

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

MARIA SALETE DA SILVA

**NA FRONTEIRA DA DEFESA DE DIREITOS: A CAPACIDADE DE
VOCALIZAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES DE SANTA CATARINA**

CURITIBA

2011

MARIA SALETE DA SILVA

**NA FRONTEIRA DA DEFESA DE DIREITOS: A CAPACIDADE DE
VOCALIZAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES DE SANTA CATARINA**

**Tese apresentada como requisito
parcial à obtenção do título de Doutor
em Sociologia ao Programa de Pós-
Graduação em Sociologia, do Setor de
Ciências Humanas, Letras e Artes da
Universidade Federal do Paraná.**

**Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Tarcisa
Silva Bega**

CURITIBA

2011

Catálogo na publicação
Sirlei do Rocio Gdulla – CRB 9ª/985
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Silva, Maria Salete da

Na fronteira da defesa de direitos: a capacidade de vocalização dos conselhos tutelares de Santa Catarina / Maria Salete da Silva. – Curitiba, 2011.

294 f.

Orientadora: Profª. Drª. Maria Tarcisa Silva Bega

Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

1. Conselhos Tutelares – Identidade - Santa Catarina.
2. Conselho tutelar – Competência (Autoridade legal). 3. Direitos das crianças – Garantia (Direito). 3. Direitos dos Adolescentes – Garantia (Direito). I. Título.

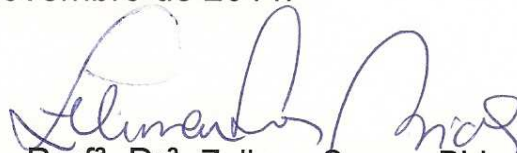
CDD 362.7




UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
Rua General Carneiro, 460 - 9º andar-sala 906 Fone e Fax: 3360-5173

PARECER

A banca examinadora, instituída pelo colegiado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Paraná, após argüir o(a) candidato(a) **Maria Salete da Silva**, em relação ao seu trabalho de tese intitulado "NA FRONTEIRA DA DEFESA DE DIREITOS: A CAPACIDADE DE VOCALIZAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES DE SANTA CATARINA" é de parecer favorável à Aprovação do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de *Doutor* em Sociologia, linha de pesquisa "Instituições e Poder" da área de concentração em Cultura e Poder. Curitiba, 07 de novembro de 2011.


Prof^a. Dr^a. Zelimar Soares Bidarra


Prof^a. Dr^a. Ana Luiza Fayet Sallas


Prof^a. Dr^a. Marta Marília Tonin


Prof. Dr. Pedro Rodolfo Bode de Moraes


Prof^a. Dr^a. Maria Tarcisa Silva Bega – orientadora e presidente

Às crianças da minha família, de todas as gerações.
Ao meu companheiro Leonel, por me cercar de cuidados.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná.

À professora Dr^a. Maria Tarcisa Silva Bega, orientadora, pelas contribuições sempre muito certeiras.

À professora Dr^a. Ana Luisa Fayet Sallas e ao professor Dr. Renato Monseff Perissinoto, pelas ponderações feitas durante a banca de qualificação.

Às professoras Dr^a. Ana Luisa Fayet Sallas, Dr^a. Marta Marília Tonin e Dr^a. Zelimar Soares Bidarra, e ao professor Dr. Pedro Rodolfo Bodê de Moraes, pela participação na banca examinadora.

À Universidade Regional de Blumenau, pelo apoio sob a forma de afastamento parcial para qualificação.

À assistente social Maria Dolores Pelisão, presidente da Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares e aos conselheiros e às conselheiras que me acolheram nos seus espaços de capacitação.

Ao Odilon Agenor da Silva e à Vanessa Juliana da Silva, pela leitura e sugestões.

Ao Cristian Silvano Schmitz, pela organização do mapa de Santa Catarina.

À Pryscilla Rolim de Moura e à Mara Jeanny Ferreira da Silva, pela tradução do resumo para o inglês e o espanhol, respectivamente.

Às professoras do Departamento de Serviço Social da FURB, Claudia Sombrio Fronza, Edinara Terezinha de Andrade, Jacqueline Samagaia, Marilda Angioni, Rúbia dos Santos e Vilma Margarete Simão, pelo convívio e apoio.

RESUMO

Esta tese trata da constituição da identidade dos Conselhos Tutelares e da sua capacidade de vocalização no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. A capacidade de vocalização é o que permite tornar visível a violação de direitos de crianças e de adolescentes, dando-lhes voz e, ao mesmo tempo, demarcar sua posição em defesa do cumprimento dos direitos fundamentais conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente. O percurso metodológico incluiu a realização de pesquisa para conhecimento do estado da arte sobre os Conselhos Tutelares, tendo por base as dissertações e teses produzidas entre 2000 e 2009 e localizadas em bibliotecas digitais; a observação participante em seminários de formação e em reuniões promovidas pela Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares; a aplicação de questionário aos conselheiros e a coleta de dados em fontes documentais, como leis municipais e editais dos processos de escolha dos Conselhos Tutelares. Tomamos o Sistema de Garantia de Direitos como uma configuração no interior da qual o Conselho está se constituindo ao travar relações de interdependência com os demais componentes em face da incompletude institucional. Definimos o Conselho Tutelar como uma instituição híbrida, traço decorrente de sua finalidade e características conforme indicadas na legislação que o criou, potencializada pela infraestrutura disponível para a sua instalação e funcionamento, pela rede de proteção formada pelas políticas públicas e pelos *habitus* dos agentes que o compõe, os conselheiros. Do entrecruzamento destes elementos estruturantes resulta uma identidade fronteira, conferindo-lhe um lugar entre a defesa de direitos e a reiteração da violação. Em Santa Catarina, os conselheiros evidenciaram as deficiências na rede de proteção à criança e ao adolescente, especialmente nas políticas de assistência social, educação e saúde, embora os indicadores oficiais nestas áreas sejam bastante positivos. Todavia, as lacunas denunciadas não geraram ações que indicassem o exercício da capacidade de exigibilidade para garantir a restituição dos direitos violados. Por fim, os conselheiros dividem sua agenda entre a defesa de direitos de crianças e adolescentes e a defesa de seus próprios direitos como trabalhadores, em face das condições objetivas que lhes são postas, como a frágil capacitação e proteção ao trabalho.

Palavras-chave: Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Tutelar; capacidade de vocalização; configuração; identidade híbrida.

ABSTRACT

This thesis deals about the constitution of the identity of the Guardianship Councils and their capacity to vocalization in the Child and Adolescent Rights Guarantee System. The capacity to vocalization is what helps to make visible the violation of rights of children and adolescents, giving them a voice and, at the same time, mark they position in defense of the enforcement of fundamental rights as stipulated in the Statute of Children and Adolescents. The methodological course included conducting research for understanding the status of the art on the Child Protection Council, based on the dissertations and theses produced between 2000 and 2009 and located in digital libraries; participant observation at training seminars and meetings organized by the Santa Catarina Child Protection Association; the application of questionnaire to the counselours and collecting data on documentary sources, such as municipal laws and edicts of the processes of choice for Protection Council. We take the Rights Guarantee System as a setting within which the Council is forming the acquaintance of interdependence with other components in face of institutional incompleteness. We define the Guardian Council as a hybrid institution, a trait due to its purpose and characteristics as specified in the legislation that created it, potentiated by the infrastructure available for its installation and operation, the safety net formed by public policies and the *habitus* of the agents that composes the counselors. Of this intersection of these structural elements results in a border identity, giving it a place between advocacy defense and reiteration of the violation. In Santa Catarina, the counselors highlighted the deficiencies in the safety net for children and adolescents, especially in social welfare policies, education and health, although the official indicators are quite positive in these areas. However, the gaps reported don't created actions that indicate that the exercise of call capacity to ensure the restoration of violated rights. Finally, the counselors share your calendar between the advocacy of children and adolescents and defend their own rights as workers, given the objective conditions that put them as the weak protection of labor and training.

Keywords: Child and Adolescent Rights Guarantee System; Child Protection Council; capacity to vocalization; configuration; hybrid identity.

RESUMEN

Esta tesis se refiere a la constitución de la identidad de los Consejos Tutelares de Santa Catarina y su capacidad de vocalización en el Sistema de Garantía de los Derechos del Niño y del Adolescente. La capacidad de vocalización es lo que permite hacer visible la violación de los derechos de los niños y adolescentes, dándoles una voz y, al mismo tiempo, colocar su posición en la defensa del cumplimiento de los derechos fundamentales conforme lo estipulado en el Estatuto del Niño y del Adolescente. La metodología incluyó la realización de investigaciones para conocer el estado del arte sobre el Consejo de Protección del Niño y tuvo como base la investigación de las disertaciones y tesis producidas entre 2000 y 2009 en diversas bibliotecas digitales, la observación participante en los seminarios de capacitación y reuniones organizadas por la *“Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares”*, la aplicación de una encuesta a los consejeros y la recopilación de datos sobre las fuentes documentales, tales como las leyes municipales y los edictos de los procesos de elección de Consejo de Protección. Consideramos el Sistema de Garantía de Derechos como una configuración en el interior de la cual el Consejo se está constituyendo al establecer relaciones de interdependencia con los demás componentes delante la incompletud institucional. Definimos el Consejo tutelar como una institución híbrida, un rasgo que, debido a su propósito y las características especificadas en la legislación que la creó, reforzada por la infraestructura disponible para la instalación y el funcionamiento de una red de seguridad formada por las políticas públicas y el habitus de los agentes que la compone, los consejeros. La intersección de estos elementos estructurales resulta en una identidad fronteriza, dándole un lugar entre la defensa y la repetición de la violación. En Santa Catarina, los consejeros colocaron las deficiencias en la red de protección para niños y adolescentes, especialmente en las políticas de bienestar social, educación y salud, aunque los indicadores oficiales son muy positivos en estas áreas. Sin embargo, las brechas denunciadas no han generado acciones que indiquen el ejercicio de la capacidad de exigencia para garantizar la restitución de los derechos violados. Finalmente, los consejeros dividen la agenda de actuación entre la defensa de los niños y adolescentes y la defensa de sus propios derechos como trabajadores, teniendo en cuenta las condiciones objetivas que les son puestas, como la frágil capacitación y protección al trabajo.

Palabras-clave: Sistema de Garantía de Derechos del Niño y del Adolescente; Consejo de Protección; capacidad de vocalización; configuración; identidad híbrida.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

MAPA 1 - ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESPECTIVAS COORDENAÇÕES REGIONAIS DA ACCT	102
QUADRO 1 - LOCALIZAÇÃO, DATA E TIPO DE ATIVIDADE DA ACCT OBJETO DA OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE	109
QUADRO 2 - INTERFACES ENTRE AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA A POLÍTICA DE ATENÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS SETORIAIS	182
QUADRO 3 - CORRELAÇÃO ENTRE AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO E PERTINENTES AOS PAIS OU RESPONSÁVEL	187

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DE TESES E DISSERTAÇÕES POR ANO	70
TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DE TESES E DISSERTAÇÕES POR ÁREA DE CONHECIMENTO/PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO	71
TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DE TESES, DISSERTAÇÕES E IES POR ESTADO .	72
TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DE SANTA CATARINA POR FAIXA ETÁRIA E SEXO	96
TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA POR POPULAÇÃO	97
TABELA 6 - DISTRIBUIÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES POR ESCOLARIDADE	132
TABELA 7 - DISTRIBUIÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES POR FAIXA ETÁRIA	140
TABELA 8 - REMUNERAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES DE SANTA CATARINA	154
TABELA 9 - DISTRIBUIÇÃO DA INCIDÊNCIA DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS EM SANTA CATARINA NO PERÍODO ENTRE 01/01/1999 E 24/03/2011	189
TABELA 10 - DISTRIBUIÇÃO DAS OCORRÊNCIAS DE TRABALHO INFANTIL EM SANTA CATARINA POR FAIXA ETÁRIA	196
TABELA 11 - IDEB EM SANTA CATARINA NOS ANOS DE 2007 E 2009	203
TABELA 12 - TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (POR MIL NASCIDOS VIVOS) NAS MACRORREGIÕES DE SAÚDE DE SANTA CATARINA - 2010	212
TABELA 13 - TAXA DE MORTALIDADE ESPECÍFICA POR HOMICÍDIO EM SANTA CATARINA CONFORME A FAIXA ETÁRIA E O SEXO - 2007	217
TABELA 14 - TAXA DE MORTALIDADE ESPECÍFICA POR ACIDENTE DE TRANSPORTE EM SANTA CATARINA CONFORME A FAIXA ETÁRIA E O SEXO - 2007	218

LISTA DE SIGLAS

ACAFE – Associação Catarinense das Fundações Educacionais
ACCT – Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares
APÓIA – Aviso por Infrequência de Aluno
BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPS – Centro de Atenção Psicossocial
CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNH – Carteira Nacional de Habilitação
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
ESF – Estratégia em Saúde da Família
FEBEM – Fundação do Bem-Estar do Menor
FECAM – Federação Catarinense de Municípios
Fórum Estadual DCA – Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUCABEM – Fundação Catarinense do Bem-Estar do Menor
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FURB – Universidade Regional de Blumenau
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES – Instituição de Ensino Superior
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
NASF – Núcleo de Apoio à Saúde da Família
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

OCA – Orçamento Criança e Adolescente

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SM – Salário Mínimo

SAM – Serviço de Assistência ao Menor

SDH – Secretaria de Direitos Humanos

SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional

SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: INTERDEPENDÊNCIA ENTRE PROMOÇÃO, DEFESA E CONTROLE SOCIAL...	30
1.1 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A ORIGEM.....	31
1.2 O CONSELHO TUTELAR NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	37
1.3 A IDENTIDADE ORGANIZACIONAL	43
2 OS ELEMENTOS DISTINTIVOS DO CONSELHO TUTELAR E SEU CARÁTER HÍBRIDO	47
2.1 O CONSELHO TUTELAR: UMA INSTITUIÇÃO HÍBRIDA	48
2.2 O CONSELHO TUTELAR ZELA PELO CUMPRIMENTO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	51
2.3 AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR.....	52
2.4 O CONSELHO TUTELAR É ÓRGÃO COLEGIADO	57
2.5 O CONSELHO TUTELAR É ESCOLHIDO PELA COMUNIDADE	59
2.6 O CONSELHO TUTELAR É ÓRGÃO AUTÔNOMO, NÃO JURISDICIONAL E PERMANENTE	62
3 NAS FRONTEIRAS DO DEVER SER: A POSIÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NA DEFESA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.	68
3.1 O QUE DIZEM OS PESQUISADORES SOBRE O CONSELHO TUTELAR	68
3.2 A PRECARIIDADE DA INFRAESTRUTURA E DA CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES COMO LIMITES À DEFESA DE DIREITOS	76
3.3 A REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE COMO LIMITE À DEFESA DE DIREITOS	80
3.4 AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS E O <i>HABITUS</i> DOS CONSELHEIROS COMO LIMITES À DEFESA DE DIREITOS	87
4 A APROXIMAÇÃO COM OS CONSELHOS TUTELARES MEDIADA PELA ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE CONSELHEIROS.....	95
4.1 A IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES EM SANTA CATARINA...	96
4.2 SEGUINDO OS CONSELHEIROS TUTELARES.....	99
4.2.1 A Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares	100
4.2.2 A inserção no campo como observadora participante	105
4.2.3 A aplicação de questionário aos conselheiros tutelares	111
4.3 CENÁRIOS E RITUAIS NOS EVENTOS DE CAPACITAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE CONSELHEIROS TUTELARES	113
5 A CAPACIDADE DE VOCALIZAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE SANTA CATARINA	118
5.1 OS MECANISMOS DE VOCALIZAÇÃO UTILIZADOS PELOS CONSELHOS TUTELARES	120

5.2 OS CONSELHEIROS E A CAPACIDADE DE VOCALIZAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES	129
5.3 AS CONDIÇÕES OBJETIVAS DOS CONSELHOS TUTELARES E A CAPACIDADE DE VOCALIZAÇÃO	143
5.3.1 Infraestrutura e capacitação	144
5.3.2 A proteção do trabalho dos conselheiros tutelares	149
5.4 OS DIFERENTES ARRANJOS DOS CONSELHOS TUTELARES E SUA CAPACIDADE DE VOCALIZAÇÃO	160
5.5 OS PROCESSOS DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS TUTELARES E SUA CAPACIDADE DE VOCALIZAÇÃO	167
6 A REDE DE PROTEÇÃO EM SANTA CATARINA: AS LACUNAS APONTADAS PELOS CONSELHOS TUTELARES	176
6.1 A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E A PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	177
6.2 AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO E AOS PAIS OU RESPONSÁVEL E AS LACUNAS DA REDE DE SERVIÇOS	183
6.2.1 A aplicação de medidas às crianças, aos adolescentes e aos pais e a rede de serviços de assistência social	190
6.2.2 A aplicação de medidas às crianças, aos adolescentes e aos pais e a rede de serviços de educação	197
6.2.3 A aplicação de medidas às crianças, aos adolescentes e aos pais e a rede de serviços de saúde	208
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	220
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	244
APÊNDICES	268
ANEXO	294

INTRODUÇÃO

Nossa aproximação com o tema da infância remonta ao período de formação em Serviço Social, na década de 1980, na Universidade Federal de Santa Catarina. Como parte da formação, realizamos estágio curricular obrigatório no Juizado de Menores de Florianópolis e no Centro Educacional Dom Jayme de Barros Câmara, em Palhoça¹, conhecido como Centro Piloto, por se tratar de uma experiência considerada inovadora em relação às práticas vigentes nos educandários e orfanatos naquela época. Tratava-se de um complexo institucional destinado a atender crianças e adolescentes “internados”, o que foi denominado, à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente, de “abrigados” e, mais recentemente, “acolhidos”, pois o termo “internado” refere-se aos adolescentes autores de ato infracional que cumprem medida privativa de liberdade, uma das Medidas Socioeducativas elencadas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2010a).

