvida considera que existe incentivo do executivo já que este subsidia os gastos com capacitação, afirma ainda que não se capacita que não tem esse ofício como prioridade.

Quanto à articulação da política de atendimento da criança e do adolescente, a ocupante do cargo relata que não tem conhecimento sobre a existência de um diagnóstico e que, embora exista uma rede bem elaborada burocraticamente, faltam serviços e profissionais na área. Ela considera o Conselho Tutelar um organismo presente na política de atendimento, mas define-o como “solto” diz também que a própria corregedoria não estava ativa e finaliza afirmando que o Conselho Tutelar existe, pois é previsto em lei. Ainda é exposto que 100% dos municípios possuem Conselho Tutelar, mas, simultaneamente, não oferecem a estrutura adequada para o pleno funcionamento da entidade. Em argumentação, destaca que o órgão não é chamado para discutir o fundo municipal da criança e do adolescente.

A entrevistada menciona que a falta de suporte técnico prejudica a atuação do Conselho Tutelar e que, quando há encaminhamentos a serem feitos, eles vão em direção dos serviços disponíveis, que em parte não são governamentais. Afirma que a morosidade nos atendimentos especializados aumenta a demora na solução dos casos. Em face dessa questão, ela diz sofrer desvio de função. A colaboradora reforça que uma equipe presente no Conselho Tutelar ajudaria muito nas questões de capacitação, de falta de suporte técnico e de desvio de função, levando a maior resolutividade dos casos.

Conselheiro 4

O entrevistado menciona que sua motivação para concorrer ao cargo de Conselho Tutelar se deve às experiências anteriores com movimento sociais. Ele foi conselheiro em 1995, quando exerceu dois mandatos, não concorreu na próxima eleição em virtude da legislação que não permite, e, em seguida, concorreu novamente e, atualmente, encontra-se no final de segundo mandato novamente. Ele diz ter sido motivado pelo fato de que o Conselho Tutelar é uma ferramenta que viabiliza os direitos perante a sociedade, e que, entre muitas frentes de luta, uma delas tem o dever de verificar os serviços em nome do interesse das crianças e dos adolescentes. O colaborador entende que essa atribuição pertence ao Conselho Tutelar, fomentar para que seja materializada a política de atendimento, conforme está explícito na legislação.

Quanto à legitimidade do processo de escolha do conselheiro tutelar, o entrevistado o considera legítimo. Para o mesmo, a qualidade do voto não pode ser questionada, caso contrário também deverá ser questionada em eleições para outros cargos. Para a garantia da legitimidade em casos de crime, deve haver investimento. Com relação aos critérios para a candidatura, ele diz que a melhor escola é a prática e a entrega do indivíduo ao trabalho. É defendido que a escolarização não garante estes dois quesitos. O conselheiro fala que já teve um colega com ensino fundamental e que tiveram uma ótima atuação. Com relação às capacitações, de acordo com o exposto, é permanente o conselheiro quem tem que buscar se qualificar, entender suas atribuições e conhecer o estatuto.

Quanto à articulação da política de atendimento à criança e ao adolescente, não existe um diagnóstico. O conselheiro menciona que faziam um relatório dos atendimentos, mas que o exercício parou de ser feito, pois anotavam e entregavam manuscrito. Os computadores chegaram recentemente, depois de anos da implantação do Conselho Tutelar no município. O entrevistado menciona que já participaram de alguns cursos para operacionalizar o SIPIA; porém não tinham computadores, fato que atribui a negligência do executivo municipal, estadual e federal. Por meio do SIPIA, todos os conselheiros poderiam acessar dados fidedignos, sem a consulta, as ações ocorrem sem uma lógica pré estabelecida. O

profissional ouvido considera conflituosa a relação entre o referido órgão e o executivo municipal. Para ele, o papel do conselho também é direcionar o trabalho a ser feito e, por mais diálogo que a prefeitura venha a ter, ela vai trabalhar tentando economizar recursos. Os avanços são morosos e a luta do Conselho Tutelar está em conseguir conversar com todos os governos que passam.

O conselheiro menciona que é atribuição do conselheiro saber o que é sua função, por vezes, o mesmo acaba vivendo outros papéis por insuficiência da rede. . Ele destaca que é preciso que o serviço social funcione na UBS, nas escolas e no CRAS. Por esta realidade, e também pela falta de compreensão de outros órgãos sobre o papel do Conselho Tutelar que encaminham demandas que não são desse setor, existe o desvio de função.

Sobre a implantação de uma equipe técnica, o entrevistado menciona que dentro do Conselho Tutelar não seria positivo, pois não é um órgão para atendimento, apenas para encaminhamento, precisa-se de uma rede efetiva.

5.3.1 Leitura vertical Município B

As entrevistas no município B foram mais sucintas, menos demoradas e houve a necessidade de serem mais instigadas.

Conselheiro 1

A motivação da entrevistada para concorrer ao pleito de conselheira aconteceu em sua experiência como estagiária do CRAS e e no seu envolvimento com trabalhos sociais. Quando ingressou como conselheira tinha a expectativa de mudar o que percebia de errado com relação aos direitos e também com relação aos deveres da criança e dos pais, mas, concretamente, percebeu que existe uma demora nesses processos e que as mudanças são gradativas.

O processo de escolha do município B é por votação direta, o que, de acordo com a conselheira, é alvo de politicagem. Segundo ela, esse sistema não cumpre a finalidade do pleito e elege quem tem mais amigos em lugar de selecionar quem

está melhor preparado. A campanha para a eleição dos candidatos conta com o apoio de políticos, empresários e comerciantes, portanto, quem tem maior influência vence a eleição. A conselheira pensa que seria interessante que ocorresse uma prova de conhecimentos precedente à eleição para que assim pudessem ser eleitos conselheiros que apresentassem conhecimento entorno das atribuições inerentes ao cargo.

Quanto à complexidade dos casos atendidos, a entrevistada menciona que não é simples quando chega ao Conselho Tutelar a situação que já recebeu intervenções anteriores. O processo de capacitação para a qualificação da atuação dos candidatos eleitos não tem um sistema específico. As capacitações ocorrem fora do município e, quando surge alguma dúvida, recorre-se à ACONTURS (Associação de Conselheiros Tutelares do Rio Grande Do Sul). Em casos nos quais o atendimento exige uma resposta imediata, busca-se a rede e o atendimento em conjunto.

A política de atendimento à criança e ao adolescente desenvolvida no município não tem um diagnóstico ou uma política estruturada. Em lugar de programas específicos, existem serviços operacionalizados no âmbito municipal.