Nos anos de 1980, o Centro Piloto foi construído pelo Governo do Estado de Santa Catarina, vinculado à Fundação Catarinense de Bem-Estar do Menor (FUCABEM)² e acolhia crianças e adolescentes, então definidos como “menores em situação irregular”, os quais eram colocados sob a tutela do Estado até completarem 18 anos, pelo fato de suas famílias terem sido consideradas pelo Poder Judiciário como incapazes de assumir seus cuidados e educação. Sua estrutura continha uma escola de ensino fundamental, creche, lavanderia, cozinha e refeitório coletivo, oficina de marcenaria, horta, ginásio de esportes, ambulatório e o programa de internato. Este, com sete residências, cada uma com capacidade para 21 crianças e adolescentes, separadas por sexo e faixa etária, acompanhados por monitores durante 24 horas e por equipe multiprofissional. As residências eram as moradias dos “internados” e os demais serviços eram utilizados pela comunidade residente no entorno. Toda a estrutura era cercada por muro alto, com controle central de entrada e saída de todos quantos transitassem pela instituição (SILVA, 1983). Modelo de

¹ Município da Região Metropolitana de Florianópolis - SC.

² A FUCABEM era a subsidiária da FUNABEM, responsável pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor, em consonância com o Código de Menores de 1979.

instituição total³ que procurava satisfazer em seu interior as necessidades de alimentação, educação, saúde, profissionalização, esporte, lazer, convívio e que foi abandonado nos anos de 1990, após a promulgação do Estatuto da Criança e Adolescente. Atualmente, a prestação dos serviços de acolhimento deve se dar em pequenas unidades residenciais sem identificação, pois estas compõem o cenário da comunidade, como qualquer moradia, e a permanência das crianças e dos adolescentes tende a guiar-se pela brevidade.

Posteriormente, como assistente social, atuamos na Secretaria da Criança e do Adolescente da Prefeitura de Blumenau, em Santa Catarina, criada em 1991 para executar a Política de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente⁴, sob a orientação da Lei nº. 8.069 de 1990. Período em que participamos do processo de implantação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e, em seguida, do Conselho Tutelar Centro, implantado em 1992 e do Conselho Tutelar Garcia, em 1994 (SILVA, 1995).

A partir da década de 1990, como docente na Universidade Regional de Blumenau (FURB), pesquisamos a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a agenda dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente dos municípios do Médio Vale do Itajaí, participamos como pesquisadora e coordenadora do Projeto Diagnóstico da Situação da Infância em Blumenau, entre 2001 e 2002, e coordenamos o projeto de extensão Educação em

³ O caráter total de uma instituição, segundo Goffman (1999, p. 16) “é simbolizado pela barreira à relação social com o mundo externo e por proibições à saída que muitas vezes estão incluídas no esquema físico – por exemplo, portas fechadas, paredes altas, arame farpado”. O fato de a instituição ser frequentada por pessoas da comunidade do seu entorno não lhe retirava esta característica na sua integralidade, pois as crianças e adolescentes ali moravam por longo período, até a maioridade, via de regra, já que o retorno à família de origem ou a adoção não eram finalidades principais da instituição. Além disso, seus moradores compartilhavam a vulnerabilidade social que deu origem à internação, o afastamento de suas famílias, amigos e comunidades de origem e o estigma – “menores da FUCABEM” e, por fim, tinham suas vidas esquadrihadas e administradas pelos monitores, técnicos e gestores.

⁴ Na ocasião, o entendimento da Política de Proteção Integral à Infância e Adolescência como diretrizes que devem orientar o conjunto das políticas setoriais e suas instituições que, na atualidade, denomina-se Sistema de Garantia de Direitos, era frágil. E, na esteira do paradigma que sustentava o Código de Menores, qual seja, o paradigma da “situação irregular”, criou-se uma Secretaria específica para gerenciar uma política paralela voltada para a criança e o adolescente em situação de “risco pessoal e social”. Expressão cunhada também com base na herança da situação irregular e que manteve – e ainda mantém uma parte do segmento infanto-juvenil segregado, ora objeto da proteção, ora da repressão. Em 2005, com a reforma administrativa, houve incorporação desta Secretaria pela Secretaria de Assistência Social. Em outros municípios ainda constatamos a existência desta organização administrativa por segmento, paralelamente à organização por eixo de política pública.

Direitos Humanos no período de 2006 a 2008, com enfoque nos direitos de crianças e adolescentes e que incluía a produção de materiais didáticos, como jogos, e a realização de oficinas, entre outras pesquisas nas áreas de adoção, medidas socioeducativas, violência doméstica e intrafamiliar e conselhos gestores.

Por meio desta inserção, primeiro como estudante, depois como assistente social e nos últimos anos como docente, tivemos contato direto com o atendimento aos “menores em situação irregular” sob a vigência do Código de Menores e vivenciamos o processo de mudança inaugurado com o Estatuto da Criança e do Adolescente⁵.

Ao longo deste período, constatamos resistências às mudanças institucionais exigidas pelo Estatuto manifestas na ausência de investimentos na formação dos atores sociais que proporcionassem a incorporação das novas diretrizes, na lentidão das instituições em fazerem o reordenamento dos serviços, na insistência em não reconhecer crianças e adolescentes como portadores de direitos humanos, no discurso institucional que adota a defesa de direitos sem, no entanto, praticá-lo. Também presenciamos a disseminação de representações reducionistas sobre o Estatuto – e que vigoram até a atualidade, como uma legislação que apenas atribui um rol de direitos – sem a correspondência dos deveres, que estimula a impunidade por não responsabilizar adolescentes pela prática de ato infracional, que impede os pais e as escolas de exercerem sua autoridade, entre outras.

Em face destas questões, ficou evidenciado que os conteúdos das lutas empreendidas pelos movimentos sociais que negociaram a inclusão da infância na agenda política, com a aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e, posteriormente, a promulgação do Estatuto, não estão incorporados de modo a exigir do Estado o cumprimento da própria Lei. Em síntese, o consenso que possibilitou a aprovação dos estatutos legais não se manteve no tocante à disposição dos atores sociais em torno das mudanças necessárias à implantação dos mesmos, expressando que os processos sociais são abertos e mutáveis. Embora os direitos de crianças e adolescentes tenham sido reconhecidos, mediante

⁵ Ao longo da tese nos referiremos ao Estatuto da Criança e do Adolescente como Estatuto.

a sua inscrição em Lei, a sua incorporação não se tornou uma decorrência e não se manteve como tendência nas práticas sociais.

Conforme citado, o Estatuto da Criança e do Adolescente regulamentou o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e sua elaboração contou com a participação direta de organizações da sociedade. Sua origem está marcada pelo amplo debate que envolveu magistrados, profissionais de diversas áreas, movimentos sociais e religiosos, dentre outros que lutavam pela democracia e que também denunciavam o esgotamento histórico e jurídico do Código de Menores de 1979. Neste sentido, o Estatuto representa o resultado de um esforço coletivo e também um pacto para contemplar diferentes interesses políticos, jurídicos e sociais. Daí que pode, em alguns aspectos, apresentar-se contraditório, ambíguo ou com lacunas que expressam as tensões entre os diferentes grupos de interesse. Como produto social e histórico o Estatuto permanece em construção, na medida em que se constitui como objeto de debate e disputas no campo da proteção à infância.

Embora no seu bojo seja possível encontrar indícios de um desejo de construção de um sistema de garantia de direitos, é inegável a permanência de características que expressam a reprodução de práticas anteriores ao Estatuto. Como afirma Silva (2005), o Estatuto contém descontinuidades e continuidades em relação ao Código de Menores⁶.

Há certo consenso quanto aos avanços trazidos pelo Estatuto em relação às legislações anteriores destinadas a regulamentar o tratamento dispensado à infância. O principal deles refere-se ao paradigma da Doutrina da Proteção Integral, expresso na concepção de crianças e adolescentes como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento – artigo 6º, como portadores de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e a quem devem ser asseguradas “todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” – artigo

⁶ Legislações anteriores já tratavam da problemática, como o Código Penal de 1890, mas destacam-se, pela especificidade, os dois Códigos promulgados no Século XX, o primeiro em 12 de outubro de 1927, conhecido como Código Mello Mattos, em homenagem ao jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, primeiro juiz de menores do Brasil e da América Latina, voltado para a “infância deviante”; e o Código de Menores de 1979, Lei nº 6.697, de 10 de outubro, voltado para os “menores em situação irregular”, o qual demarcou a separação entre as categorias formadas pelos “menores”, vítimas de maus-tratos, abandonados, pobres, autores de ato infracional e por crianças e adolescentes oriundos de famílias com capacidade para suprir suas necessidades (SILVA, 2000).

3º, incumbência posta à família, à comunidade, à sociedade em geral e ao poder público – artigo 4º (BRASIL, 2010a, p. 1).

O segundo avanço significativo refere-se ao Direito à Convivência Familiar e Comunitária. Neste, são reafirmados: o direito de toda criança ou adolescente de ser criado e educado por sua família natural, sendo a família substituta um recurso excepcional, além do direito de viver em ambiente livre da presença de substâncias entorpecentes (artigo 19); a igualdade entre os filhos nascidos ou não da relação do casamento e adotados (artigo 20); a igualdade entre pai e mãe no exercício do poder familiar (artigo 21); o dever dos pais de sustento, de guarda e de educação dos filhos menores (artigo 22); e a proibição da perda ou da suspensão do poder familiar por falta ou carência de recursos materiais e a inclusão das famílias em programas de assistência social (artigo 23) (BRASIL, 2010a, p. 4-5). O direito à convivência familiar foi aprofundado com as alterações inseridas no Estatuto pela Lei nº. 12.010/2009, que incluiu, no artigo 19, a obrigatoriedade da reavaliação da situação de crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento a cada seis meses e fixou o prazo máximo de dois anos para a permanência nestes programas, salvo determinação da autoridade judiciária (BRASIL, 2010a, p. 4).

O terceiro avanço encontra-se nos artigos 86, 87 e 88, que tratam da política de atendimento. O artigo 86 afirma que a política de atendimento à infância se fará pelo conjunto articulado de ações governamentais (nas três esferas) e não-governamentais. Embora aqui resida a possibilidade de transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade, uma forma de descentralização caracterizada pela terceirização. O artigo 87, também considerado portador de inovações, define como linhas de ação da política de atendimento: “políticas sociais básicas”; “políticas e programas de assistência social”; “serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão”; “serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos” e “serviço de proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente”; políticas e programas de prevenção ao afastamento de crianças e de adolescentes de suas famílias ou para abreviação do afastamento e “campanhas de estímulo ao acolhimento sob a forma de guarda” e à adoção, em especial, de grupos

de irmãos, inter-racial, de crianças maiores e de adolescentes, incluindo aqueles com necessidades específicas de saúde ou com deficiência (BRASIL, 2010a, p. 22). Todavia, o artigo 87 estabelece separação entre políticas sociais básicas, política de assistência social e os demais serviços citados, herança do paradigma da situação irregular, expressão de uma das profundas tensões da época e que ainda se mantém na atualidade. As linhas de ação reproduzem a ideia de políticas básicas para uma parte da população e políticas paralelas para outra, definida pelas suas carências.

Na perspectiva da universalização e do reconhecimento dos sujeitos como portadores de direitos, as políticas sociais devem organizar tanto os serviços de acesso universal quanto os de referência, seguindo o modelo de sistema e que segue um fluxo de acordo com o nível de complexidade, a exemplo da saúde, que vai da atenção básica à alta complexidade, ou da assistência social, que segue o mesmo desenho, da atenção básica – como serviços de orientação sociofamiliar, de repasse monetário até a alta complexidade, como os serviços de acolhimento institucional para crianças, adolescentes, idosos e pessoas em situação de violência.

Quanto ao artigo 88, seu impacto sobre a política de atendimento deve-se ao estabelecimento de suas diretrizes: a “municipalização do atendimento”; a “criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária”; a criação e manutenção de programas em obediência ao princípio da descentralização político-administrativa; a “manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente”; a “mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade”; a integração operacional dos órgãos responsáveis pelo atendimento do adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional, bem como dos órgãos envolvidos no atendimento de crianças e adolescentes inseridos em programa de acolhimento para dar agilidade a sua reintegração familiar ou a colocação em família substituta (BRASIL, 2010a, p. 22-23).

A gestão descentralizada e participativa, o caráter paritário e deliberativo dos conselhos e a autonomia para gerir recursos surgem como novos elementos no

cenário das políticas públicas, sendo que os Conselhos de Direitos despontam como espaços privilegiados para o encaminhamento de demandas e para a construção de sua visibilidade pública, sem a qual não encontrarão ressonância na agenda política.

Em síntese, podemos afirmar que o Estatuto da Criança e do Adolescente contém elementos de descontinuidade em relação à legislação anterior por ter introduzido a concepção de proteção integral às crianças e aos adolescentes reconhecidos como portadores de direitos; por ter proposto a democratização da gestão da política pública, com a participação da sociedade na elaboração e no controle social; por adotar a descentralização e a municipalização da política de atendimento; e por ter fornecido as bases para a definição do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Ao mesmo tempo, expressou continuidade em relação à legislação anterior quando manteve a possibilidade de terceirização dos serviços, com o repasse de responsabilidades para as entidades assistenciais, historicamente atuantes na área da infância, na perspectiva da filantropia e da caridade; ao tratar diferenciadamente as políticas sociais básicas, a política de assistência social e os “serviços especiais”, dando margem para a continuidade de ações fragmentadas e organizadas como se fossem apêndices e não como integrantes das políticas sociais, prestadas para um segmento que continua a ser definido pela sua condição de não-cidadania; em relação ao trabalho do adolescente e a persistência da figura do aprendiz; pela tímida referência à política de cultura, esporte e lazer, instalando um vácuo relativo ao cumprimento destes direitos; entre outros aspectos.

Neste contexto, destacamos o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente⁷ composto por “órgãos, entidades e gestores públicos que têm interface com a defesa e a ampliação de direitos da criança e do adolescente” (BORGIANI, 2005, p. 188) e que exerce três funções estratégicas: promoção de direitos, defesa de direitos e controle institucional e social da promoção e defesa dos direitos (NETO, 2005). Dentre os órgãos que o compõe situa-se o Conselho Tutelar, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente e que exerce a função de defesa de direitos. Pela sua definição, composição, formação e atribuições este Conselho se configura como uma instituição que não guarda semelhança com anteriores e tem

⁷ Ao longo da tese nos referiremos ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente como Sistema de Garantia de Direitos.

estado no centro de tensões, críticas e conflitos, o que, segundo Elias (2001), é característica das instituições emergentes.

De um lado, a sua definição jurídica indica que se trata de um órgão composto por representantes da comunidade, responsáveis por “zelar” pelos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, quais sejam, vida, saúde, alimentação, educação, esporte, cultura, lazer, convivência familiar e comunitária, respeito, liberdade, dignidade e profissionalização, conforme o artigo 4º da Lei nº. 8.069/1990. Assim sendo, o Conselho Tutelar se apresenta como um mecanismo de defesa dos direitos de crianças e adolescentes pelo fato de receber as notícias de ameaça ou de violação de direitos e, por conseguinte, pode se constituir como verdadeira caixa de ressonância das necessidades, ameaças e violações de direitos deste segmento em cada município. Consiste, pois, numa possibilidade de ruptura ou de descontinuidade, como indicado por Silva (2005), em relação ao Código de Menores e à situação irregular. Explorar esta possibilidade é o que impedirá que este se torne mais um mecanismo de controle sobre as famílias. É uma das principais críticas dirigidas ao Conselho Tutelar refere-se a sua atuação restrita à regulação das condutas individuais, ou seja, atua como um órgão burocrático do Estado efetuando o controle sobre a população atendida, sobretudo, as famílias pobres, fato que o situa na perspectiva da continuidade do Código de Menores.

Dada a sua importância no Sistema de Garantia de Direitos, o Conselho Tutelar tem sido objeto de pesquisas, o que constatamos ao realizar o mapeamento que indicou o estado da arte neste campo. Entretanto, ainda é necessário continuar pensando o Conselho Tutelar. Pensar, sobretudo, acerca de como está se constituindo a partir da normativa, melhor dizendo, da sua definição e das suas atribuições conforme os artigos 131 e 136 do Estatuto, respectivamente, tendo em mente que ele não existe num vazio social, mas na relação com os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos. Pensar, também, acerca do que faz e de como atua no sentido de contribuir para a proteção de crianças e de adolescentes. Pois a aprovação do Estatuto e a consequente criação de mecanismos de defesa de direitos, como o Conselho Tutelar, e de controle social, como o Conselho de Direitos, colocou em questão a mudança da concepção de “menores em situação irregular” para “crianças e adolescentes sujeitos de direitos” e

da proteção social do Estado. Sendo que o Conselho Tutelar apresenta-se como corresponsável por esta transição, na medida em que sua finalidade é zelar para que os direitos de crianças e adolescentes sejam atendidos.

Porém, a existência deste órgão suscita uma série de questões. Os estudos até então empreendidos apontam uma tendência em torno da qual parece haver consenso: os Conselhos Tutelares têm se constituído em meio a uma situação de precariedade de recursos materiais e simbólicos e não necessariamente como órgãos de defesa de direitos. Em função disso, a sua identidade transita entre a defesa de direitos e a incapacidade de cumpri-la, expressando, à primeira vista, uma dualidade entre a definição legal - o “dever ser”, que remete a um tipo ideal, e aquilo que tem sido possível ser, tendo em vista que estão se constituindo no interior do Sistema de Garantia de Direitos e na diversidade de cada município.

Deste interstício entre o “dever ser” e o “que é” emergem posições pró e contra os Conselhos Tutelares. Ora são referidos como defensores dos direitos de crianças e adolescentes, ora são citados como órgãos de atendimento caso a caso – guiados pela racionalidade técnico-burocrática e pelo disciplinamento, resultante da sua institucionalização pouco vinculada aos princípios e diretrizes do Estatuto. Nesse caso, surgem discursos de descontentamento diante da constatação de mais uma instituição ineficiente que pouco altera a condição de desigualdade e de negação de direitos da infância brasileira.

Diante destas constatações emerge a interrogação acerca do que é, efetivamente, o Conselho Tutelar. Do ponto de vista jurídico a resposta está dada, aparentemente. Todavia, nossa experiência junto aos conselhos e os dados evidenciados em estudos na área indicam que a definição jurídica não tem sido suficiente para responder a essa indagação. Como afirma Elias (2001), as instituições são criadas pelas discrepâncias entre meios e fins, entre finalidades (dadas pela legislação) e as ações concretas (dadas pelas condições da conjuntura em que se situa esta instituição e os sujeitos que a constituem). Adotando-se essa perspectiva, o Conselho Tutelar resulta das discrepâncias entre a dimensão jurídica ou “o dever ser”, estabelecido pelo Estatuto e outras legislações atinentes, e as ações empreendidas pelo órgão com base nas condições existentes nos municípios e, ainda, pelos sujeitos que os constituem, neste caso, os conselheiros tutelares.

Com base nestes indícios levantamos como problemas de pesquisa: quais os elementos, além da definição jurídica, que têm importado para a estruturação da identidade do Conselho Tutelar? Mais especificamente, como os Conselhos Tutelares do Estado de Santa Catarina têm se manifestado na defesa de direitos no interior do Sistema de Garantia a partir desta identidade? Paralelamente, consideramos pertinente problematizar a própria definição jurídica do Conselho Tutelar, pois cremos que ela não é determinante de um único caminho, mas é portadora de possibilidades na medida em que permite interpretações e, por conseguinte, práticas distintas. O que significa reconhecer a complexidade do Conselho Tutelar a partir de sua gênese. Complexidade que se amplifica por emergir em meio às tramas de relações de tensão e interdependência no interior do Sistema de Garantia de Direitos em cada município brasileiro.

Estes problemas ou perguntas de pesquisa nos orientaram para a definição do objeto central deste estudo que é a constituição da identidade do Conselho Tutelar e sua capacidade de vocalização, ou de gerar poder de modo a fazer a defesa dos direitos de crianças e de adolescentes no Sistema de Garantia de Direitos dos municípios de Santa Catarina. E para guiar o processo de investigação delineamos as seguintes hipóteses:

- a. O Conselho Tutelar é uma instituição híbrida por trazer na sua definição jurídica atributos da burocracia (atribuições, procedimentos específicos, normatizações internas) e atributos que o afastam das instituições burocráticas, como o desenho institucional (colegiado com autonomia funcional) e a forma de escolha dos seus membros (eleição).
- b. A identidade do Conselho Tutelar tem se constituído na tensão entre um conjunto de elementos estruturantes representados pela definição jurídica, pelas condições concretas de sua institucionalização e pelos conselheiros tutelares e dela decorre a sua capacidade de vocalização.

É nesta perspectiva que procuramos guiar nosso estudo. Acreditamos que empreender esforços para aprofundar o conhecimento acerca da constituição da identidade desta instituição é uma condição para aumentar a inteligibilidade sobre o próprio Sistema de Garantia de Direitos, o que, por decorrência, poderá se

desdobrar em subsídios para a qualificação da proteção integral às crianças e aos adolescentes.

Delimitamos como objetivo principal apreender o modo como os Conselhos Tutelares manifestam sua capacidade de vocalização no sentido dar visibilidade à violação e de contribuir para a restituição de direitos de crianças e adolescentes em Santa Catarina. O qual foi desdobrado nos seguintes objetivos específicos:

- a. Conceituar o Sistema de Garantia de Direitos situando o Conselho Tutelar como um dos seus componentes.
- b. Descrever os traços distintivos que caracterizam o Conselho Tutelar como uma instituição híbrida.
- c. Apreender os elementos que têm estruturado a identidade dos Conselhos Tutelares.
- d. Contextualizar a criação dos Conselhos Tutelares em Santa Catarina.
- e. Contextualizar a Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares (ACCT).
- f. Identificar os mecanismos e as contingências implicadas na capacidade de vocalização dos Conselhos Tutelares de Santa Catarina.

Optamos pela pesquisa qualitativa, tal como afirma Chizzotti (1998, p. 79), pois essa forma de abordagem “parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade”. E ao longo dos capítulos daremos visibilidade, através da descrição do percurso e dos métodos, ao processo de pesquisa situando as ferramentas, os procedimentos, as bases empíricas e os limites enfrentados durante a investigação, além das tendências identificadas.

Recorremos ao estudo para conhecimento do estado da arte e em nossa incursão pelo campo utilizamos a associação de técnicas de observação participante e questionário autoaplicado, além de documentos como as leis municipais que instituem os Conselhos Tutelares, editais de processos de escolha dos conselheiros e notícias veiculadas na mídia acerca destes. As bases documentais foram obtidas, principalmente, em sítios oficiais e de instituições que militam na defesa de direitos de crianças e adolescentes. Esta triangulação de métodos nos permitiu o acesso a

uma variedade de fontes e a reunião de múltiplos dados de modo a nos aproximar do objeto proposto.

A observação participante foi realizada junto às atividades da Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares, mais especificamente, os eventos de capacitação ocorridos durante o ano de 2010, como seminários regionais e estaduais, reuniões das Coordenações Regionais e planejamento estratégico. Participamos também de uma assembleia da ACCT durante a qual aplicamos o questionário, alcançando uma amostra de 128 conselheiros de 74 municípios.

Durante o percurso reunimos um conjunto de dados aos quais recorreremos com o objetivo de apreender os elementos estruturantes que em interação com a dimensão jurídica estão incidindo na constituição da identidade dos Conselhos Tutelares e de sua capacidade de vocalização nos municípios catarinenses.

Por conseguinte, as bases empíricas deste estudo são:

- a. Registros nos diários de campo resultantes da observação participante em seminários regionais (13), no seminário estadual e no encontro estadual de conselheiros tutelares e municipais dos direitos da criança e do adolescente, eventos realizados entre os meses de março e julho; na assembleia de conselheiros ocorrida em maio; em reuniões com Coordenadores Regionais da ACCT (4) nos meses de janeiro, maio, julho e agosto; em reuniões com membros de duas Coordenações Regionais em fevereiro e abril; na capacitação para o uso do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA-CT Web) em março.
- b. Informações obtidas com a aplicação de questionário aos conselheiros tutelares.
- c. Relatório do planejamento estratégico da ACCT ocorrido em agosto.
- d. Dados resultantes da pesquisa do estado da arte desenvolvida com base em teses e dissertações produzidas sobre o Conselho Tutelar entre 2000 e 2009.
- e. Leis municipais e editais de escolha dos conselheiros tutelares.

Portanto, o trabalho que ora apresentamos é o resultado provisório de um esforço de análise acerca da constituição da identidade dos Conselhos Tutelares e de sua capacidade de efetuar a defesa de direitos nos municípios de Santa Catarina. Ainda que a apresentação siga uma ordem, o processo de construção foi marcado

por um intenso ir e vir. Na medida em que nos aproximávamos da realidade e, ao mesmo tempo, dela nos distanciávamos, fomos retornando às perguntas, ao objeto, às hipóteses e lapidando as compreensões iniciais, posto que a compreensão deu-se de modo progressivo, embora não linear. Para fins de apresentação, organizamos a tese em seis capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo - O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente: interdependência entre promoção, defesa e controle social, está disposto em três itens. No primeiro situamos brevemente o contexto de emergência do Sistema de Garantia de Direitos, no segundo explicitamos o Sistema de Garantia como uma configuração de organizações que estão em permanente relação de interdependência em face das suas finalidades específicas de promoção, defesa e controle social da política de proteção à criança e ao adolescente e no terceiro tratamos de conceituar identidade organizacional e seus elementos. Subsidiar esta discussão o Estatuto da Criança e do Adolescente e obras correlatas, o aporte teórico proposto por Norbert Elias, especialmente os conceitos de configuração e interdependência, e por Machado-da-Silva e Nogueira, referente à identidade organizacional.

O segundo capítulo - Os elementos distintivos do Conselho Tutelar e seu caráter híbrido, compõe-se de seis itens. Apontamos, inicialmente, a conceituação de instituição e, na sequência, apresentamos o Conselho Tutelar como uma instituição híbrida, por reunir elementos das instituições burocráticas e, ao mesmo tempo, extrapolar estas fronteiras configurando-se como uma inovação institucional. Na continuidade, descrevemos a finalidade, as atribuições e as características do Conselho Tutelar segundo dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, o desenho institucional sob a forma colegiada, o mecanismo de escolha dos seus membros, a autonomia, o caráter administrativo ou não-jurisdicional e a durabilidade temporal desta instituição.

O terceiro capítulo - Nas fronteiras do dever ser: a posição dos Conselhos Tutelares na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, divide-se em quatro itens. No primeiro apresentamos a pesquisa realizada para inventariar a produção de conhecimento sobre o Conselho Tutelar no período entre 2000 e 2009. Nos itens

seguintes são expostos os resultados, com destaque para os limites à defesa de direitos, a saber, a infraestrutura disponibilizada para seu funcionamento, incluindo a estrutura material e física e a capacitação dos conselheiros, a rede de serviços de proteção à criança e ao adolescente existente nos municípios e o *habitus* e as representações sociais dos conselheiros.

O quarto capítulo - A aproximação com os Conselhos Tutelares mediada pela Associação Catarinense de Conselheiros, compõe-se de três itens. Na primeira parte tratamos da implantação dos Conselhos Tutelares em Santa Catarina. Na segunda, descrevemos o percurso metodológico, as ferramentas de pesquisa, os ganhos e os limites enfrentados na incursão pelo campo, o modo como ocorreu a aproximação com os Conselhos Tutelares, via ACCT, e a negociação para a inserção nos seus espaços para fins de observação e aplicação de questionário. E, por fim, na terceira parte descrevemos os cenários e os rituais observados nos seminários de capacitação dos quais participamos.

O quinto capítulo – A capacidade de vocalização dos Conselhos Tutelares no Sistema de Garantia de Direitos de Santa Catarina, conta com cinco itens. No primeiro tratamos dos mecanismos de vocalização utilizados pelos Conselhos para dar visibilidade à violação e à defesa de direitos de crianças e adolescentes. Na sequência, discutimos a capacidade de vocalização dos Conselhos e sua relação com os conselheiros, com as condições objetivas, com os diferentes arranjos encontrados nos municípios e com os processos de escolha dos conselheiros.

O sexto capítulo - A rede de proteção em Santa Catarina: as lacunas apontadas pelos Conselhos Tutelares, compõe-se de dois itens. Na primeira parte tratamos da descentralização político-administrativa e da municipalização do atendimento como princípios da política de proteção integral à criança e ao adolescente. E, em seguida, abordamos a rede de serviços de proteção como a retaguarda para a restituição de direitos pela via da aplicação de medidas de proteção às crianças e aos adolescentes e de responsabilização aos pais. Destacamos as redes de serviços de assistência social, de educação e de saúde, bem como as suas lacunas, segundo a avaliação dos Conselhos Tutelares.

Para finalizar este trabalho, apontamos as principais contribuições que agregamos ao conhecimento acerca dos Conselhos e do Sistema de Garantia de Direitos, além de reflexões e indicativos para uma agenda de pesquisa de modo a dar continuidade ao aprofundamento do tema. Também constam, ao final, as referências bibliográficas, apêndices e anexo.

1 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: INTERDEPENDÊNCIA ENTRE PROMOÇÃO, DEFESA E CONTROLE SOCIAL

A preocupação central desta tese é apreender como tem se constituído a identidade do Conselho Tutelar, órgão criado com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, e a sua capacidade de vocalização em Santa Catarina. Embora o Estatuto constitua o marco referencial para a proteção à infância no Brasil, não podemos tomá-lo como estático, ou como um estágio final, pois o processo social do qual resultou e, por decorrência, o Conselho Tutelar, ainda está em curso na medida em que novos elementos têm sido incorporados, como evidenciam as alterações do texto legal que vimos nestas duas décadas de vigência.

Além disso, a base jurídica que determina a instalação do Conselho Tutelar nos municípios não desencadeou um processo uniforme. O que percebemos é que as condições diferenciadas presentes nos contextos municipais apontam para possibilidades distintas de materialização de tal instituição. Outro aspecto importante é que o Conselho Tutelar está em processo de institucionalização no interior do Sistema de Garantia de Direitos onde estabelece relações de interdependência em razão de sua finalidade de zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, a qual é operacionalizada por meio das suas atribuições que o colocam em permanente interação com os demais componentes do referido Sistema, o que tem contribuído para forjá-lo.

Partimos do entendimento do Conselho Tutelar como uma instituição criada por força da lei. A qual, por sua vez, resultou das ações de um conjunto de atores sociais representantes da sociedade organizada e do Estado que desejavam a intervenção deste para fazer cessar a violação e manter a vigilância com vistas à garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes. O Conselho⁸ surge, pois, como uma das estratégias do Estado para responder as reivindicações oriundas das lutas em defesa dos direitos de crianças e adolescentes no contexto da redemocratização, ao longo da década de 1980.

⁸ No decorrer da tese também nos referiremos ao Conselho Tutelar como Conselho.

Deste modo, para tratar da constituição da identidade do Conselho faz-se necessário situá-lo no contexto do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, entendido como uma configuração. Para tanto, tomamos como fonte o Estatuto da Criança e do Adolescente e obras correlatas e recorreremos ao aporte teórico proposto por Norbert Elias, especialmente, os conceitos de configuração e interdependência, de modo a proporcionar uma leitura deste Sistema em sua dinamicidade e complexidade. Por fim, buscamos aportes teóricos para subsidiar a compreensão da identidade organizacional. Os resultados desta incursão estão organizados em três itens, o primeiro situa brevemente o contexto de emergência do Sistema de Garantia de Direitos, o segundo explicita-o como uma configuração marcada pela interdependência entre a proteção, a defesa e o controle social da política de proteção e o terceiro aborda o conceito de identidade organizacional e as possibilidades de compreensão da identidade do Conselho Tutelar com base neste aporte.