No tocante à relação do Conselho Tutelar com o Poder Executivo, a conselheira alerta para a falta sensibilidade do segundo com o primeiro. Isso faz com que os conselheiros percebam que é um incômodo a existência do presente órgão para o Executivo. Contudo, o entrevistado afirma que os incomodados sabem da obrigatoriedade da implantação do Conselho Tutelar.

Na execução das atribuições, a conselheira menciona que existe um desvio de função natural, pois no ato do atendimento não é possível não realizar um serviço, como a escuta por exemplo. Ela afirma ainda se sentir despreparada em muitos momentos.

Com relação à inserção de uma equipe técnica, a entrevistada acredita ser o ideal a situação de poder contar com uma equipe técnica mais presente.

Conselheira 2

A motivação da conselheira em concorrer à função aconteceu por trabalhar como agente de saúde em um período anterior ao atual cargo, neste momento se deu o envolvimento comunitário. A entrevistada fala que, diante das expectativas que tinha para exercer o cargo, se decepcionou pela morosidade em que são tratados os casos na promotoria. Existe um esforço para resolutividade por parte do Conselho Tutelar, mas, quando a situação atendida chega nos espaços de decisão judiciária, os encaminhamentos paralisam.

Quanto às exigências para concorrer ao cargo, a conselheira afirma serem insuficientes, pois a seleção no município exige que o candidato tenha estudado somente até a 5ª série do fundamental. Ela pensa que, no mínimo, a conclusão do Ensino Médio deveria ser exigida. A inexistência de prova de conhecimentos específicos e a eleição direta faz com que o processo seja falho, pois aquele que tem apenas 5ª série pode apresentar limitações na execução da função (opinião da conselheira).

A respeito da complexidade dos casos, a colaboradora acredita que não chegam ao Conselho Tutelar casos simples, pois o presente órgão é a última instância quando não tem mais outros órgãos aos quais recorrer. Quando os atendidos precisam de solução imediata, recorre-se à rede de atendimento e à promotoria. Quanto às capacitações, a conselheira menciona que, com a atualização do ECA, está surgindo uma escola para conselheiros que seria dirigida pelo COMDICA. Este último encontra-se inativo no município, ou seja, não existe um sistema de capacitações. Também não existe na cidade um diagnóstico entorno das demandas e da política da criança e do adolescente. A entrevistada diz que os conselheiros contam com os órgãos públicos, já que estes são disponíveis. Porém, o atendimento dado por eles é desconstruído da realidade. Ela afirma que o Poder Executivo não reconhece a importância do Conselho Tutelar, porque este existiria somente para cumprir legislação, apesar de oferecer uma infraestrutura razoável.

A conselheira defende que a falta de suporte técnico na rede é prejudicial à efetividade do atendimento. À medida que os casos não são atendidos, eles

reincidem e retornam agravados, podendo se estender aos demais membros do grupo familiar. Vale trazer a informação de que a clareza do papel do conselheiro por vezes se confunde, porque, no ato do atendimento, o profissional procura atender a família e, muitas vezes, faz o papel de psicólogo ou de assistente social.

A inserção de uma equipe técnica contribuiria muito na questão da capacitação e da eficiência, pois os conselheiros teriam conhecimento apenas dos casos locais e específicos do Conselho Tutelar.

Conselheira 3

A entrevistada não tinha experiência comunitária, mas sempre pensou em ser conselheira tutelar. De acordo com suas expectativas sobre a efetividade na resolução das questões, ela se decepcionou no momento em que percebeu que o atendimento não está só no Conselho Tutelar, mas depende também de outros órgãos que, nem sempre, evoluem da mesma maneira.

Sobre a legitimidade democrática da eleição para conselheiro tutelar, a colaboradora menciona que considera a eleição direta democrática, já que é a população quem escolhe. Considera as exigências para o cargo insuficientes, pois alguns critérios mínimos deveriam ser exigidos como o ensino médio, a noção de informática e a experiência na área comprovada.

Em referência à complexidade dos casos, a entrevistada menciona que os funcionários do Conselho atuam pouco em casos de alta complexidade, geralmente, são atendidas situações reincidentes. A conselheira considera o processo de capacitação relevante, mas julga importante que a rede também passasse por ele.

Nos casos que exigem uma solução urgente e imediata, os conselheiros recorrem à rede de atendimento, promotoria e ACONTURS. As capacitações são realizadas com uma certa frequência e, geralmente, são organizadas pela associação ou pelos próprios conselheiros. A colaboradora afirma que o poder público não percebe a importância da capacitação dos conselheiros.

Quanto à articulação da política em voga, a conselheira menciona que existe um planejamento, mas que, na prática, ele não funciona, pois existem apenas

reuniões e propostas. A rede municipal está disposta a dialogar, mas possui um ponto negativo que é a insuficiência da equipe técnica., Nos finais de semana, a entrevistada destaca, contam com o respaldo que é necessário.

Conselheira 4

O interesse da entrevistada em pleitear o cargo de conselheira tutelar surgiu por participar anteriormente da pastoral da criança. De acordo com suas expectativas, encontrou como maior desafio o fato de que as pessoas não entendem o que é o Conselho Tutelar e, muitas vezes, usam o órgão para amedrontar as crianças, como ferramenta de ameaça. A sociedade em si apresenta uma concepção errônea do que significado Conselho Tutelar e esse imaginário está presente nas famílias. Isso culmina quando os familiares colocam no Conselho Tutelar a responsabilidade de ser o limite para aquele infante ou adolescente.

Quanto ao processo de capacitação, a conselheira menciona que ocorre uma vez ao ano. A mesma se considera em constante aprendizagem, mas diz que quando precisa de ajuda recorre a colegas mais experientes da ACONTURS e da rede de atendimento.

Sobre a articulação da política de atendimento em voga, a entrevistada menciona que não existe diagnóstico, planejamento e articulação. Afirma que o poder executivo não reconhece a importância do Conselho Tutelar. Relata que o apoio técnico do município é razoável, mas que faltam profissionais, isso provoca a morosidade na emissão da resposta. Ela afirma que a inserção de uma equipe técnica agilizaria o atendimento.

5.4 Leitura Horizontal

Foram elaboradas oito dimensões para análise neste trabalho, por meio das entrevistas, tentou-se alcançar o conteúdo que respondesse as questões propostas nas temáticas apresentadas previamente, sem deixar de atentar para o inesperado que poderia surgir nas entrevistas. Adiante, segue a apresentação das falas nas suas respectivas dimensões.