1.1 O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A ORIGEM

A literatura que trata da constituição de uma política de proteção para a infância no Brasil, ao longo do Século XX⁹, demarca duas grandes tendências, uma cujo centro é a doutrina da Situação Irregular, herdada do Século XIX e amparada nos Códigos de Menores de 1927 e 1979 e em instituições como o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e, posteriormente, a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM). E a outra tendência está fundamentada na doutrina da Proteção Integral, cuja expressão máxima é o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990¹⁰.

É consenso na literatura que durante a maior parte do Século XX predominaram tendências coercitivas, repressivas e disciplinadoras nas legislações

⁹ Situamos o Século XX como o marco de grandes mudanças, pois a concepção de proteção à infância no Brasil ganhou evidência neste período, mas reconhecemos que a legislação e a política de proteção à criança e ao adolescente são resultantes de um processo de longa duração cujas origens datam de períodos anteriores.

¹⁰ Há vasta literatura que trata desta questão, razão pela qual não o faremos.

relativas às crianças e aos adolescentes, sobretudo, ao referir-se àquela parcela considerada em situação irregular¹¹, e nas instituições de atendimento, demonstrando que a questão da infância brasileira, ou dos menores, era pertinente aos âmbitos da polícia, do judiciário e da filantropia (GOHN, 1997). Por conseguinte, ao longo deste período a atenção dispensada aos menores assumiu o formato da violência, da segregação e do confinamento, por orientação dos aparatos do Estado, distante da ação política dirigida aos cidadãos, entendidos como portadores do “direito a ter direitos”, concepção que emergiu mais tardiamente¹².

Ao criar políticas e as correspondentes instituições executoras para atender a parcela da população designada como em situação irregular o Estado centrava o foco na incapacidade desta, como um traço característico intrínseco, que exigia ações corretivas de modo a normalizá-la e a controlar os possíveis efeitos negativos de seus comportamentos desviantes. Ou seja, a situação irregular era um atributo dos menores pertencentes a determinados estratos da sociedade e que, uma vez constatada, autorizava o Estado a afastá-los da família e da comunidade sob a alegação de ampará-los para, posteriormente, devolvê-los à sociedade. Em Santa Catarina, no início da década de 1980, 63% das crianças e dos adolescentes em situação irregular internados no Centro Educacional D. Jayme de Barros Câmara, equipamento da FUCABEM, apresentavam em seus prontuários, como motivo da internação, a falta de condições da família para manter seus filhos, ou seja, a pobreza (SILVA, 1983).

Evidenciando que os menores em situação irregular eram oriundos de camadas pauperizadas da população e que denunciavam e ainda denunciam a distribuição desigual das riquezas socialmente produzidas, refletindo-se nas restritas

¹¹ O Código de Menores, Lei nº. 6.697/79, definia menor em situação irregular como todo aquele que estivesse: “I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II – vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III – em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV – privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V – com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI – autor de infração penal” (BRASIL, 1983).

¹² Na definição de Dagnino (1994, p. 108), a noção de cidadania que despontou nos anos 90 funda-se no “direito a ter direitos”. Significando que não há uma conformação aos direitos já reconhecidos ou o “acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e formais”. Em decorrência, “inclui fortemente a invenção/criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta”.

margens de manobra, de acesso e fruição de bens materiais e simbólicos e de capacidade de vocalização de extensos contingentes da sociedade. O confinamento destes em instituições totais ou a segregação por meio do atendimento em serviços estigmatizantes consistia numa estratégia para evitar o próprio debate sobre as profundas desigualdades da sociedade brasileira e para retardar as respostas do Estado sob a forma de políticas públicas.

Em contrapartida, o amplo movimento de democratização que se adensou na década de 1980 incluiu também a defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Movimento que, segundo Kauchakje (2008), mostrou características de redes sociais, compostas por movimentos sociais articulados entre si e a outros atores, como organizações não-governamentais, órgãos de defesa de direitos nacionais e internacionais, órgãos do Estado e, inclusive, empresas privadas lucrativas, através de suas agências de responsabilidade social.

Compuseram esta rede social a Pastoral do Menor, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Associação de Ex-alunos da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FEBEM), além de órgãos da imprensa, que denunciavam a precária condição de vida de crianças e adolescentes pobres e as universidades, que contribuíram para dar visibilidade à questão da infância brasileira pela produção de pesquisas, principalmente. Ao mesmo tempo, o movimento em rede mesclou demandas oriundas de temáticas distintas, como reivindicações por direitos à saúde, educação, profissionalização, cultura, entre outros; reivindicações específicas em face do ciclo de vida ao citar as crianças e os adolescentes como pessoas em condição de desenvolvimento¹³ e a instituição de uma política de proteção fundada no direito de cidadania que superasse a Política Nacional de Bem-Estar do Menor e o Código de Menores.

Em que pese a multiplicidade de atores sociais que participaram do movimento em defesa dos direitos da infância, foi possível, naquele momento, gerar

¹³ Mais recentemente, os documentos da Política de Proteção à Infância e Adolescência que orientam os serviços têm incorporado a atenção às crianças e aos adolescentes indígenas e quilombolas, demonstrando uma tendência a acompanhar os desdobramentos das lutas contemporâneas pelo respeito à identidade étnica, não explicitada na década de 1980.

poder e fomentar o reconhecimento jurídico destes direitos. Como resultado, o conteúdo das emendas populares Criança – Prioridade Nacional e Criança e Constituinte foi incluído na Constituição Federal de 1988 com a maioria expressiva de 435 votos favoráveis e oito contrários (SILVA, 2000), transformando-se no seu artigo 227¹⁴,

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 (BRASIL, 2010b, p. 1).

Este constitui o marco da tendência emergente nas últimas décadas do Século XX na área da proteção à criança e ao adolescente e que expressa a doutrina da proteção integral, inspirada no conjunto de normativas internacionais que tratam dos direitos humanos e, especificamente, dos direitos humanos de crianças e de adolescentes, como a Declaração dos Direitos da Criança, promulgada pela Organização das Nações Unidas em 1959 e ratificada pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, aprovada em 20 de novembro de 1989. Sua expressão máxima encontra-se na Lei Federal nº. 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgada em 13 de julho de 1990. A partir de então, crianças e adolescentes são declaradas pessoas em condição peculiar de desenvolvimento¹⁵ e portadores dos direitos fundamentais, a saber, o direito à vida e à saúde, ao respeito e à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à cultura, ao esporte e ao lazer e à profissionalização (BRASIL, 2010a). Cada conjunto de direitos está devidamente descrito nos artigos do citado Estatuto, assim como a distribuição de responsabilidades entre a família, a sociedade e o Estado e a previsão de penalidades em face da não observância dos dispositivos legais.

¹⁴ A atual redação foi introduzida pela Emenda Constitucional nº. 65/2010, que estendeu aos jovens este conjunto de direitos.

¹⁵ Em que pese a relevância deste reconhecimento em contraposição à noção de criança e adolescente como miniaturas de adultos, como seres incapazes, entre outras concepções, sinalizamos a necessidade de ampliar este entendimento em direção ao reconhecimento das competências destes sujeitos. Tais competências são diferentes daquelas referidas aos adultos, pois “todas as crianças são competentes no que fazem, considerando a sua experiência e as suas oportunidades de vida” (SARMENTO, 2009, p. 22), conforme indica uma das tendências da sociologia da infância.

Portanto, a concepção de criança e adolescente como sujeitos portadores de direitos¹⁶ é fenômeno que data de duas décadas na legislação brasileira, embora este reconhecimento jurídico seja resultado de um processo de longa duração e, como tal, podemos afirmar que ainda está em curso. Sinalizamos, por isso, a pertinência de evitar a leitura linear dos processos sociais, pois estes são dinâmicos, abertos e flutuantes no que tange ao equilíbrio de forças e, portanto, são reversíveis. Em outras palavras, uma tendência evidenciada em um processo social não estará fadada a permanecer no futuro (ELIAS, 2005) como um desdobramento inevitável.

A multiplicidade dos atores sociais que integraram a rede social em defesa dos direitos da infância, na década de 1980 – e que ainda se faz presente, é responsável pela geração de tensões e disputas em torno de projetos pró e contra o Estatuto da Criança e do Adolescente duas décadas após a sua promulgação. Situamos como exemplos as reiteradas iniciativas para a redução da maioria penal, para implantação do toque de recolher nos municípios e, mais recentemente, a proposta de porte de arma para conselheiros tutelares¹⁷ e que coexistem com movimentos em defesa da implantação e do cumprimento do Estatuto.

O campo onde se trava a luta pelos direitos humanos de crianças e de adolescentes é, pois, tenso, múltiplo, permeado por interesses convergentes e divergentes, ao contrário da aparente unicidade dos discursos produzidos e reproduzidos nas e pelas instituições, meios de comunicação e cidadãos individualmente, que supõem que a proteção deste segmento está acima de disputas.

Mas a doutrina da proteção integral anunciada no artigo 227 da Constituição Federal – reiterada no Estatuto, não responde, por si só, pela proteção às crianças e aos adolescentes. Outras reivindicações sociais foram incorporadas, como o reconhecimento dos direitos sociais, materializado no artigo 6º – direito à educação,

¹⁶ Instigante provocação para o debate sobre o reconhecimento de crianças e de adolescentes como “sujeitos portadores de direitos” encontra-se em Rosemberg e Mariano (2010).

¹⁷ Conforme Projeto de Lei nº. 5.524/2009, de autoria do deputado federal Márcio França (PSB-SP). Para o deputado, a proposta atende reivindicações da categoria dos conselheiros tutelares, que “São verdadeiros soldados, assim como oficiais de justiça, que executam até prisões, se isso for necessário”. O referido Projeto tramitou na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e teve como relator o Deputado Raul Jungmann (PPS-PE), cujo voto foi desfavorável. Em 14/04/2010 foi aprovado requerimento para a retirada do mesmo da pauta (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009a).

à saúde, ao trabalho, à moradia, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência social, e as mudanças na gestão das políticas sociais, com a adoção do princípio da descentralização político-administrativa e da participação da sociedade (BRASIL, 1988).

Na medida em que crianças e adolescentes galgaram a condição de portadores de direitos, tornaram-se alvos da proteção do Estado. Por sua vez, o Estado reconheceu formalmente os direitos sociais, declarou a sua primazia pelo cumprimento dos mesmos e adotou o princípio da descentralização, de onde emergiu um novo desenho institucional para a organização e gestão das políticas públicas, com a incorporação da participação da sociedade por meio de suas organizações representativas na formulação e no controle social. Fatores que levantaram expectativas de mudanças no Estado de modo a torná-lo mais protetor, nos moldes do Estado de Bem-Estar universalista.

Em meio a estas mudanças, ou nesta contextura, passou a vigorar o Estatuto e, por conseguinte, em todo o Brasil teve início um longo processo de reordenamento das instituições de atendimento. Uma das mudanças de grande significado foi a extinção da FUNABEM e a criação da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência durante o governo de Itamar Franco, vinculada ao Ministério do Bem-Estar Social (BRASIL, 1994). Porém, esse órgão teve vida curta, sendo extinto no governo de Fernando Henrique Cardoso, juntamente com os Ministérios do Bem-Estar Social e da Integração Regional e com a Fundação Legião Brasileira de Assistência (BRASIL, 1995).

Outro importante processo deflagrado logo após a promulgação do Estatuto visava à instalação dos três mecanismos de proteção e defesa de direitos por ele criados: o Conselho e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas três esferas de governo, e o Conselho Tutelar circunscrito ao município, compondo, juntamente com outras instituições, o que passou a denominar-se Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

1.2 O CONSELHO TUTELAR NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Para compreender com mais propriedade o Sistema de Garantia de Direitos tomamos como referência a definição de configuração proposta por Elias (2005), segundo o qual configurações são estruturas entrelaçadas formadas por pessoas ou grupos cujas ações são interdependentes. Por sua vez, a interdependência é criada e mantida por símbolos comuns, por atribuições legais que fazem as instituições se interpenetrarem e desempenharem funções. Pela divisão do trabalho entre elas tem-se uma relação de interdependência funcional.

Na perspectiva de Elias (2005, p. 84, grifo do autor), “o termo ‘função’ não é usado como expressão de uma tarefa desempenhada por uma parte, dentro de uma ‘totalidade’ harmoniosa”, mas “deve ser compreendido como um conceito de *relação*. Só podemos falar de funções sociais quando nos referimos a interdependências que constroem as pessoas, com maior ou menor amplitude”. Por conseguinte, se o conceito de função é relacional, para compreendê-lo é preciso considerar a existência de reciprocidade entre indivíduos ou grupos que desempenham funções entre si na medida em que estão em relação de interdependência, as quais implicam em coerção mútua. A capacidade de coerção é diferenciada entre indivíduos e grupos, pois o “seu potencial de retenção recíproca daquilo que necessitam é geralmente desigual, o que significa que o poder coercitivo é maior de um lado do que do outro” (ELIAS, 2005, p. 85). Sendo que o poder de um grupo pode ser contestado por outro, sob a forma de conflito latente ou, até mesmo, de violência.

Numa configuração o poder é variável e flutuante, pois não se trata de algo que é possuído por alguém, “não é um amuleto que um indivíduo possua e outro não; é uma característica estrutural das relações humanas – de *todas* as relações humanas” (ELIAS, 2005, p. 81, grifo do autor). Em resumo, o poder tem caráter relacional e é exercido numa configuração pelo conjunto dos seus componentes, na proporção em que, num dado momento, um dispõe de maior possibilidade de orientar as ações do outro. Em face disto, uma configuração “forma um entrançado flexível de tensões”, de tal modo que esta “pode ser uma interdependência de aliados ou de adversários” (ELIAS, 2005, p. 142).

Em meados da presente década tomou corpo a ideia de um sistema que congregasse o conjunto de instituições responsáveis pelo atendimento e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, o qual foi denominado Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Para Borgiani (2005, p. 188), este Sistema é composto por “órgãos, entidades e gestores públicos que têm interface com a defesa e a ampliação de direitos da criança e do adolescente” e que exerce, segundo Neto (2005), três funções estratégicas: promoção de direitos, defesa de direitos e controle institucional e social da promoção e defesa dos direitos.

A promoção de direitos cabe às políticas sociais destinadas às crianças e aos adolescentes e suas famílias, cuja responsabilidade é primazia do Estado, facultada a participação de organizações não-governamentais, como afirma o artigo 86 do Estatuto. Então, temos as instituições responsáveis pelas políticas de saúde, de assistência social, de habitação, de segurança pública, de educação, de geração de emprego e renda, de esporte, cultura e lazer, enfim, todas aquelas voltadas para o atendimento dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 e reafirmados no Estatuto.

A defesa dos direitos é da competência de instituições que atuam quando há ameaça ou violação. Além do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria, das Polícias Militar e Civil, destaca-se o Conselho Tutelar, que por definição é “encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 2010a, p. 39).

E o controle social é do âmbito do poder legislativo, de órgãos controladores como tribunais de contas e controladorias, das organizações da sociedade civil que participam de espaços institucionalizados, como as conferências organizadas nos três níveis de governo, os conselhos de direitos e os conselhos setoriais – que preveem a participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas sociais, dos movimentos sociais e demais instituições atuantes na defesa de direitos humanos e sociais. Portanto, o controle social está previsto tanto internamente, quando exercido pelos órgãos governamentais e conselhos gestores, quanto externamente, quando extensivo aos órgãos do legislativo e às organizações da sociedade civil.

Para Raichelis (1998, p. 40-41), o controle social implica no “acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política”. Concretizando-se na medida em que há “participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo”, estendendo-se ao “acompanhamento da implantação daquelas decisões, segundo critérios pactuados”. O Conselho Tutelar, ao fazer a defesa de direitos zelando pelo seu cumprimento, acaba por se inserir no campo do controle social, nesse caso, trata-se de um controle interno, pois compõe a estrutura do governo local, embora autônomo no que tange ao exercício das suas atribuições, mas sob o controle externo, pois seus membros são escolhidos pelos eleitores do município ou por colégio eleitoral formado por representantes governamentais e da sociedade civil, segundo dispõe a legislação, como será explicitado mais adiante.

As instituições responsáveis pela promoção, defesa e controle social da política de proteção às crianças e aos adolescentes guardam reciprocidade e suas ações mostram-se interdependentes na medida em que exercem controle umas sobre as outras. Não se trata, pois, de tomar o Sistema de Garantia como um agrupamento de instituições no qual cada uma cumpre suas atribuições isoladamente, mas de entendê-lo como um arranjo complexo e dinâmico, de modo que as instituições estão em relação pela incompletude de cada uma e que geram poder oscilante entre um grupo e outro.