5.4.1 Dimensão 1: motivação da candidatura a conselheiro tutelar

A primeira dimensão procurou abordar qual a motivação que moveu os conselheiros a concorrer a tal cargo e, nessa perspectiva, perceber as expectativas alcançadas ou os desafios percebidos. Nessa linha de análise, foi possível perceber que a razão está atrelada à subjetividade de cada conselheiro e ao intrínseco a sua visão de mundo e expectativa pessoal de mudar as questões da infância e juventude ou, até mesmo, ao envolvimento prévio em espaços de participação social. Dos 8 conselheiros entrevistados, 4 no município A e 4 no município B, um em cada conselho não apresentava previa experiência na área da infância e da juventude ou alguma participação social. Contudo, eles mencionaram ter afinidade com a função, os outros 6 relataram já ter algum tipo de experiência, o que os levou a concorrer.

Eu pensava em ser conselheira há algum tempo e tinha como expectativa mudar o mundo, mas depois a gente vê que não bem assim BC3

Eu já tinha uma trajetória na área do desenvolvimento social, tinha associação de moradores, na área dos direitos humanos, aí acabou surgindo a formação do conselho tutelar, participei da primeira eleição em 95, fiz dois mandatos parei e agora estou no final do segundo mandato AC4

É interessante observar que as expectativas que carregavam ao ingressar eram paralelas ao desafio que encontraram:

Mudar a vida de adolescentes e famílias, fazer algo, não ficar parado de braços cruzados. Paralisamos para ter condições de trabalho...Carro, telefone, material de expediente, papel higiênico, sabonete no banheiro, computador [...] AC3

A expectativa era de chegar aqui e transformar tudo aquilo que estava vendo errado com relação aos direitos e principalmente aos deveres das crianças e dos pais, só que não é assim entra aqui dentro e começa a ver que é tudo gradativamente, tem uma certa burocracia, uma certa demora. BC1

5.4.2 Dimensão 2: critérios para a candidatura a conselheiro tutelar

A segunda dimensão instiga sobre a percepção da natureza democrática das eleições para conselheiro tutelar. Diante dos discursos apresentados, foi possível perceber que cada município apresenta sua peculiaridade ao eleger sua representatividade, quanto à questão da legitimidade, o processo divide opiniões. Em parte, mencionam a eleição como um ato legítimo a qual coloca os cidadãos,

que atendem aos critérios, na possibilidade de votar e ser votado; contudo, acreditam que ela deve ser passível de fiscalização quando suspeita de irregularidades, assim como outros processos eletivos. Outra parte relata que o processo é alvo de politicagem, posicionamento constatado em ambas as cidades. O município A realiza prova objetiva de conhecimento seguido do processo eletivo direto e o município B apenas eleições. Vale mencionar que a forma de escolha dos conselheiros tem a premissa de eleger a representatividade, e essa maneira pode ser aprimorada a cada eleição, de acordo com o posicionamento do COMDICA:

COMDICA decidir isso sim barbarismo ou ser escolhido por uma instituição, foi tentado, mas agora a lei esclareceu o processo de escolha deve ser de eleição, tu não pode questionar a qualidade do voto então temos que questionar o voto para vereador, prefeito, tem que ser fiscalizado como é feita essa eleição, se há crime ou não, mas o processo por eleição é o mais legítimo. AC4

Acredito que contemple a democracia sim, é processo por eleição, são disponibilizadas urnas eletrônicas. Todos tem a oportunidade de se candidatar, todos podem votar, até mesmo independente da vocação AC1

É por votação direta, mas é alvo de politicagem, quem tem mais amigos, ganha. Não cumpre a finalidade em si, é um processo não tão justo. Se eu tenho um amigo que me ajude a arrecadar gente fica mais fácil de eu ganhar levar em conta se eu estou preparada ou não. BC1

5.4.3 Dimensão 3 : Natureza democrática do processo eletivo do Conselho Tutelar

A terceira dimensão procura conhecer a percepção dos conselheiros sobre os critérios para a candidatura a tal cargo. No município A, é exigido o ensino fundamental e, no município B, o requisito implementado em lei municipal é a 5ª série do Ensino fundamental. Foi possível perceber que os conselheiros apresentam percepções diferentes. Mais de um conselheiro no município A mencionou a necessidade do candidato apresentar um bom conhecimento sobre as atribuições e sobre tudo que é inerente a ela. Ao mesmo tempo, os colaboradores refletiram sobre um colega com escolaridade mínima permitida que exerce com eficiência a atribuição de conselheiro. Já no município B, foi bastante presente a fala de que a escolaridade deveria ser superior a que é atualmente exigida e que a falta dela apresenta como consequência a sobrecarga aos colegas do colegiado:

Isso é um debate antigo, de que o conselheiro deve ter ensino superior, ou E. médio ou E. fundamental como é aqui. Eu acho que no mínimo ensino médio, não que isso de ter ensino médio ou superior vá garantir que a pessoa seja qualificado, nós tivemos colegas com ensino fundamental que foram ótimos conselheiros acho que a melhor escola é a prática e a entrega. AC4

Pois é aqui no conselho só temos um colega que é ensino fundamental, tu vai consultar com ele e tem um conhecimento de vida e direitos humanos e CF tu não diz que ele tem EF, então eu nem sei te dizer se escolaridade é fundamental, o que é fundamental é as provas a parte psicológica [...] AC3

É somente a votação, não tem prova!!! E isso prejudica, quando é exigido apenas a 5ª série do fundamental tu tem uma sequela logo ali na frente, por que tu acaba elegendo uma pessoa que não tem preparação aí ela explora os outros um colega acaba sobrecarregado dentro do colegiado dele [...] BC2

Acho insuficiente, acho que algumas exigências mínimas seriam boas: ensino médio completo, noção de informática, pois existem conselheiros que não sabem digitar um ofício, um relatório. BC3

Deveria ter uma prova de conhecimentos. BC1

5.4.4 Dimensão 4: processo de capacitação dos conselheiros eleitos

A quarta dimensão busca saber sobre o processo de capacitação dos conselheiros, a sua percepção sobre a complexidade dos casos, assim como a sua atuação em casos de dúvida ou insegurança. Principalmente, nas situações que exigem intervenção imediata, os conselheiros precisam trabalhar buscando recursos que os ofereçam respaldo para que o risco de erro seja menor. Quanto a essa questão, os conselheiros mencionaram que se organizam buscando apoio com colegas mais experientes e com organismos externos ao Conselho Tutelar, ambos os municípios procuram agir dessa maneira. Quanto ao processo de capacitação no município A, foi possível perceber uma maior articulação sobre os espaços de capacitação, os conselheiros afirmaram ser um processo autônomo individual e algumas falas apontaram maior facilidade e incentivo do governo, outras mencionaram ser um investimento próprio e necessário, destacando menor facilidade. No município B, as entrevistas revelam menor articulação e uma frequência menor na participação, fato que pode ser atribuído à falta de incentivo do poder executivo. O conselho administra um orçamento anual que arca com o pagamento do aluguel do imóvel e demais gastos relacionados a este, o salário dos conselheiros, o custeio para capacitações, o material de expediente entre outros gastos relacionados ao desempenho das atribuições:

Onde existem bairros muito pobres a demanda é muito grande, na escola a demanda vem como aluno infrequente, aí tu vai ver, são crianças com uma violação enorme por trás da infrequência, muitas questões, [...] tu não consegue aplicar uma medida protetiva. Os abrigos estão um depósito de crianças, não tem abrigo com menos de 15 crianças, são casos que não são tratados a tempo, [...] violência intra familiar severa e não houve uma media anterior, teve que abrigar... AC2

Recebemos varias capacitações, tanto aqui quanto em Porto Alegre, tem o RS CT, a capacitação é permanente, ele tem que estar com o estatuto na mão, e usá-lo como ferramenta, tem que se atualizar, aplicar, saber a medida que vai tomar é a melhor capacitação que tem, às vezes recebe capacitação de um profissional de outra área que não tem a prática de CT, [...], mas basta o conselheiro querer, ir buscar. AC4

Em seguida que entramos passamos por uma capacitação com o promotor da vara da infância e juventude depois cada um busca a sua capacitação fora do município ou dentro do município. Aí tem as capacitações organizadas nos municípios vizinhos, nas regionais e vai quem quer. Na verdade o município paga pra quem quer ir. Paga a viagem, alimentação e a hospedagem. Não capacita quem não quer, tem outras prioridades do que a capacitação e no fundo esse conselheiro não conhece o ECA, as mudanças do ECA, dados e reflexões entorno da violência AC3

Os casos não são simples, quando chegam aqui já está no extremo, não tem pra onde correr. Geralmente, já passou pela rede. BC1

Não tem um esquema específico, nos capacitamos fora do município, nos capacitamos no dia a dia, muitas vezes, buscamos respaldo com a associação que é onde tem conselheiros mais velhos. BC2

Acho que quanto mais capacitação melhor, mas acho que a rede em geral deveria participar desses cursos de capacitação, pois na maior parte, são direcionados a rede, mas quem participa em maioria são conselheiros tutelares. BC3

5.4.5 Dimensão 5: a política de atendimento a criança e ao adolescente

A quinta dimensão aborda a articulação da política de atendimento à criança e ao adolescente entre seus organismos e a ação do Conselho Tutelar. Foi possível perceber que ambos os municípios apresentaram posicionamentos semelhantes quanto a essa temática, considerando suas peculiaridades, principalmente quanto à densidade demográfica. No município A, os entrevistados mencionaram um relatório, inferindo os atendimentos realizados semestralmente ou anualmente, solicitado pelo COMDICA, mas relatam que o documento não segue adiante no planejamento da política em voga, o que nos leva a observar que não existe um planejamento em conjunto com o CT. A demanda atendida do referido organismo não chega até o

planejamento das ações, podendo resultar em uma política de ações desencontradas:

Não existe um diagnóstico, antigamente nós fazíamos uma tabelinha com os atendimentos e mandávamos para o COMDICA, nós paramos de fazer isso por que, sem o recurso do computador, ficar anotando em um papel os atendimentos, do ponto de vista científico, não tem valor nenhum, porque como é que tu vai mensurar, é falho. Há quanto tempo existe o conselho e só agora vieram os computadores, quantos cursos do SIPIA fizemos e nunca implantaram? Porque não tinha computador pra isso, então é uma negligência municipal, estadual e federal. Porque, com o SIPIA, todos os dados seriam sistematizados automaticamente. Aí, ali sim terás uma fonte de dados. As vezes as coisas acabam funcionando sem uma lógica pré-estabelecida. AC4

O COMDICA nos solicita um relatório anual, mas não sei o que é feito com ele. AC1

Talvez exista no papel, mas eu não conheço! [...] Na realidade temos a rede no papel bonitinha, mas não funciona. Deveria realmente ser contratado profissionais nessa área, deveria ser investido nessa área. Temos CAPS I, Casa do Resgate AC3

No município B, não foi mencionada a presença de um diagnóstico ou planejamento, não há solicitação da rede ou autoridades competentes sobre a demanda atendida pelo Conselho Tutelar:

Não existe um diagnóstico, não existe uma política estruturada, programa para adolescentes nos não temos, os projetos oferecidos pela escola municipal são só para alunos do municipal, não do ensino médio, mas para e olha com quem é que temos mais problemas é os do ensino médio. Há ausência de uma política estruturada com programas e projetos. Temos o respaldo da rede mas a política em si não. BC1

Sobre a articulação da rede, percebe-se que os discursos são semelhantes, mas, devido ao fato de a rede do município B ser menor, a aproximação dos técnicos ao Conselho Tutelar é mais favorável se comparada ao município A, por sua vez, consideravelmente maior. O tamanho contribui para a não articulação da rede ou ações programadas ou planejadas:

É enviado relatório semestral dos atendimentos e da demanda reprimida, posso falar que entre dois mil e cinco até o presente momento muito pouco foi feito como referência os relatórios, conseguimos várias conquistas mas através de pressão do Juizado [...] Dessa forma, como garantir os direitos violados se o Município não auxilia. Todos os Direitos para serem garantidos não deveriam ser a partir de processo [...] a violação é maior por parte do Estado do que das famílias. AC2

Somos soltos, não há um regramento, a corregedoria não sei se funciona, é solto. AC3

Contamos apenas com os outros órgãos públicos que colaboram bastante, mas é um atendimento desencontrado a realidade que atendemos. Não recebemos informativos do CONANDA, temos que ir atrás, a associação é ótima nesse sentido, conseguimos acessar por ela. BC2

Existem apenas reuniões, que realizam propostas que não saem do papel. A rede municipal está com disposição de dialogar, está começando a andar, a render, e um ponto negativo é que a equipe técnica é insuficiente, chega final de semana, se tem ocorrência, não temos o respaldo se é preciso. BC3

5.4.6 Dimensão 6: relação entre o poder executivo e o Conselho Tutelar

A dimensão seis diz respeito à relação entre o Conselho Tutelar e o poder executivo, com relação ao reconhecimento dessa instância como uma demanda importante a ser prioridade também no investimento. No município A, com exceção da primeira entrevistada, as outras falas inferem uma relação conflituosa de reivindicação e concessão. Considerando o mencionado, percebe-se que é necessário o pleito para os avanços, já que a prioridade não é reconhecida nesse âmbito:

Eles sabem a importância do Conselho Tutelar, mas o problema é colocar em prática, as mudanças ocorrem paulatinamente. Está melhorando, já tem os Computadores AC1