O debate sobre a organização deste Sistema levou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) a publicar a Resolução nº. 113/2006, dispondo sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual, segundo o artigo 1º, “constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle” (CONANDA, 2006a, p.1), cuja competência, descrita no artigo 2º, é a promoção, a defesa e a efetivação dos

direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e

peças em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (CONANDA, 2006a, p. 2).

O Sistema de Garantia de Direitos compõe-se de instituições distribuídas nos eixos de promoção, defesa e controle social e da interação entre eles dependerá a efetividade dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Entendemos o Sistema de Garantia de Direitos como uma configuração de instituições cujas atribuições são diferenciadas, mas não independentes. Ao contrário, estão em relação de interdependência, pois convergem para a proteção integral de crianças e adolescentes por meio da promoção, da defesa de direitos e do controle social. Portanto, a finalidade posta pelo Estatuto é o fio que as une e, ao mesmo tempo, cria as relações de interdependência funcional, o que não significa que essas são isentas de tensões, conflitos e disputas, muito menos que delas resultam o cumprimento da respectiva finalidade, como uma inevitabilidade. Pois, conforme adverte Elias (2005), do entrecruzamento de várias ações de atores distintos emergem resultados que não foram planejados, ou diferentes do planejado, ou em relação aos quais não havia uma finalidade prévia. Nesse sentido, é pertinente lançar um olhar para a finalidade pensada previamente sem, no entanto, negligenciar o que surge no processo como conteúdo não finalístico.

No sentido dado por Elias (2005, p. 142), uma configuração consiste num “padrão mutável criado pelo conjunto dos jogadores¹⁸ – não só pelos seus intelectos mas pelo que eles são no seu todo, a totalidade das suas acções nas relações que sustentam uns com os outros.” Ao tomarmos o Sistema de Garantia de Direitos como uma configuração, propomos entendê-lo como um conjunto de estruturas entrelaçadas, em relação de interdependência funcional, resultante da função/relação que uma instituição desempenha para a outra, em face da reciprocidade de tais relações.

Dentre as instituições que formam o Sistema de Garantia de Direitos situam-se o Poder Judiciário e o Ministério Público, cujas atribuições relativas aos direitos

¹⁸ Elias (2005, p. 99-100) refere-se aos modelos de jogos como recurso didático para demonstrar os diferentes níveis de complexidade dos processos sociais com o intuito de “facilitar a reorientação dos nossos poderes imaginativos e conceptuais de modo a que compreendamos a natureza das tarefas com que se defronta a sociologia”.

infanto-juvenis foram redefinidas com a aprovação do Estatuto, além do aparato do Poder Executivo, modificado em face dos princípios constitucionais que instituíram novas regras para a gestão das políticas sociais, como a descentralização e a participação social e a transferência aos municípios da maior parte das responsabilidades relativas às políticas públicas. Por sua vez, para as organizações não-governamentais que historicamente executam serviços ou que atuam na defesa de direitos abriram-se outras possibilidades, como ocupar espaços nos conselhos, participar das conferências deliberativas, além de outros mecanismos através dos quais é possível efetivar o controle sobre as ações do Estado.

No que tange às instituições, as principais novidades advindas da promulgação do Estatuto foram o Conselho Tutelar, a ser instalado nos municípios, e os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Fundos¹⁹ a eles vinculados, previstos para as três esferas de governo. Os Conselhos de Direitos e os Tutelares são estruturas autônomas, porém vinculam-se por relações funcionais de interdependência entre si e com as demais instituições do Sistema de Garantia de Direitos.

A experiência conselhistas no Brasil é anterior à Constituição Federal de 1988. Os estudos de Gohn (1990) registram a existência de conselhos em São Paulo, os quais são caracterizados em dois tipos: os conselhos populares – cuja origem situa-se nos movimentos sociais com vistas à negociação de suas lutas com o poder público, e os conselhos comunitários – criados por iniciativa do poder público, via decreto, com o intuito de mediar as suas relações com os movimentos sociais e instituições populares.

De um lado, se a condição para a existência dos conselhos populares era a organização da sociedade em torno de suas reivindicações e a sua capacidade de

¹⁹ Os Conselhos de Direitos são órgãos deliberativos e controladores das ações na área da infância, com formação paritária entre governo e sociedade, “por meio de organizações representativas”. A criação dos Conselhos e dos fundos a eles vinculados nas três esferas são diretrizes da política de atendimento, conforme o artigo 88 do Estatuto, incisos II e IV, respectivamente (BRASIL, 2010a, p. 22-23). Trata-se de um Fundo especial, conforme a Lei nº. 4.320/64, pois não cumpre o princípio da “unidade da tesouraria”, isto é, permite a entrada de receitas sem que estas tenham por destino a “tesouraria única” do governo e possuem destinação específica (SALVADOR, 2010). Suas receitas não estão vinculadas a fontes específicas, dependendo, em grande escala, de doações de pessoas jurídicas e físicas, residindo neste fato uma das suas fragilidades, visto que as doações são incertas e assistemáticas. A Resolução nº. 137/2010, do CONANDA, orienta sobre os procedimentos para a criação, manutenção e gestão dos Fundos.

pressão, de outro, eram os conselhos comunitários os canais legitimados pelos órgãos do Estado para conhecê-las, despontando como mecanismos de correlação de forças, apaziguando os processos participativos e lançando meios para cooptar as lideranças e incorporá-las aos setores que apoiavam o governo, inclusive, alguns deles, tornaram-se empregadores e gestores dos Centros Sociais Urbanos²⁰.

Diferentemente, os conselhos criados a partir da Constituição Federal de 1988 emergem como “canais de participação da sociedade civil por dentro do Estado”, como afirma Raichelis (1998, p. 40) e como mecanismos potenciais para o exercício do controle social. Por isso, suas características os distanciam dos conselhos consultivos ou opinativos vigentes em outros períodos. Do mesmo modo, como sinaliza Gohn (2011, p. 230), estas novas formações conselhistas diferem dos “conselhos comunitários, populares, ou dos fóruns civis não-governamentais porque estes eram compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder residia na força da mobilização e da pressão”. Ao passo que os atuais conselhos estão integrados ao Poder Executivo e possuem “assento institucional” junto aos órgãos responsáveis pela gestão de uma determinada política social.

Ou seja, os conselhos pós-Constituição possuem autonomia para efetuar a gestão de recursos públicos e poder deliberativo para a formulação de políticas na respectiva área de abrangência, como é o caso do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, de instalação obrigatória nas esferas municipal, estadual e nacional e dos vários conselhos setoriais²¹.

Mas, sem dúvida, a principal inovação institucional emergente neste processo foi o Conselho Tutelar, definido pelo Estatuto como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (artigo 131), sendo obrigatório, pelo

²⁰ Equipamentos criados pelo Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos entre 1975 e 1984, durante a vigência do Plano Nacional de Desenvolvimento II. Prestavam serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura entre outras e eram definidos como “promotores do resgate e do incremento das relações comunitárias” (BORBA, 1991, p. 407).

²¹ Os municípios possuem conselhos deliberativos, como os conselhos gestores de políticas setoriais – responsáveis por elaborar, implantar e controlar políticas públicas, como saúde, assistência social, habitação; e os temáticos – destinados a acompanhar o atendimento e as ações governamentais dirigidas aos direitos de grupos, tais como mulheres, crianças e adolescentes, idosos, entre outros. Mas também há conselhos de acompanhamento de programas governamentais, como segurança alimentar, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Merenda Escolar etc.

menos, um Conselho em cada município (artigo 132). É composto de cinco membros, os quais devem cumprir requisitos mínimos como: idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residir no município (artigo 133) e submeter-se a processo de escolha “pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução” (artigo 132). O conjunto de atribuições que são da competência do Conselho está descrito nos artigos 95 e 136 do Estatuto (BRASIL, 2010a, p. 39).

Portanto, o Conselho Tutelar é distinto dos conselhos gestores de políticas setoriais e de programas específicos, assim como dos conselhos temáticos. Ao mesmo tempo, mistura características que o torna uma instituição híbrida, diferenciando-se também das demais instituições componentes da rede de interconexões representada pelo Sistema de Garantia de Direitos. Nesse sentido, como pensar a constituição da sua identidade? Para responder essa questão, mesmo que aproximativamente, tomamos como ponto de partida a discussão sobre a identidade organizacional em busca de pistas que pudessem contribuir no entendimento do problema proposto.

1.3 A IDENTIDADE ORGANIZACIONAL

O termo identidade sugere, num primeiro momento, a associação com indivíduos ou grupos, como “um modo de expressão do *self* do indivíduo, que lhe permite ser reconhecido como diferente dos demais e, ao mesmo tempo, como similar aos membros de uma categoria ou classe” (MACHADO-DA-SILVA; NOGUEIRA, 2001, p. 40). É, pois, fator de aproximação e pertencimento, mas também de afastamento e distinção. Processo que não implica em contrários ou em posições excludentes, mas em posições em movimento, ligadas por fios cuja elasticidade permite um ir e vir, num trânsito permanente de constituição, dado o seu caráter inacabado e transitório. Portanto, são posições temporárias e flexíveis. É esta a dimensão que desejamos imprimir no debate sobre a identidade do Conselho Tutelar, embora não se trate das identidades dos indivíduos, mas de uma instituição por eles composta e forjada.

Neste sentido, recorreremos aos estudos que versam sobre a identidade organizacional e, embora sejam relativos, com maior frequência, às empresas privadas, cremos que há elementos que podem ser deslocados para a análise de outras instituições, como as públicas. Tentativa de aproximação que nos interessa fazer nesse momento, com o cuidado de resguardar as particularidades do órgão que constitui o foco de nossa análise, o Conselho Tutelar.

Machado (2005, p. 3) define a identidade organizacional como o “conjunto de representações que seus integrantes formulam sobre o significado dessa organização, em um contexto social”, diferentemente da imagem institucional, que é a representação construída pelos observadores externos, embora esta também exerça influência sobre aquela. Destaca, ainda, a complementaridade entre a identidade organizacional e a cultura, que

abarca o repertório simbólico e de valores com os quais os indivíduos constroem as representações acerca dos fenômenos. Nesse sentido, o significado da organização é construído pelos seus integrantes a partir dos parâmetros culturais que eles dominam (MACHADO, 2005, p. 3).

Desse modo, há um processo de elaboração de significados sobre as organizações que se dá internamente – pelos seus componentes, e externamente – pelo público, embora estas duas imagens se interpenetrem e sejam construídas com base em contextos culturais.

Por conseguinte, considerando essa perspectiva, a identidade organizacional resulta da articulação de três dimensões: a imagem externa – ou a “forma pela qual a organização é percebida por aqueles com quem ela interage”; a autoimagem – ou a “maneira como seus membros internos, especialmente seus dirigentes, a percebem de forma compartilhada”; e a sua finalidade, segundo apontam Machado-da-Silva e Nogueira (2001, p. 42).

Albert e Whetten (1985), citados por Machado-da-Silva e Nogueira (2001, p. 42) destacam três critérios a serem verificados na definição da identidade organizacional, os quais compreendem “o que é central, distintivo e duradouro na organização, com base nas crenças compartilhadas pelos seus membros”. O primeiro critério, ou seja, aquilo que é central a uma organização, refere-se às características que expressam a sua “essência”, representada por seus objetivos ou

missão, ao passo que o segundo critério, o distintivo, refere-se aos elementos que a distinguem de outras organizações em caso de comparação e, por fim, o critério de durabilidade diz respeito ao caráter de “continuidade temporal”. Além do fato de a identidade organizacional constituir-se por meio de permanentes interações, ressaltamos a indicação dos autores de que esta identidade pode ser híbrida, fruto de vários componentes identitários.

Como as organizações privadas, as públicas também são formações sociais resultantes da interação entre vários elementos, desde a sua definição com base jurídica; a delimitação de sua área de abrangência, no sentido do tipo de serviço a ser prestado e do público ao qual se destina; a apreensão de seu significado pelos sujeitos que com ela se relacionam, sejam estes os agentes que compõem internamente seus quadros funcionais ou de outras organizações com as quais está conectada ou, ainda, aqueles que fazem uso de seus serviços, acrescido da estrutura física e financeira disponível ao seu funcionamento e da sua vinculação a uma política pública e de seu grau de institucionalização.

Ao tomarmos como objeto de discussão a constituição da identidade do Conselho Tutelar, consideramos que é preciso ultrapassar a definição de que esta resulta da articulação das três dimensões propostas por Machado-da-Silva e Nogueira (2001), quais sejam: a imagem externa, a autoimagem e a sua finalidade. Supomos que a imagem externa – ou o modo como o Conselho Tutelar é visto pelos atores com quem interage, bem como a autoimagem – ou o modo como os próprios conselheiros o veem, são construídas de forma articulada e em face de sua finalidade e das características distintivas, neste caso, apreendidas a partir da legislação, mas não só.

Para além de entender o conjunto de representações compartilhadas por seus integrantes e agentes externos, interessa-nos penetrar os elementos a partir dos quais está se constituindo a identidade do Conselho Tutelar, ou estas representações que se entrelaçam. Em decorrência, acrescentamos que a compreensão da referida identidade requer a consideração de outros critérios além daquilo que lhe é central, daquilo que lhe é distintivo e da sua durabilidade temporal, como propõem Machado-da-Silva e Nogueira (2001).

Entendemos que é preciso levar em conta os elementos estruturantes das imagens externa e interna do Conselho Tutelar, dados pelo contexto onde ele cumpre a sua finalidade e exerce as características que lhes são próprias – ou distintivas em relação aos demais componentes do Sistema de Garantia de Direitos, na perspectiva da interdependência funcional. Trata-se, pois, de uma identidade construída no processo de interação entre os elementos central e distintivos e a sua durabilidade temporal, as outras instituições do Sistema de Garantia de Direitos, os atores sociais que o compõem e os que demandam seus serviços, numa relação mútua de conformação e que se dá num determinado contexto.

Com base no Estatuto da Criança e do Adolescente e no referencial de Machado-da-Silva e Nogueira (2001), é possível vislumbrar um primeiro componente estruturante da identidade do Conselho Tutelar, ou seja, a sua definição jurídica. Esta compreende o elemento essencial – ou a finalidade, e os elementos distintivos – o desenho institucional sob a forma colegiada, os mecanismos de escolha envolvendo diretamente o cidadão ou por meio de representação, a autonomia no exercício de suas atribuições, o caráter administrativo e atribuições específicas, e a durabilidade ou permanência. Questão que será tratada no capítulo que segue.

2 OS ELEMENTOS DISTINTIVOS DO CONSELHO TUTELAR E SEU CARÁTER HÍBRIDO

O Conselho Tutelar é um dos mecanismos criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de instalação obrigatória nos municípios e está situado no eixo de defesa de direitos – no interior da configuração denominada Sistema de Garantia de Direitos. Nossa hipótese é que se trata de uma instituição híbrida cuja identidade está se constituindo no interior de uma configuração e em meio a uma interação contínua de um conjunto de elementos estruturantes. Dentre esses, destacamos a base jurídica que lhe confere uma série de distinções em relação às demais instituições do Sistema de Garantia de Direitos, as quais são experimentadas em contextos concretos, tomando contornos variados. Desse modo, para explicitar estes traços recorreremos ao arcabouço jurídico que o criou – o Estatuto da Criança e do Adolescente, às normatizações que têm sido expedidas pelo CONANDA para a orientação de sua implantação e funcionamento e buscamos autores que interpretam e discutem os significados das bases jurídicas, como Betiate (2007), Sêda (2004, 2007), Bragaglia (2005) entre outros.

Com base no exposto, delineamos como objetivo deste capítulo conceituar instituição e explicitar as características do Conselho Tutelar segundo dispõe a legislação, destacando o seu caráter híbrido. Para fins de apresentação, iniciamos abordando as instituições e seguimos apontando a finalidade do Conselho Tutelar – o zelo pelos direitos da criança e do adolescente, o rol de atribuições e as suas características: o desenho institucional, o mecanismo de escolha, a autonomia, o caráter administrativo ou não-jurisdicional e a durabilidade temporal, na perspectiva indicada por Machado-da-Silva e Nogueira (2001), ou seja, como elementos que contribuem na definição da sua identidade.