[...] se não nos mobilizarmos e articularmos com pessoas comprometidas tudo vai virar processo judicial. Dessa forma nos perguntamos por que a Lei se nossos governantes não cumprem? [...] O COMDICA, Conselho Tutelar e Executivo deveriam reunir-se, mas isto é raridade. AC2

É uma relação conflituosa, o conselho tem que ir lá e direcionar as coisas, por mais boa vontade que a prefeitura venha a ter, ela vai tentar economizar ao máximo e, sabe, quando se trata de prefeitura tudo é muito demorado. Muda governo, muda a política, e essa é a luta: estar disposta a conversar com o governo que vem. AC4

Prezam pelo fato de estar na lei, o RS não tem uma cidade que não tem conselho tutelar, mas, por outro lado, pecam por não se preocupar em sustentar isso. O conselho tutelar não é chamado para pensar o fundo municipal AC3

No município B, as falas seguem no mesmo sentido:

Falta sensibilização, acham incomodo, ao mesmo tempo que eles sabem que tem que ter o Conselho Tutelar, ele não consegue ver qual a minha parte pra fazer com que o conselho funcione bem. BC1

Eles pensam que a responsabilidade é só nossa sobre a responsabilidade do funcionamento. O orçamento diminuiu esse ano, e desse orçamento tiramos o nosso salário, diárias para capacitações, a compra de equipamentos. Nós planejamos e administramos o fundo, porém não

participamos na elaboração. Eu acho que é só para cumprir uma legislação, se fosse pela vontade deles (prefeitura) não existiria Conselho Tutelar aqui, mas assim eles nos dão infraestrutura. BC2

O poder executivo não reconhece a importância do CT, o fundo municipal para a política da criança e do adolescente nunca foi criado no município. O Conselho Tutelar é um órgão isolado. Eu acho que independente de política o conselho só existe por que tem uma legislação [...], nós pedimos os móveis para sede, conseguimos, mas usados, na hora que fazem o orçamento nós podemos participar, [...], eu acho que a existência do conselho é em função de uma legislação. BC3

5.4.7 Dimensão 7: divisão de competências do Conselho Tutelar e rede de atendimento

A sétima dimensão instigará sobre como ocorreu a percepção da divisão das competências inerentes ao Conselho Tutelar e aos demais organismos e técnicos que compõem a rede e, nesse contexto, se ocorre o desvio de função. É interessante observar que essa questão divide opiniões no município A e B, enquanto alguns conselheiros percebem que o desvio existe, outros acreditam ser uma situação natural, pois acontece no momento de acolher o atendimento:

Ocorre um desvio de função natural, não separa a função do conselheiro e a função de outros profissionais, realizamos nos atendimentos o papel de psicóloga e, por vez, de assistente social. Nós nos sentimos despreparados com certeza, a gente fica sem saber o que fazer, como agir naquele momento, várias situações. BC1

Isso tudo um psicólogo tem uma preparação, são anos e anos estudando, o assistente social tem uma preparação. E nós conselheiros não temos, podemos ter da vida, mas não técnica, tu como profissional tu vai agir de uma maneira e como ser humano vai agir de outra, [...] Tem como tu dizer quando chega os casos, eu não sou profissional, a pessoa tá ali, ela quer um resposta, [...] BC2

Cada um sabe sua função e a exerce da maneira que deve ser. BC3

Existe sim, mas às vezes é positivo, por que as pessoas chegam aqui com necessidades e, por vezes, estão à flor da pele, não dá pra encaminhar, é preciso escutar, embora eu não seja psicóloga. E são coisas bem comuns, como exemplo é atribuição do A. Social realizar intervenção domiciliar e nós acabamos desenvolvendo o papel da rede. AC1

Existe encaminhamentos do judiciário para acompanhamento entorno de casos, não seria nossa função. Por vezes, existe uma falta de compreensão do que é nosso papel daqueles que nos encaminham. AC4

Faz sim toda hora pela falta de profissionais.AC3

5.4.8 Dimensão 8: inserção de uma equipe técnica no Conselho Tutelar

A oitava dimensão aborda a hipótese da inserção de uma equipe técnica de referência que atenda as questões relacionadas à atuação do Conselho Tutelar. É interessante observar que a maioria dos entrevistados, 7 dos 8, acolhem a ideia como positiva, no sentido de agregar à efetividade de atuação, seja na resolução dos casos e amenização do desvio de função ou processo de capacitação. Um dos entrevistados fala que a natureza do Conselho Tutelar é ser um organismo encaminhador e não um órgão fim. Abaixo, seguem as falas coletadas nesta categoria:

Dentro do Conselho, penso que não pode, o Conselho Tutelar não é um órgão fim é o órgão que vai identificar a demanda e vai conduzir essa demanda, então não adianta ter aqui no Conselho assistente social, não vai resolver, nós tivemos aqui um experiência de estagiários advogados da universidade, não foi bom, a gurizada se formou e os processos ficaram, nós precisamos que a rede funcione. Trabalhamos com o vínculo forte com a promotoria e, muitas vezes, é pelo MP que conseguimos o atendimento das nossas demandas. AC4

[...] sempre que trabalharmos em equipe com olhares a garantir os direitos violados de crianças e adolescentes, sem ligação a qualquer outra ou a puxar para um ou outro lado, o trabalho em conjunto sempre terá êxito. AC2

Agilizaria bastante, chegaria até o conselho o que é de fato atribuição dele, agilizaria também o respaldo. Não precisa ser dentro do CT, mas que tivesse uma equipe referência. AC1

Seria bom ter como contar com uma equipe que tivesse conhecimento dos casos daqui. Ajudaria muito na questão da eficiência, até na questão da capacitação. Que bom se tivéssemos uma equipe em que cada um fizesse sua parte. A eficiência aconteceria pra todo mundo. BC2

Seria o ideal pra nós. Um sonho ter uma equipe de referência. Precisamos de uma equipe mais disponível, pra atender conosco nos casos mais tensos que exigem preparação. BC1

Ajudaria bastante, pois os casos seriam solucionados com mais rapidez. BC3

Considerações finais

A presente Dissertação, sob perspectivas de incrementos qualitativos na atenção e proteção da infância e juventude e da ampliação democrática, assumiu como objeto de estudo os Conselhos Tutelares, entendidos – não obstante existentes já há mais de 25 anos – como instâncias inovadoras na expectativa e compromisso de efetivação de direitos na sociedade brasileira. Focalizando o diálogo entre ambas perspectivas mencionadas, priorizou-se discutir, refletir e analisar inserção de uma equipe técnica junto ao Conselho Tutelar como uma alternativa para o aprimoramento da proteção a criança e ao adolescente sem deixar de considerar a natureza democrática do referido organismo.

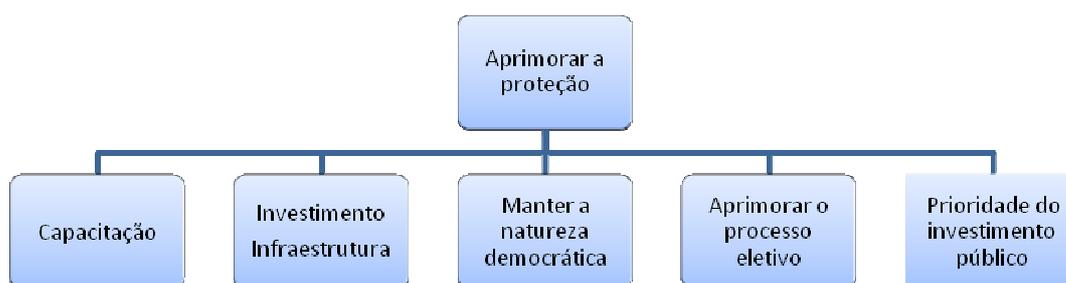
Fez-se necessário contextualizar a questão histórica e normativa acerca dos significados que a infância e juventude assume no processo civilizatório no Brasil, com o intento de perceber indicações desveladoras atinentes ao tema. No discorrer do explorado, a política de atendimento a criança e ao adolescente aponta um sistema de funcionamento baseado no trabalho em rede composta por ações encadeadas de organismos orgânicos em seu objetivo. Nesta perspectiva observou-se o Conselho Tutelar como um importante órgão de instância democrática e participativa com função de inserir a sociedade no processo de defesa e garantia dos direitos conquistados.

Atendendo as situações de violação e ameaça aos referidos direitos, o Conselho Tutelar atua em cenários e realidades com diferentes níveis de complexidade, problemáticas que em seu cerne apresentam mais de uma ordem, exigindo do conselheiro habilidade para encaminhar a questão para a sua solução. Habilidades questionáveis quando observamos a natureza democrática que o conselho assume no contexto da materialização dos direitos infanto-juvenis, é de suma importância que o agente de proteção, conselheiro tutelar, apresente intimidade com as atribuições e o conhecimento que estas demandam, mas como enfrentar o desafio de aprimorar e fortalecer a referida proteção respeitando a democracia inerente ao Conselho Tutelar? Será a inserção de uma equipe técnica uma sugestão para a questão?

A pesquisa foi fundamentada por meio da exploração de dois campos distintos, anteriormente já delineados, com o propósito de observar duas realidades com influências, entornos e demandas peculiares, intentou-se pesquisar como a questão recai sobre o Conselho Tutelar do município A e o conselho tutelar do município B.

Foram propostas oito dimensões de análise, a fim de nortear os pontos a serem fomentados nas entrevistas semi-estruturadas, sem deixar de ater-se no subjetivo impresso no não dito. Portanto a partir das realidades estudadas, a seguir colocaremos os achados dessa pesquisa.

Aprimorar a proteção a criança e ao adolescente nos remeteu a importantes contatações a partir do exposto pelos atores entrevistados;



A capacitação apareceu como um fator importante a ser considerado nos dois campos estudados, foi unânime a colocação de que a aprendizagem é constante e acontece também no dia a dia, sendo ela imprescindível para uma boa atuação. No município A foi possível perceber que existe uma articulação maior entorno do processo de qualificação, apesar de ocorrerem em grande parte fora do município, as capacitações acontecem com frequência e os entrevistados atribuem ao conselheiro o desejo de buscar acender em sua atuação. No município B a frequência de capacitação citada foi mais baixa, cerca de uma ao ano. Ambas realidades demonstram uma fragilidade nesse quesito, não existe um sistema de qualificação pré estabelecido, apesar de ser reconhecida a importância, seja ele a nível municipal ou Estadual. Cabe repensar se o município não deve criar um meio de subsidiar esse processo de qualificação como parte da política de atendimento, já

que o Conselho Tutelar é um aparelho de suma importância na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Um aspecto relevante observado e com experiências concretas citadas foi a incipiência da infraestrutura nos dois conselhos, fatos que prejudicam a efetividade de atuação. No município A foram realizadas paralisações, no ano de 2011, com o intuito de reivindicar condições mínimas estruturais, como papel higiênico, sabonete, material de expediente e computadores, assim como, carro para atividades externas. Fato importante a ser considerado, pois as visitas domiciliares solicitadas mediante as ocorrências não poderiam sofrer morosidade devido as possíveis situações de risco a serem atendidas, situação que deveria ser prevista e cuidada pelo executivo municipal. Situação semelhante vivenciada pelo Conselho Tutelar do município B já que foi preciso reunião com o promotor de justiça da comarca, para que este revisse a situação junto com o prefeito. No período em que as entrevistas foram realizadas a demanda do deslocamento foi sanada em ambos municípios.

Constatou-se que a inclusão de critérios para eleger os conselheiros Tutelares é prejudicial a natureza democrática do referido órgão e barra a inserção de indivíduos que realmente se identificam com a causa e podem desenvolver sua habilitação, não formal¹¹, na prática cotidiana e em oportunidades de qualificação. Foi interessante observar que no município A foi citado pelos entrevistados a inclusão do exigência quanto escolaridade, contudo na mesma fala relatam a relatividade da questão, já que possuem um colega com ensino fundamental com vasto conhecimento e experiência na área. É impar voltar a mencionar a importância da capacitação nesse contexto, no sentido de preservar a legítima representatividade, por meio da eleição sem colocar critérios excludentes, e proporcionar a oportunidade e incentivo a qualificação, citamos nesse sentido a experiência do município B, que as entrevistas indicam um anseio pela inclusão da prova de conhecimentos e escolaridade mínima do Ensino Médio, justificam a

¹¹ Entende-se por habilitação não formal a qualificação que não oferece formação técnica.

colocação por observar a falta de preparo dos colegas o que acarreta na sobrecarga e dependência de conselheiros mais experientes.

Quanto ao processo de eleição as colocações abordaram duas posições importantes a serem consideradas neste trabalho, considerando que é parte importante da democracia e processo de escolha dos cidadãos que iram compor o colegiado do Conselho Tutelar . Foi mencionado por dois dos oito entrevistados que o processo é legítimo pelo fato de apresentar acesso por todos aqueles que podem votar e serem votados, no mesmo sentido foi mencionado se há falhas é quanto a fiscalização e esta deve ser observada. Por outro lado a fala de que o processo é falho e apresenta fragilidades foi expressiva, sendo alvo de politicagem partidária. Quanto a esse aspecto observamos que apesar de democrático o presente processo apresenta fragilidades que precisam ser superadas.