2.1 O CONSELHO TUTELAR: UMA INSTITUIÇÃO HÍBRIDA

Em sentido habitual, o termo instituição, segundo Berger e Berger (1977, p. 193), é largamente utilizado para designar as organizações formadas por pessoas, a exemplo de hospitais e universidades. Embora nesse sentido a concepção de instituição seja unilateral e limitada, pois “estabelece ligação por demais estreita entre o termo e as instituições reconhecidas e reguladas por lei”. Ampliando o escopo de significação, propõe que a instituição é um “padrão de controle, ou seja, uma programação da conduta individual imposta pela sociedade”. Indicando a sociedade como uma instância coercitiva e o indivíduo como depositário da coerção.

Berger e Luckmann (1973, p. 86) referem-se às instituições como “facticidades históricas e objetivas” produzidas pelo homem ao produzir-se, ao produzir sua humanização, dada a inexistência de uma natureza humana no sentido de um “substrato” biológico, de onde emergiriam as formações socioculturais. Ao mesmo tempo, as instituições aparecem e são experimentadas como realidades objetivas, como fatos inegáveis e independentes das vontades individuais, querendo ou não elas existem e não desaparecem diante da manifestação de tal desejo. Possuem uma “história que antecede o nascimento do indivíduo e não é acessível à sua lembrança biográfica” e, ainda, permanecem após a sua morte.

Assim, são instituições os sistemas simbólicos, os esquemas cognitivos e a linguagem, produtos humanos que resultam de um processo contínuo de objetivação, exteriorização e interiorização. Só existem na medida em que o homem continua produzindo, exteriorizando-se nas suas atividades e, no curso de sua socialização, interiorizando o mundo social objetivado. Nas palavras de Berger e Luckmann (1973, p. 87), trata-se de um processo em que o “produto reage sobre o produtor” e que ambos mutuamente se constituem.

Mas, além das rotinas, normas, crenças e procedimentos mais ou menos formais, as instituições também são grupos formais que possuem objetivos explícitos e implícitos e normas estabelecidas para o alcance destes, além de leis e organizações públicas e privadas. São formações sociais que emergem em

contextos pré-existent, nos quais são produzidas e, ao mesmo tempo, produzem relações sociais, isto é, são estruturadas e estruturantes ou instituídas e instituintes. Ou, como afirmam Comin e Freire (2009, p. 103), “são construções sociais que tanto fecundam como são fecundadas pelas constelações de redes sociais em que se encontram imersas”, dependem da dinâmica do contexto no qual surgem ao mesmo tempo em que “induzem a formação de novas redes de relações sociais”.

Embora tenham certa permanência, as instituições são dinâmicas e reconstróem-se continuamente pelo entrelaçamento das ações de diferentes atores, visto o seu caráter relacional. A própria referência à institucionalização como processo e não como estágio fixo confere o tom de dinamicidade às instituições, pois implica em um movimento contínuo de objetivação, exteriorização e interiorização, conferindo-lhe durabilidade e historicidade. Entrelaçadas, as instituições exercem coerções mútuas em graus variados.

A permanência das instituições contribui para que sejam entendidas como inevitáveis e imutáveis, cabendo-nos tão somente a incorporação das justificativas acerca de sua existência e a consequente adequação aos seus preceitos. Tal fixidez e aparente inevitabilidade parecem muito mais mecanismos para a sua legitimação e manutenção do que características a elas inerentes. Como produto das ações humanas, intencionais ou não, motivadas em torno de disputas e de conflitos de interesses entre diferentes grupos sociais, as instituições trazem a marca da revogabilidade e da mutabilidade.

Sem desconsiderar que as instituições englobam normas formais e informais, sistemas simbólicos, sistemas cognitivos e padrões de conduta moral, nosso interesse são as instituições criadas por leis e materializadas sob a forma de estruturas físicas e que incluem pessoas, como os Conselhos Tutelares, nosso objeto de estudo. Ressaltamos, ainda, que é preciso atentar para o modo como tomam forma, como estão organizadas, melhor dizendo, como estão materializadas. Daí a necessidade de avançar na discussão no sentido de conhecer os contextos a partir dos quais as instituições como os Conselhos Tutelares são implantadas e em que condições funcionam.

Corroborando com esta perspectiva, Elias (2001) afirma que as instituições são criadas pelas discrepâncias entre meios e fins, entre finalidades (definidas pela legislação) e as ações concretas (dadas pelas condições da conjuntura em que se situam e os sujeitos que as constituem). Adotando-se esta referência, afirmamos que os Conselhos Tutelares existentes nos municípios resultam das discrepâncias entre a definição legal ou “o dever ser”, estabelecido pelo Estatuto e outras legislações atinentes, e as ações empreendidas pelo órgão com base nas condições disponíveis nos municípios e, ainda, pelos sujeitos que os constituem, neste caso, os conselheiros tutelares. Mas, o que torna o Conselho Tutelar uma instituição destoante das demais, ou híbrida, na ausência de um termo mais congruente?

Latour (1997) refere-se aos objetos híbridos como aqueles que são, ao mesmo tempo, pertencentes à natureza e à cultura, sem que possam ser reduzidos a uma ou a outra. Afirma que há uma fina rede de fios conectando ciência, política, direito, por exemplo, dando origem às formações híbridas, caracterizadas pela mistura de gêneros, e tece críticas ao isolamento artificial a que são submetidas.

A hipótese que levantamos sobre a hibridez do Conselho Tutelar começou a tomar forma pelo fato de presenciarmos uma insistente referência a sua definição jurídica seguida da constatação de que ele não é e não atua como deveria. Tal inquietação, portanto, emergiu diante do que nos parecia uma tentativa de “purificação”, expressão tomada de Latour (1997), que tendia a reduzir o entendimento do Conselho Tutelar ao que está posto na legislação, atribuindo-lhe uma fixidez. Em decorrência, parecia fadado a ser representado como uma instituição desviante em relação ao “dever ser”, ou a sua finalidade e aos seus elementos distintivos.

Com o intuito de encontrar pistas que pudessem elucidar tal concepção, tomamos como objeto de análise a própria definição jurídica, compreendida como a finalidade, as atribuições e características. E o que encontramos foi uma mistura de traços que nos fizeram reafirmar a posição de que a identidade do Conselho Tutelar não poderia ser a mera expressão de um órgão totalmente inovador, representante da comunidade e militante na defesa de direitos de crianças e de adolescentes. Nem, tampouco, poderia ser representada como uma instituição no sentido mais tradicional do termo, apenas como mais um órgão de controle e repressão.

Conforme propõe Silva (2006, p. 55), “os Conselhos Tutelares não consolidam uma identidade clara, sendo percebidos ora como um lugar de proteção, ora como um lugar de repressão”, reiterando a ideia de que a identidade constitui-se no movimento, sendo temporária e flexível. Para melhor explorar esta questão, na sequência serão abordadas a finalidade e as características do Conselho Tutelar, aspectos que indicam o seu caráter híbrido e que contribuem para a compreensão dos elementos constituintes de sua identidade.

2.2 O CONSELHO TUTELAR ZELA PELO CUMPRIMENTO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Para Machado-da-Silva e Nogueira (2001), um dos elementos definidores da identidade organizacional é a “essência” ou “o que é central”. No caso do Conselho Tutelar entendemos que “zelar” para que os direitos de crianças e adolescentes sejam cumpridos é o que lhe é central. Zelo que se materializa por meio do cumprimento, com exclusividade no âmbito administrativo e de forma autônoma, das atribuições e procedimentos previstos nos artigos 95 e 136 do Estatuto (BRASIL, 2010a).

O Dicionário Aurélio define zelar como “vigiar com o máximo de cuidado” e “cuidar com desvelo”. Interpretação adotada por Betiate (2007) ao afirmar que zelar não significa atender diretamente as crianças e os adolescentes em seus direitos. Tarefa esta que constitui responsabilidade das políticas sociais de saúde, educação, esporte, cultura e lazer, assistência social, habitação, segurança pública, entre outras, através das instituições e de seus programas, executados por equipes organizadas para este fim. O Conselho Tutelar “zela” para que estes serviços de promoção de direitos sejam ofertados no município e, caso sejam inexistentes ou insuficientes, cuida para que ocorra a responsabilização devida.

Sêda (2004) também se ocupou em distinguir o sentido do “zelo”. Ao abordar a finalidade do Conselho Tutelar sua ênfase recai sobre o caráter de controle social e não de prestação de atendimento, que considera competência dos programas

sociais, os quais são citados pelo próprio Estatuto, como o programa de “orientação e apoio sociofamiliar”. Nesta perspectiva, o Conselho é um “corregedor”, como enfatiza.

Entendemos que tais distinções são tênues, pois o Conselho Tutelar transita neste limite pouco diferenciado, já que atende as situações de ameaça e violação de direitos, sem, contudo, atender no sentido de prestar um serviço profissional como aquele provido nos programas sociais ou de saúde e educação. Atender, neste caso, significa acolher as notificações de violação dos direitos e providenciar para que imediatamente sejam restituídos, ou para que sejam interrompidos os fatores geradores da ameaça iminente de violação. Por outro lado, da ênfase no aspecto do controle social ou no atendimento resultará um Conselho mais atento à regulação caso a caso, por meio da qual administrará as necessidades individualizadas, tal qual aparecem, sendo reativo, portanto. Ou um Conselho mais atento à defesa de direitos individuais e coletivos, vigilante do Sistema de Garantia de Direitos, independente das denúncias de violação ou de ameaça, antecipando-se a estas. Destacamos, neste aspecto, que a finalidade do Conselho Tutelar é portadora de possibilidades para a sua institucionalização transitando entre o atendimento focalizado e o controle social da política de atenção integral.

2.3 AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

As atribuições do Conselho Tutelar encontram-se estabelecidas em dois artigos do Estatuto. O artigo 95 confere-lhe a competência de fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais que executam programas de orientação e apoio sociofamiliar, apoio socioeducativo em meio aberto, colocação familiar, acolhimento institucional, liberdade assistida, semiliberdade e internação²² (BRASIL, 2010a).

²² Estes programas estão descritos no artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A fiscalização não é prerrogativa específica do Conselho, mas é compartilhada pelo Ministério Público e Poder Judiciário, estando prevista dentro dos limites do que propõe o artigo 90, além de ser preventiva, já que as medidas relativas às irregularidades identificadas são do escopo do Poder Judiciário. O Conselho Tutelar, como órgão administrativo, não aplica penalidades por crime ou infrações, nem substitui a ação de outros órgãos fiscalizadores, tais como a vigilância sanitária. Diante de situações como estas, o Conselho representa à autoridade competente para a atuação respectiva, mediante descrição detalhada dos fatos constatados.

Mas as atribuições que conferem maior visibilidade ao Conselho Tutelar estão descritas no artigo 136 do Estatuto²³. A realização de tais atribuições coloca-o diretamente em contato com crianças, adolescentes e suas famílias demandantes por direitos ou quando denunciadas em virtude do não cumprimento de seus deveres, especialmente os pais ou responsável legal, além das demais instituições do Sistema de Garantia de Direitos, quando suas ações incidirem em ameaça ou violação.

As atribuições do Conselho Tutelar guardam distinções importantes, pois algumas estão diretamente relacionadas ao atendimento de crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados, ao aconselhamento de seus respectivos pais e a aplicação de medidas correspondentes. Outras têm como foco o Poder Judiciário e o Ministério Público, no sentido de provocar a ação destes órgãos, como encaminhar

²³ “Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar: I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII - expedir notificações; VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II da Constituição Federal; XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família” (BRASIL, 2010a, p. 39-40).

e representar e, ainda, outras são dirigidas aos órgãos do poder executivo, como requisitar serviços e prestar assessoria na elaboração da proposta orçamentária de modo a garantir recursos para os programas e serviços que atendam os direitos fundamentais.

Betiate (2007) classifica as atribuições do Conselho Tutelar distinguindo-as como “de competência”, “de provocação” e “de instrumento”. As atribuições “de competência” são aquelas relativas ao atendimento direto de “criança ou adolescente que tiveram ou estão em vias de ter seus direitos violados”, tais como atender crianças, adolescentes e pais ou responsável e aplicar as Medidas pertinentes, providenciar Medidas de Proteção para adolescente autor de ato infracional²⁴ e assessorar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária.

No segundo grupo proposto por Betiate (2007, p. 47) estão as atribuições “de provocação”, aquelas que são exercitadas em situações específicas nas quais é necessário “mover” a justiça a fim de garantir ou restituir direitos. Dentre elas estão: promover a execução de suas decisões nos casos de descumprimento, por meio da representação ao poder judiciário, encaminhar ao Ministério Público notícia de infração administrativa ou penal contra crianças e adolescentes²⁵, encaminhar ao Poder Judiciário as situações de sua competência (adoção, guarda, tutela, alimentos, irregularidades em entidades de atendimento, entre outros)²⁶, representar ao Ministério Público contra a violação de direitos pelos meios de comunicação (televisão e rádio) e para efeito de perda ou suspensão do poder familiar.

A representação é uma queixa fundamentada dirigida ao Ministério Público e à autoridade judiciária segundo suas competências, ou seja, é um pedido de providências. Neste caso, o Conselho Tutelar expõe os fatos por escrito para que sejam iniciados procedimentos de apuração de irregularidade nas instituições que prestam atendimento, de infração administrativa e para iniciar procedimento de

²⁴ A aplicação das Medidas Socioeducativas ao adolescente em face do cometimento de ato infracional é da competência do Poder Judiciário. O Conselho Tutelar providencia as Medidas de Proteção quando a autoridade judiciária decide cumular ambas.

²⁵ Os crimes a que se referem os incisos acima estão previstos nos artigos 228 a 244 e as infrações administrativas estão previstas nos artigos 245 a 258 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Além destes, o Código Penal ainda prevê o abandono material, a entrega de filho ou pupilo à pessoa inidônea e abandono intelectual, nos artigos 244, 245 e 266 e 247, respectivamente.

²⁶ Conforme artigos 148 e 149 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

perda ou suspensão do poder familiar. Como órgão administrativo o Conselho Tutelar delibera e aplica Medidas de Proteção ou Medidas aos Pais, mas não tem poder de exigir o efetivo cumprimento, porquanto, se descumpridas, terá que recorrer à autoridade judiciária para a tomada de providências.

Por fim, no terceiro grupo de atribuições Betiate (2007, p. 48) situa aquelas que denomina “de instrumento”, por expressarem o poder de exigir com vistas à restituição do direito violado. São elas: promover o cumprimento de suas decisões por meio da requisição de serviços, requisitar certidões de nascimento e óbito de criança e adolescente²⁷ e expedir notificações.

A requisição consiste em um pedido formal e oficial e tem caráter de exigência. É uma ordem expressa, utilizada quando há negativa de atendimento por falta de vaga, por insuficiência de recursos que permitam o atendimento em condições adequadas ou pela inexistência de programa voltado ao cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Requisitar “quer dizer *determinar* uma providência ou uma conduta, com força de lei. (...) é uma prerrogativa de quem tem autoridade para *determinar* medida” (SÊDA, 2007, p. 28, grifo do autor). Como pressupõe a recusa, a requisição é precedida do encaminhamento por parte do Conselho Tutelar, bem como da procura direta pelos pais ou responsável. Considerando que é primazia do Estado a oferta de serviços com vistas ao cumprimento dos direitos sociais, a requisição dirigir-se-á a ele, como primeiro e principal responsável, embora entidades privadas sem fins lucrativos ofereçam serviços de política social, inclusive, financiados por fundo público.

Ainda no âmbito da restituição do direito violado situa-se a expedição de notificação, que se justifica pela necessidade de convidar os adolescentes, os pais ou responsável ou os dirigentes de entidades governamental e não-governamental para “dar ciência de suas deliberações a quem interessar” (BETIATE, 2007, p. 81). A notificação é um instrumento utilizado pela autoridade pública para comunicar

²⁷ A requisição de certidões de nascimento e de óbito de crianças e adolescentes será utilizada quando, no decorrer do atendimento, estes documentos forem necessários e estiverem indisponíveis ou sem condições de uso. Não se trata, pois, de requisitar certidões a pedido de pais ou responsável quando estes poderão fazê-lo, inclusive sem ônus, conforme prevê a Lei Federal nº. 9.534, de 1997 (SÊDA, 2007). Exceto se houver negativa de atendimento por parte do cartório de registro civil, não há razão para acionar o Conselho Tutelar. Por sua vez, a requisição refere-se à certidão, pois se inexistir o registro, caberá encaminhamento à autoridade judiciária, competente para tal providência.

oficialmente ou para dar conhecimento ao cidadão de decisões relativas às medidas aplicadas e à obrigatoriedade de seu comparecimento perante a referida autoridade.

Bragaglia (2005) também classifica as atribuições do Conselho Tutelar reunindo-as segundo o caráter burocrático, político e assistencial e de garantia de direitos. Além disso, aponta esta diversidade como um fator no qual reside a possibilidade de inovação do próprio órgão. Neste sentido, o caráter burocrático está contemplado nas seguintes atribuições: “encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência”, “expedir notificações” e “requisitar certidões de nascimento e de óbito”. O caráter político encerra-se no ato de “assessorar o poder executivo local na elaboração de proposta orçamentária”, enquanto que o caráter assistencial manifesta-se em “atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas” pertinentes. Dentre as atribuições que garantem direitos estão: “promover a execução de suas decisões”, “encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal”, “representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação de direitos” e “representar ao Ministério Público, para efeitos das ações de perda ou suspensão do poder familiar” (BRAGAGLIA, 2005, p. 49).

Tanto Betiate (2007) quanto Bragaglia (2005) apontam a diversidade das atribuições do Conselho Tutelar, o que corrobora com o suposto da sua constituição híbrida, mesclada por diferentes elementos, além de perpassada por dimensões da burocracia. Além disso, destacamos a reflexão de Frizzo e Sarriera (2006), para quem as atribuições do Conselho Tutelar instituíram práticas sociais específicas, dentre as já existentes no trato da infância. Sua intervenção incide sobre as práticas sociais dos atores e instituições com os quais interage. Relação que é mediada pelo tipo de violação e de agente violador, pois é este indicador que dirigirá a ação, se voltada para as práticas sociais da família, sob a forma de aplicação de Medidas de Proteção às crianças e aos adolescentes e de responsabilização aos pais, ou para as práticas sociais das instituições responsáveis pelo atendimento dos direitos.

2.4 O CONSELHO TUTELAR É ÓRGÃO COLEGIADO

A autoridade para efetuar a proteção dos direitos de crianças e adolescentes foi colocada sob a responsabilidade de um agente coletivo, um conselho. Neste sentido, o princípio da colegialidade deve marcar as decisões, de modo a evitar que estas sejam guiadas por subjetividades individuais. Daí o desenho institucional na forma de conselho renovável a cada três anos e que consiste em um dos elementos distintivos do Conselho Tutelar. São cinco cidadãos maiores de 21 anos, residentes no município e com comprovada idoneidade moral, além de outros requisitos indicados nas legislações municipais, que são escolhidos para, em nome da comunidade local, agir em defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Para Di Pietro (2002, p. 92), embora a relação hierárquica seja um componente da organização administrativa, os órgãos consultivos e os colegiados fogem à regra. Nestes há uma distribuição de competências que lhes permitem o exercício de suas funções sem o estabelecimento de relação hierárquica, diferentemente das estruturas organizacionais que expressam hierarquia no tocante à tomada de decisão, ao fluxo comunicacional, à representação e à distribuição de gratificações entre outros.

No interior de organizações colegiadas não existe hierarquia no sentido de subordinação, mas competências igualmente distribuídas entre seus membros. Não há dirigentes e dirigidos, o fluxo comunicacional tende a ser circular ao invés de unidirecional e as decisões e responsabilidades são compartilhadas. Ao passo que a hierarquia compreende subordinação e coordenação em face dos muitos níveis de complexidade das tarefas e das responsabilidades.

Weber (1971, p. 23), ao referir-se aos órgãos colegiados afirmou que estavam perdendo importância comparativamente às organizações cuja autoridade era exercida por “autoridade de um único chefe”. Seu argumento centra-se na necessidade de “rápidas e unívocas decisões, livres da necessidade de compromisso entre diferentes opiniões e livres também das maiorias instáveis”.

Em relação ao Conselho Tutelar o argumento weberiano não é aplicável, pois a diversidade de olhares e de opiniões não é um obstáculo, ao contrário, é entendida como vital para a adoção de medidas mais livres de julgamentos individuais, cuja pertinência e validade sejam submetidas à deliberação coletiva. Significa que entre os conselheiros estão previstas relações de simetria no exercício das atribuições e quanto aos direitos e responsabilidades, independente de escolaridade, do número de votos obtidos no processo de escolha ou qualquer outro aspecto.

Em síntese, a finalidade do Conselho Tutelar é cumprida pelo exercício de suas atribuições. Embora estas ganhem materialidade pelas ações dos conselheiros, estes não detêm “poder individual”, mas o “poder legal de fazer controle externo na garantia de direitos, em *colegiado*” (SÊDA, 2007, p. 42, grifo do autor). Neste sentido, os conselheiros são subsumidos ao órgão que compõem e suas ações somente são procedentes e possuem legalidade quando situadas no escopo definido pelo Estatuto. É do órgão colegiado que emergem as decisões e quando tomadas isoladamente diante de situações emergenciais deverão ser submetidas ao colegiado para validação posterior.

A forma colegiada, portanto, distingue o Conselho Tutelar das instituições burocráticas tradicionais pela ausência de hierarquia entre seus membros e pelas deliberações que são coletivas. Mas, ao mesmo tempo, o exercício de suas atribuições exige certo grau de organização interna e a adoção de procedimentos padrão, indicando a presença de dimensões da burocracia. Como instituição híbrida, guarda traços das organizações burocráticas, mas tais atributos não podem se sobrepor de modo que deles resultem relações de subordinação. O colegiado requer o compartilhamento de responsabilidades entre todos os membros, para que possam transitar pelos diferentes espaços que o exercício das atribuições lhes exige, sem incidir sobre a criação de vantagens e sem a demarcação de papéis diferenciados, sob pena de aproximar-se, demasiadamente, das estruturas institucionais tradicionais.

Referimo-nos aos atributos da burocracia²⁸ como características que variam de uma organização para outra e em períodos distintos numa mesma organização. Isso significa que a burocracia está presente em maior ou menor grau, não sendo, pois, um estado que uma vez alcançado está posto de modo irreversível e definitivo. Trata-se de uma “condição que existe ao longo de um contínuo e não uma condição que esteja presente ou ausente. [...] é uma forma de organização que existe ao longo de uma série de contínuos ou dimensões” (HALL, 1971, p. 32).

Com base no exposto, entendemos que não cabe olhar para as instituições a partir da dicotomia presente-ausente, mas de apreender as variações da presença de elementos burocráticos, pois as configurações que formam possuem dimensões diversas e variáveis temporalmente. É sob esta ótica que nos referimos à existência de traços burocráticos no Conselho Tutelar.

2.5 O CONSELHO TUTELAR É ESCOLHIDO PELA COMUNIDADE

A primeira versão do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelecia que os membros do Conselho Tutelar seriam “eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos, permitida uma reeleição” e que o processo eleitoral seria estabelecido em Lei Municipal e realizado “sob a presidência do Juiz eleitoral e a fiscalização do Ministério Público”. Posteriormente, o texto legal foi alterado indicando que o Conselho Tutelar será “escolhido pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução” e deslocando a responsabilidade pela condução do processo de escolha para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2010a, p. 39-40).

A mudança ocorrida na redação do texto jurídico, que alterou de “cidadãos locais” para “comunidade local”, de “eleitos” para “escolhido”, de “permitida uma

²⁸ Hall (1971, p. 30-31) busca em Weber o fundamento para demarcar os atributos da burocracia, sendo eles a “divisão do trabalho, hierarquia de autoridade, normas excessivas, separação entre administração e propriedade, salário e promoção baseados na competência técnica”. Mas alerta para o fato de que a abordagem de Weber é dimensional e o tipo ideal de burocracia não é um modelo fechado – a exemplo de uma fôrma, a ser aplicado à realidade, mas uma ferramenta que possibilita ou que serve como referência para determinar em que medida uma organização é uma burocracia.

reeleição” para “permitida uma recondução” e de “processo eleitoral” para “processo de escolha” foi justificada tendo em vista a proposta de não atribuir à escolha dos conselheiros o mesmo caráter do processo eleitoral para o executivo e o legislativo. Demarcando, assim, a possibilidade de instituição de nova prática participativa, distinta daquelas vigentes, e construída em âmbito local.

O processo de escolha é estabelecido em lei municipal, portanto, as práticas adotadas podem tomar rumos distintos, em face das várias interpretações possíveis acerca do conteúdo disposto no Estatuto e das conjunturas municipais. E, neste aspecto, os municípios recebem orientações diversas, as quais podem ser reunidas em duas tendências principais. A primeira propõe a escolha ou eleição direta, pelo voto secreto e facultativo de todos os eleitores do município ou da região de abrangência, quando há mais de um Conselho. A segunda argumenta em favor da escolha em processo restrito às organizações representativas da população, pois em nome destas é que o agente administrativo efetuará o zelo pelos direitos de crianças e adolescentes. Ou seja, há duas tendências em disputa, uma representada pela defesa de mecanismos de participação direta do cidadão eleitor e outra que defende regras de participação por representação, neste caso, mediante a formação de colégios eleitorais.

Como representante da primeira tendência situa-se o CONANDA (2001), que orienta para que o processo de escolha do Conselho Tutelar seja implementado de tal modo que garanta a efetiva participação dos cidadãos, recomendando que os municípios adotem o voto direto, secreto e facultativo dos cidadãos acima de 16 anos. Tal recomendação não tem força de lei, apenas possui caráter orientativo, pois não há relação de subordinação entre os Conselhos de Direitos das três esferas.

Como representante da segunda tendência citamos Sêda (2004, p. 124), que tece críticas às recomendações fornecidas aos municípios pelo CONANDA e manifesta discordância da interpretação deste acerca do processo de escolha dos conselheiros tutelares, conforme consta no Estatuto. Argumenta que o “Conselheiro Tutelar não é cargo político”, mas um “agente administrativo”, portanto, o processo de escolha não pode ser entendido como sinônimo de uma eleição organizada nos moldes vigentes para os membros do legislativo e chefes do executivo. Propõe que o referido processo envolva organizações representativas da comunidade local, de

modo que os representantes componham um colegiado que melhor atenda os interesses de crianças e adolescentes. Nessa perspectiva, os conselheiros escolhidos não representam os eleitores do município, mas as entidades organizadas da comunidade, portanto, adota postura contrária à eleição direta.

Sêda (2004, p. 124, grifo do autor) fundamenta sua argumentação com base no artigo 204, II da Constituição Federal, o qual trata da participação da população por meio de organizações representativas. Por isso é contrário à eleição direta pelo voto dos munícipes, bem como pela própria inexistência da palavra “eleição” no Estatuto, o qual se refere ao “processo de escolha” organizado pelo município segundo lei aprovada pelo legislativo. Além disso, defende que a candidatura não pode ser uma decisão individual e pessoal do cidadão e propõe que os candidatos sejam “apresentados **no processo de escolha** pelo conjunto **das organizações representativas** da população para fins **de controle**”.

Por conseguinte, há municípios que optaram pelo processo de escolha por voto direto, universal e facultativo dos cidadãos eleitores acima de 16 anos, ou por voto dos eleitores previamente cadastrados. E há outros que adotaram processos de escolha indireta, por colégio eleitoral, cuja diversidade de composição tem se mostrado grande. Independentemente da forma de escolha, todo o processo é coordenado por comissão eleitoral e as etapas e procedimentos, como prazos para inscrição de candidatos, critérios para a candidatura e os documentos comprobatórios, realização de provas, entrevistas e cursos para candidatos, cadastramento de eleitores, interposição de recursos, data, local e horário da eleição, entre outras informações, devem constar em edital público.

Do exposto acima é possível distinguir que a alteração da redação dos artigos que tratam da escolha do Conselho Tutelar, quando substituiu “cidadãos locais” pela “comunidade local”, “eleição” por “processo de escolha”, “reeleição” por “recondução” e retirou da competência da justiça eleitoral, já demarcava a existência de tensões entre distintos projetos no campo da proteção à criança e ao adolescente. As interpretações diversas e a disputa persistem e relações de força são travadas desde os primeiros procedimentos para a criação dos Conselhos até a atualidade. Podemos entender a recomendação do CONANDA como referência a ser seguida pelos municípios, ou podemos tomar como regra primeira a autonomia

destes em relação aos demais entes federativos e, por decorrência, reconhecer sua prerrogativa para estabelecer processos de escolha por representação, isto é, em colégio eleitoral. Da mesma forma, é possível considerar a interpretação de Sêda (2004) acerca do comando da Constituição Federal e adotar a participação através de organizações representativas da população.

As propostas em disputa cabem na orientação geral do Estatuto, embora a primeira redação da Lei, por força das expressões utilizadas, apontasse mais diretamente, por analogia, para a participação direta da população, a exemplo do sistema eleitoral vigente. Ao passo que na redação atual entendemos que está legitimada a participação por representação, pois “escolhido pela comunidade” supõe um processo de escolha cujas regras serão definidas no município, podendo estas incorporar uma ou outra forma de participação. Não estamos apenas diante do fato de os municípios terem autonomia para legislar neste aspecto e, particularmente, em conformidade com a orientação genérica do Estatuto, mas diante de uma disputa entre procedimentos de democracia, direta e representativa e, por conseguinte, distintos projetos democráticos. Além da particularidade do conselheiro tutelar, pois é um agente administrativo, como define Sêda (2004), mas também um agente público imbuído de um mandato eletivo²⁹, replicando, ao que parece, o caráter híbrido do Conselho. De qualquer modo, o fato de ter seus membros escolhidos em processo eletivo constitui um traço distintivo do Conselho Tutelar e que incide na constituição de sua identidade.

2.6 O CONSELHO TUTELAR É ÓRGÃO AUTÔNOMO, NÃO JURISDICIONAL E PERMANENTE

A autonomia é um dos traços distintivos do Conselho Tutelar, juntamente com o caráter não jurisdicional e a permanência.

²⁹ Consta, no Parecer nº. 6/2001 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que a alteração na redação do Estatuto da Criança e do Adolescente – eleição/escolha, eleito/escolhido, reeleição/recondução, não altera “o que é intrínseco ao cargo de Conselheiro Tutelar: tratar-se de cargo eletivo, de *‘mandato obtido nas urnas’*, na expressão do STF” (RIO GRANDE DO SUL, 2001, grifo no original).

Em relação à autonomia, consideramos importante destacar três aspectos. Em primeiro lugar, o Conselho Tutelar está vinculado ao executivo municipal, mas este vínculo é administrativo, a fim de viabilizar sua instalação, contratação dos conselheiros, financiamento e funcionamento ininterrupto. Portanto, não há hierarquia ou subordinação funcional em relação ao poder executivo e demais autoridades locais e de outras esferas. Ser um órgão autônomo, nesse caso, significa ser dotado de independência na sua atuação com relação à administração pública, ao poder judiciário, ao ministério público ou a qualquer autoridade. Em outros termos, a autonomia é manifesta pela capacidade de exercer as atribuições livre de ingerências prévias, pois suas decisões e o desenvolvimento de suas atividades cotidianas ocorrem independentemente da autorização ou da concordância de tais autoridades. E, ainda, pela impossibilidade de lhes ser imputadas obrigações alheias àquelas definidas no Estatuto. É em relação a estas atribuições específicas que o Conselho tem capacidade para governar-se. Por sua vez, fora da sua área de competência não lhe cabe interferir ou deliberar, sob pena de caracterizar o abuso de autoridade.

Em segundo lugar, a autonomia é um atributo do colegiado e não do conselheiro como agente isolado ou do presidente do Conselho, o qual não está investido de qualquer poder distintivo em relação aos demais membros. É o colegiado que é autônomo para deliberar e aplicar as medidas que são da sua competência, sem obedecer a interferências externas e sem a necessidade de solicitar autorização para tanto, cuidando para que estejam referendadas em lei e dentro da sua área de competência e devidamente justificadas.

Em terceiro lugar, a autonomia não se confunde com ausência de controle social, pois a obrigação de prestar contas dos seus atos à administração pública e à comunidade que o elegeu está posta ao Conselho, que não é imune à fiscalização no interior do Sistema de Garantia de Direitos. Ao contrário, o Conselho submete-se à fiscalização de seus atos administrativos, como qualquer instituição pública, tanto por parte da população quanto do Poder Judiciário e do Ministério Público. Seguindo esse entendimento, ao conselheiro cabe mover-se sob a observância da legislação, inclusive aquela que trata da gestão de pessoas no serviço público municipal, como cumprimento de horário, obrigatoriedade de justificar ausências, afastamento para

tratamento de saúde mediante comprovação médica, zelo pelo patrimônio e uso restrito para fins de trabalho, dentre outras. Por isso está sujeito a sofrer punições, incluindo a perda do mandato, cujas circunstâncias precisam ser estabelecidas na legislação municipal.