A prioridade no investimento público na política de atendimento a criança e ao adolescente se apresentou como um pleito importante a ser repensado e reinvidicado, considerando a falta de infraestrutura anteriormente mencionada junto a rasa rede de atendimento que sofre com a falta de serviços e profissionais, realidade contatada em ambos municípios, indicam a falta de prioridade e atenção no ato de direcionar o fundo público, mais um entrave importante a ser considerado quando pensamos na efetividade da ação do Conselho Tutelar. Durante as entrevistas um fato importante que surgiu foi a relação distante entre o Conselho Tutelar e o poder executivo municipal, tanto o município A quanto o B mencionam não considerar a prefeitura sensível a importância do Conselho Tutelar sentem que este subsidia sua existência pela aplicação da lei, mas não por compreender sua significância, foi relatado ser uma relação marcada por pouco diálogo, o que desencadeia uma Política de Atendimento pouco articulada.

Mediante a complexidade das demandas, é indubitável a importância da qualificação dos conselheiros como uma condicionalidade para uma boa atuação, haja vista que os mesmos atuam em cenários densos de problemáticas com questões de diversas origens, econômica, social, cultural, falta de acesso a informação e a direitos basilares das famílias que recebem o referido atendimento. Com base nas realidades estudadas entende-se que o aprimoramento da proteção,

por meio da qualificação do conselheiro, deve reconhecer a natureza democrática do Conselho Tutelar, esta precisa ser mantida e protegida, a inclusão de novos critérios coloca em risco o acesso daqueles que realmente se identificam com a causa e não possuem a qualificação formal, mas se colocam abertos a lutar e aperfeiçoar práticas para defender a materialização dos direitos em questão.

Neste sentido, entende-se que a inserção de uma equipe técnica acrescentaria, estando disponível para buscar trabalhar a questão da capacitação com pontuações locais, assim como atuar enquanto suporte nos casos que exijam conhecimento formal específico. Não se trata de desresponsabilizar a rede, esta é responsável por atender os encaminhamentos realizados, mas sim aprimorar o acolhimento e encaminhamento assim como fortalecer o referido órgão, diminuindo a margem de erros nas intervenções a ser realizadas.

Portanto, considerando o até então abordado, conclui-se que a inserção de uma equipe técnica agregaria significativamente nas questões anteriormente citadas, no sentido colocar em diálogo os aspectos pontuados nas setas da figura, e poder auxiliar o Conselho Tutelar nas fragilidades que impedem uma ação mais efetiva, considerando a premissa da autonomia da atuação e a condição de ser mero agente apoiador. Por fim vale mencionar que este trabalho busca que seu caráter exploratório e não absoluto sirva como reflexão para novas propostas de estudos e ações.

Referências

ADAMS, T. STRECK, R. Lugares da participação e formação da cidadania. In: **Civitas**. Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 95-117, 2006.

ANDRADE, E. **Conselhos tutelares sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras, 2002.

ARREGUI, C., WANDERLEY, B. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza? In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 97, p. 143-166, 2009.

BARCELOS, C.. **A (in) viabilidade da materialização dos direitos da criança e do adolescente no município de pelotas pela ação do conselho tutelar: foco na reincidência da violação e na intervenção do serviço social**. Monografia (Serviço Social). UCPel: Pelotas, 2009.

BERING, E., BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, E. Política social: notas sobre o presente e o futuro. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, p. 161- 180, 2004.

BUSSO, G. **Vulnerabilidad Social: nociones e implicâncias de políticas para latinoamerica a inícios del siglo XXI**. In: Seminário internacional as diferentes expresiones de La vulnerabilidad em América latina y El Caribe. Santiago de Chile: 2001.

COMIMBRA, C. MATOS, M. TORRALBA, R. Especialistas do Juizado e a doutrina de Segurança Nacional. In: NACIMENTO, M.(Org.). **Pivetes: a produção de infâncias desiguais**. Rio de Janeiro: Intertexto, 2002.

FICHER, R. (Coordenadora Geral). Pesquisa Conhecendo a Realidade. CEATS/ FI: 2007.

FALEIROS, V.. In: **Política Social: alternativas ao neoliberalismo a crise do pacto de direitos no Século XXI**, p.85-107. Brasília: UnB, programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

FOUCAULT, M. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Editora, 2008.

GIL, A.. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2009.

DI GIOVANNI, G.. **Sistema de Proteção Social**. Disponível em: <http://geradigiovanni.blogspot.com/2008/08/sistema-de-proteosocial.html> Acesso em 5 de novembro de 2010.

DEMO, P.. **O que é Política Social** Política Social, Educação e Cidadania. Campinas: Papyrus, 2007.

GOHN, M.. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

GOMES. R.. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

IAMAMOTO, M.. **Serviço Social em Tempos de Capital Feitiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE. Censo de Vila Nova do Sul. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=432345&search=rio-grande-do-sul|vila-nova-do-sul> Acessado em julho de 2011.

IBGE. Censo de Pelotas. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431440&search=rio-grande-do-sul|pelotas> Acessado em julho de 2011

LIBERATI, W.. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Malheiros, 2000.

KAMINSK, A.. **O conselho tutelar, a criança e o ato infracional: proteção ou punição?** Canoas: ULBRA, 2002.

- MARSHALL, T.. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.
- MARTINAZZO, C.. **A utopia de Edgar Morin: da complexidade à concidadania planetária**. Ijuí: UNIJUÍ, 2004.
- MARTINELLI, M.. O Serviço Social na transição para o próximo milênio: desafios e perspectivas. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 57, Cortez, SP, p. 133-148, 1998.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- MIOTO, R.. Família e políticas sociais. In: **Políticas sociais no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.
- MINAYO, M.. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010.
- _____. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2003.
- PEDRINI, M., ADAMS, T., SILVA, V.. Controle social e fortalecimento da democracia participativa: dilemas e perspectivas. In: **Controle Social de Políticas Públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: 2007.
- ROESE, M.. A metodologia do estudo de caso. In: **Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre, v.9, p.189-200, 1998.
- RODRIGUES, L.. **De pivetes a meninos de rua: um estudo sobre o projeto axé e os significados da infância**. Salvador: EDUFBA, 2001.
- SANTOS, R.. **Conselho Tutelar, Família e Estado: Medidas de Proteção e Reincidência de Violação dos Direitos da Criança e do adolescente no Município de Camaragibe/PE**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

RIZZINI, I., NEUMANN M., CISNEIROS, A.. Estudos contemporâneos sobre a infância e paradigmas de direitos. Reflexões com base nas vozes de crianças e adolescentes em situação de rua no Rio de Janeiro. In: *O Social em Questão*, v. 21, p. 60-73, 2009.

SÊDA, E.. **Manual do Conselho Tutelar**. Rio de Janeiro: Adês, 2008.

SEN, A.. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA, D.. **O Conselho Municipal dos Direitos da criança e do adolescente de Florianópolis**: cultura política e democratização. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

SILVEIRA D. M. PAULA, G. **Direitos da criança e do adolescente**: prevenção da violência e da exclusão social. Palhoça: UNISUL, 2006.

BRASIL. Art. 227º da **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 29 de setembro de 2010.

BRASIL. Lei nº 8090, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm> Acesso em 13 de dezembro de 2010.

PARANÁ, Ministério Público. **A assessoria ao Conselho Tutelar**: a experiência de Porto Alegre. Disponível em: <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=85> Acesso em 28 de janeiro de 2010.

BRASIL. Lei do Ventre Livre de 28 de setembro de 1871. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Hist%C3%B3ricos-Brasileiros/lei-do-ventre-livre.html> Acesso em 13 de outubro de 2010.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança Abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

Anexos



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E
SOCIAIS PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM
POLÍTICA SOCIAL CURSO DE MESTRADO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Vimos por meio deste, na condição de mestranda do Programa de Pós Graduação em Política Social Curso de Mestrado da Universidade Católica de Pelotas (UCPel), com vistas à preservação dos critérios éticos relativos às atividades de pesquisa, prestar-lhe as informações que seguem e solicitar seu consentimento para que, através de entrevistas de coleta de dados, integre o grupo de sujeitos da pesquisa, esclarecendo.

Título da Pesquisa:

Conselho Tutelar: Desafios em Aprimorar a Proteção e Manter a Democracia

Objeto e Objetivos:

Esta pesquisa tem como objeto a ação do Conselho Tutelar de dois municípios, que se colocam como órgão que atua diretamente com as situações de violação dos direitos da criança e do adolescente e algumas vezes sua reincidência. Este estudo se justifica pelo fato de que tal demanda apresenta complexidades que exigem do Conselheiro preparo entorno dos conhecimentos que entornam a prática. Como objetivo espera-se analisar se a inserção de uma equipe técnica junto ao Conselho Tutelar acrescentaria para a efetividade da ação. Espera-se, ainda, que os resultados da pesquisa possam contribuir para o redimensionamento das práticas conselhistas que envolvem a efetivação dos Direitos da Criança E do Adolescente.

Metodologia da Pesquisa:

Coleta de dados, com gravação magnética ou digital, através de entrevistas individuais e posterior análise qualitativa dos mesmos. A coleta se realizará por dados referentes à atuação do Conselho Tutelar e agentes e fenômenos que cercam a referida ação, com posterior análise qualitativa dos mesmos.

Garantias aos sujeitos da pesquisa:

Os pesquisadores se comprometem com as seguintes garantias aos sujeitos da pesquisa:

a) prestar todo e qualquer esclarecimento acerca da pesquisa, em qualquer momento de sua ocorrência.

b) manter o sigilo sobre a identidade do sujeito da pesquisa. Assim, na divulgação dos resultados, eventuais transcrições de trechos das entrevistas ou das conversas realizadas em outras técnicas, terão a fonte indicada somente por nomes fictícios ou números e dados sobre a pena que não permitam que sua identidade seja revelada.

c) admitir que o sujeito da pesquisa se retire da mesma em qualquer fase dos procedimentos de coleta de dados.

Esclarecimentos finais:

O sujeito da pesquisa pode, a qualquer tempo, para solicitação de esclarecimentos, buscar contato com a mestranda Carla Barcelos por meio do contato (55) 84368842 ou com o orientador da pesquisa (Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies) através da secretaria do mestrado em Política Social da Universidade Católica de Pelotas pelo telefone: (53) 21288291.

Eu, _____,
(documento de identidade _____), tendo sido informado de todo o conteúdo acima constante desse documento e sentindo-me esclarecido sobre o mesmo, consinto em participar da pesquisa “Conselho Tutelar: desafios em Aprimorar a Proteção e Manter a Democracia” realizada pela mestranda Carla Barcelos em Política Social da UCPel.

Pelotas, de de 20.

Assinatura do sujeito da pesquisa

Assinatura do pesquisador

Testemunha(s) de Leitura do TCLE



MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL
UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

Questionário – Conselho Tutelar

- 1 – Como, na sua trajetória de vida, aconteceu de se tornar um Conselheiro Tutelar?
- 2- Isso envolveu algum tipo de desafio para você?
- 3-.Quanto ao processo de escolha dos conselheiros tutelares, você considera a eleição um bom método? Por quê?
- 4-Como você percebe a questão das exigências para a candidatura ao cargo de conselheiro tutelar?
- 5- As exigências que atualmente vigoram são suficientes para garantir a eficiência da atuação do conselho Tutelar?
- 6-Deveria ser exigido um nível mínimo de formação ? Que nível e porquê? Você acha que prejudicaria a natureza democrática do CT ?
- 7 – Você poderia me descrever como se dá o trabalho, a atuação, de um Conselheiro Tutelar?
- 8-Quais as principais demandas que emergem ao atendimento do C.T? Que considera mais latente
- 9- E como os conselheiros se preparam, ou até mesmo são preparados, para enfrentar essas situações?
- 10- Há alguma estratégia para se preparar, como conselheiro, para essas tarefas e até desafios... há alguma capacitação, tipo um curso, ou mesmo depende da individualidade, do jeito de ser de cada um...
- 11- E quando os casos atendidos exigem uma solução mais ágil, imediata?
- 12-Você se sente preparada (o) de forma constante para a função de Conselheiro?

13-O poder público, em todos os níveis Federal, Estadual e Municipal, percebem a importância da qualificação do CT?

14--Existe um diagnóstico elaborado pela rede de atendimento a criança e ao adolescente que seja instrumento para o planejamento da política de atendimento?

15- O CT participa desse processo?

16-Você julga importante a elaboração de um diagnóstico?

17- Em termos de planejamento e articulação, como está a política da criança e do adolescente executada aqui no município?

18-E isso condiz com a realidade de vocês?

19-Quanto a relação do conselho com o poder executivo, como o poder executivo reconhece a importância do CT?

20-O conselho tem conhecimento sobre o fundo Municipal da criança e do adolescente? É chamado para planejá-lo?

21-Como é a resposta da rede quando precisa de suporte técnico?

22-No conselho há uma clareza da divisão de competências e atribuições entre o CT e os órgãos que compõe a rede de atendimento?

23-Existe desvio de função no CT? Cite o momento que isso mais ocorre.

24- Você considera contributiva a inserção de uma equipe técnica junto ao CT?