A segunda característica do Conselho Tutelar refere-se ao fato de não ser jurisdicional. Suas atribuições, em parte, eram do Poder Judiciário, mais especificamente, do “juiz de menores”. Embora tais atribuições tenham sido deslocadas para o âmbito administrativo, na ausência do Conselho são exercidas pelo Juiz da Infância e Juventude. Por isso a ênfase para diferenciá-lo e, ao mesmo tempo, para delimitar a sua área de atuação.

Mas a afirmação de que o Conselho é um órgão não jurisdicional remete a uma definição do que é jurisdicional para, por contraposição, compreender o que ele é. Para distinguir o que é peculiar ao Conselho a legislação criou uma ligação com a instituição judiciária, ofuscando a sua definição como órgão responsável pelo desempenho de atividades administrativas voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Como órgão administrativo, integra o conjunto das instituições públicas municipais, sendo sua função executora no sentido de prover o atendimento de direitos, não cabendo ao mesmo o julgamento e a solução de conflitos de interesse e a aplicação da lei. Ainda que suas decisões sejam descumpridas é ao Poder Judiciário que o fato deve ser levado, instância a quem cabe aplicar as sanções correspondentes, o que está evidenciado no conjunto de suas atribuições. Da mesma forma, quando há discordância pertinente às suas decisões, a revisão deve ser solicitada pelo interessado à autoridade judiciária³⁰ (BRASIL, 2010a).

Por fim, sua instalação é obrigatória em face de prestar serviço público relevante e de caráter contínuo, por isso é duradouro e de funcionamento ininterrupto. Apenas os seus membros é que são transitórios, pois são renovados periodicamente. Quando ausente, as atribuições do colegiado são exercidas pela autoridade judiciária³¹ (BRASIL, 2010a). Sua implantação é uma exigência da lei

³⁰ De acordo com o artigo 137 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

³¹ De acordo com o artigo 262 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

federal e o município pode legislar de modo complementar, mas está impedido de alterar o disposto no Estatuto e de decidir pela não instalação. Uma vez criado, o Conselho não pode ser extinto. Contudo, é certo que a vontade política dos gestores municipais e os interesses dos grupos sociais importam significativamente para a sua instalação e funcionamento efetivo.

O exposto sugere que o Conselho Tutelar dispõe de uma finalidade ou de algo que lhe é central, de características que o distinguem de outros órgãos e atende o critério da durabilidade temporal, elementos a partir dos quais emergem as representações internas e externas originando a sua identidade. No entanto, se destes elementos emergem uma identidade, podemos afirmar que é uma identidade discursiva referendada na Lei nº. 8.069 de 1990. Ocorre que uma definição jurídica não se impõe aos agentes sociais sem uma série de mediações, portanto, não é suficiente para a consolidação da imagem do Conselho Tutelar como órgão de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Consequentemente, a finalidade e os traços distintivos, por si só, não esgotam a identidade do Conselho Tutelar, ou o que denominamos de identidade socialmente construída.

Além do alto grau de complexidade da definição jurídica em virtude do entrecruzamento de suas características associada às diferentes interpretações do texto legal e às propostas societárias em disputa, há uma miríade de conexões entre o Conselho Tutelar e os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos que o circundam. Por se tratar de uma configuração formada por instituições e agentes sociais situados em posições diferentes e ligados por fios mais ou menos flexíveis, atados em torno dos direitos de crianças e adolescentes, as relações de interdependência que estabelecem não excluem disputas, nem a imbricação mútua que vão lhes dando os contornos.

Partimos do pressuposto de que o Conselho Tutelar é uma instituição componente de uma configuração – o Sistema de Garantia de Direitos, e seguindo a trilha de Elias (1994a), temos que considerar que as relações de dependência ou interdependência, de colaboração, de conflito e de cooperação, se estabelecem entre os agentes sociais constituídos por e a partir de uma dada contextura, que ocupam um lugar com variável margem de manobra e com maior ou menor potencial para gerar poder simbólico, na concepção de Bourdieu (1998).

Nesta configuração, Conselhos e conselheiros são agentes sociais emergentes que pleiteiam uma posição, considerando a presença de órgãos do Poder Judiciário, da Segurança Pública, do Ministério Público e seus agentes, como juízes, promotores, delegados e policiais, que tradicionalmente ocupam posições com maior poder de mando, além de gestores públicos e especialistas de várias áreas. Os conselheiros tutelares e os Conselhos, embora assemelhados às tradicionais instituições, delas se distinguem pela autoridade de que são dotados, pois aplicam medidas, fiscalizam instituições prestadoras de serviços, assim como os requisitam, entre outras competências já descritas.

Somada a esta questão está o caráter híbrido do Conselho, pois sua finalidade, atribuições e características colocam-no na fronteira entre uma instituição inovadora e, ao mesmo tempo, assemelhada às demais. Como propõe Silva (2006, p. 54, grifo da autora), o Conselho “contém tanto elementos característicos de uma nova ‘Polícia das Famílias’ (DONZELOT, 1996), quanto de um possível braço militante da sociedade civil, em defesa de uma nova forma de abordagem”, expressão de “um novo *ethos* para a infância e a adolescência”.

A constituição de sua identidade, por conseguinte, não depende apenas das distinções jurídicas, pois estas não são experimentadas no vazio. Podemos afirmar que tais distinções constituem um esboço que tomará formas em meio ao emaranhado de uma configuração formada por outras instituições que estão em relação de interdependência e que exercem, mutuamente, coerções e da qual o Conselho Tutelar é partícipe. As relações estabelecidas entre estes componentes podem oscilar entre a cooperação e a disputa, permeadas pelas conjunturas políticas locais.

No sentido atribuído por Elias (1994a), a interdependência está representada na imagem de uma rede, onde os fios possuem pontos de interseção e, por meio deles, encontram-se interligados. Assim, há um conjunto de fatores que, na interdependência típica das configurações, contribuem sobremaneira para a constituição da identidade do Conselho Tutelar, bem como para o delineamento do espaço por ele ocupado no âmbito dos municípios e no campo da garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Em síntese, as instituições constituem-se na discrepância entre as finalidades postas pela legislação e as ações concretas em face das condições da conjuntura em que se situam e os sujeitos que as forjam (ELIAS, 2001). Nesse caso, resta-nos empreender a busca pelas condições nas quais os Conselhos têm materializado a sua dimensão jurídica e híbrida por meio da ação dos conselheiros. Caminho que percorremos, principalmente, através da pesquisa do estado da arte, que possibilitou-nos agregar um volume maior de informações para ampliar e aprofundar a compreensão do objeto. Desta busca resultou uma aproximação com outro conjunto de elementos estruturantes derivado do contexto dos municípios e dos próprios sujeitos. No capítulo que segue serão abordadas especificamente as condições a partir das quais o Conselho Tutelar está se instituindo e conformando a sua identidade.

3 NAS FRONTEIRAS DO DEVER SER: A POSIÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NA DEFESA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A definição jurídica do Conselho Tutelar aponta a sua finalidade e os traços distintivos em relação às demais instituições. Segundo nossa hipótese, esse é um dos elementos estruturantes de sua identidade. Entretanto, como instituição implantada nos municípios, cada qual dispendo de condições peculiares e, ainda, sob variadas interpretações do conteúdo da Lei, tal elemento não é suficiente para explicar a identidade institucional. Por isso buscamos conhecer elementos relativos às condições concretas de sua institucionalização que, em tensão com a definição jurídica, pudessem ampliar a compreensão sobre o Conselho Tutelar.

Após 20 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, as informações produzidas sobre o Conselho Tutelar ainda estão, basicamente, em teses, dissertações e outros trabalhos acadêmicos com circulação limitada. Publicações em periódicos e livros são raras e, na maioria das vezes, limitam-se ao tratamento da dimensão jurídica do Conselho. Constatação que nos fez decidir pela realização de pesquisa bibliográfica para inventariar o conhecimento até então produzido nos programas de pós-graduação. Foi esse o primeiro caminho tomado para a obtenção de dados com o intuito de ampliar a discussão acerca de como tem se constituído a identidade do Conselho Tutelar para além da sua definição jurídica.

3.1 O QUE DIZEM OS PESQUISADORES SOBRE O CONSELHO TUTELAR

A pesquisa para conhecer o estado do conhecimento ou da arte é de caráter bibliográfico e visa inventariar e descrever o conjunto de estudos já produzidos sobre o tema a ser investigado. Ou “conhecer o já construído” (FERREIRA, 2002, p. 259) com o intuito de apontar uma visão geral, identificar o acúmulo de conhecimento, os temas priorizados, as lacunas e tendências e, assim, elaborar uma agenda a ser tratada na área. Optamos por procurar os aspectos e as dimensões do Conselho Tutelar que “vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares”,

segundo Ferreira (2002, p. 258), tendo como base as produções dos programas de mestrado e de doutorado disponíveis no banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no período entre 2000 e 2009.

A definição do recorte temporal das produções deveu-se a dois fatores. Em primeiro lugar situamos a constatação de que houve maior concentração de criação de Conselhos Tutelares nos anos de 1997 e 2001 e, em segundo lugar, a identificação de uma lacuna de três a cinco anos entre a criação destes por Leis Municipais e a sua efetiva implantação (CEATS/FIA, 2007). Com base nessa informação, supomos que somente a partir da segunda década de vigência do Estatuto é que as experiências acumuladas e mais consolidadas tornaram-se objetos de estudos. Posteriormente, já durante o levantamento de dados, verificamos que as produções anteriores a esse período não estavam disponíveis nas bibliotecas digitais, o que se configuraria como uma dificuldade para o acesso às fontes. Por outro lado, a implantação de bibliotecas digitais nas Universidades é fato recente, o que confluía para a adoção do citado recorte.

Para localizar o material utilizamos como descritor principal a expressão Conselho Tutelar, pois nosso interesse era mapear trabalhos que tratassem especificamente dessa instituição, uma vez que encontramos, numa primeira tentativa, muitos estudos que envolviam crianças e adolescentes e conselhos. Como estratégia para complementar a busca, agregamos os descritores violência contra crianças e adolescentes e sistema de garantia de direitos, o que nos levou a identificar produções que não evidenciavam o Conselho Tutelar como objeto principal de estudo, mas que lhes dedicavam capítulos em face da relação com os temas abordados, ampliando o escopo de nosso inventário a respeito da produção de conhecimentos sobre os Conselhos Tutelares nas diferentes regiões do Brasil.

Nossa busca resultou em 16 teses e 66 dissertações. O primeiro contato com os materiais deu-se através dos resumos, os quais foram lidos e selecionados segundo dois critérios. Em primeiro lugar consideramos aqueles que apontavam o Conselho Tutelar diretamente relacionado ao objeto de estudo e, em segundo lugar, aqueles que traziam indícios de conter informações relevantes, embora o Conselho Tutelar fosse tratado tangencialmente ao objeto central. Em seguida, dados como o

nome do autor e do orientador, o título, a instituição de ensino, o programa de pós-graduação e nível e o ano foram organizados numa lista para obtermos uma visão do conjunto dos trabalhos (APÊNDICE A). Interessava-nos saber quando, onde e quem havia pesquisado o Conselho Tutelar, assim como o conteúdo das pesquisas.

Na Tabela 1 apresentamos informações sobre o universo de produções obtidas a partir da busca na base de dados da CAPES, com destaque para a produção de teses e dissertações em cada ano do período considerado:

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DE TESES E DISSERTAÇÕES POR ANO

Ano de defesa	Nº. de Teses	Nº. de Dissertações	Total por ano
2000	01	02	03
2001	01	04	05
2002	01	08	09
2003	01	07	08
2004	03	03	06
2005	01	10	11
2006	02	03	05
2007	-	08	08
2008	06	10	16
2009	-	11	11
Total	16	66	82

Fonte: Pesquisa do estado da arte. Elaborado pela autora.

Os dados acima mostram que a produção de dissertações sofreu sensível acréscimo em alguns períodos e manteve certa estabilidade nos três últimos anos. Quanto às teses, observamos crescimento da produção ao longo da década, bem como flutuações, destacando-se o ano de 2008 com o maior volume de trabalhos.

É importante esclarecer que consideramos este inventário aproximativo, pois a localização dos trabalhos constituiu tarefa árdua, demandando a busca no portal da CAPES como fonte primeira de coleta de dados, complementada com a procura na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), nas bibliotecas das Instituições de Ensino Superior (IES) e em sítios de busca, na medida em que fomos constatando que não havia correspondência entre a totalidade das informações da base de dados da CAPES e da BDTD. Portanto, não descartamos a existência de outros trabalhos neste período e que não constam do mapeamento.

Dentre as áreas de conhecimento nas quais as teses e as dissertações foram produzidas destacam-se os Programas de Pós-Graduação em Psicologia, Serviço Social, Educação e Saúde. Na sequência, se tomados em conjunto, estão os Programas de Ciências Sociais, Sociologia e Ciência Política e de Política Social e Políticas Públicas, como pode ser observado na Tabela 2:

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DE TESES E DISSERTAÇÕES POR ÁREA DE CONHECIMENTO/PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Área de conhecimento/Programa de Pós-Graduação	Total de produções
Psicologia	18
Psicologia Social	01
Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano	01
Psicologia Clínica	01
Psicologia Social e Institucional	01
Psicologia Institucional	01
Serviço Social	15
Educação	10
Educação Especial	01
Saúde Pública	04
Saúde Coletiva	01
Saúde da Mulher e da Criança	01
Enfermagem em Saúde Pública	01
Medicina – Saúde Mental	01
Sociologia	04
Ciências Sociais	03
Ciência Política	01
Política Social	05
Políticas Sociais	01
Políticas Públicas e Sociedade	01
Direito	04
Ciências Sociais Aplicadas	01
Administração	01
Administração Pública	01
Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais	01
Tecnologia	01
Teologia	01
Total	82

Fonte: Pesquisa do estado da arte. Elaborado pela autora.

As teses concentram-se nos Programas de Serviço Social (6) e Psicologia (5), com os maiores índices, seguidos da Educação (1), Sociologia (1), Ciências Sociais (1), Saúde Pública (1) e Medicina – Saúde Mental (1). Por sua vez,

considerando a totalidade das produções, verificamos que os Programas estão distribuídos em 40 IES. Nesse universo há 25 que contam com uma única produção no período pesquisado. Na sequência estão quatro IES com duas produções; cinco IES com três produções; três IES com quatro trabalhos cada. Acima desse índice destacam-se a Universidade Federal Fluminense, com cinco produções, a Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, com oito e a Universidade de São Paulo, com nove.

Quanto à distribuição geográfica, constatamos que os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná concentram o maior número de IES e de teses e dissertações, conforme demonstrado na Tabela 3:

TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DE TESES, DISSERTAÇÕES E IES POR ESTADO

Estado	Nº. de IES	Nº. de trabalhos
São Paulo	08	28
Rio de Janeiro	08	17
Rio Grande do Sul	06	10
Paraná	04	06
Goiás/DF	03	05
Minas Gerais	02	02
Ceará	02	02
Pernambuco	01	04
Espírito Santo	01	03
Alagoas	01	01
Bahia	01	01
Mato Grosso do Sul	01	01
Paraíba	01	01
Santa Catarina	01	01
Total	40	82

Fonte: Pesquisa do estado da arte. Elaborado pela autora.

Portanto, uma característica da produção do conhecimento sobre o Conselho Tutelar é a dispersão entre as IES. Outro indicador desse fenômeno é o número de orientadores das teses e dissertações que totalizou 76. Dentre eles, cinco orientaram dois trabalhos e um orientou três. Dado que supõe que os estudos são pontuais, propostos, na maioria dos casos, por pessoas que possuem ou possuíram alguma vinculação direta com o Conselho Tutelar, seja por terem sido conselheiros ou por terem estabelecido contato profissional. Assim, no que diz

respeito aos objetos de pesquisa, há uma diversificação que se reflete na ampliação da abrangência temática, mas não no seu aprofundamento. Além do fato de serem raras as citações destas produções nos materiais analisados, indicando que predomina o isolamento dos conhecimentos, pois não são utilizados como referência para a proposição de novos estudos.

Dentre os trabalhos que citam a realização de pesquisa empírica identificamos referência a 51 municípios e ao Distrito Federal. A maioria deles está situada nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina, Minas Gerais e Espírito Santo³². Do total de trabalhos, quatro fazem referência apenas ao Estado e nos demais resumos não foi possível identificar esta informação.

Até esta etapa a pesquisa tomou como fonte de coleta de dados os resumos, mas estes se revelaram insuficientes para o alcance do objetivo em face da variedade dos formatos adotados. Parte deles trazia os objetivos, o percurso metodológico e os resultados. Outros, porém, eram vagos, sem elementos que possibilitassem a compreensão dos conteúdos. Fato que nos levou à decisão de tomar para a análise as teses e dissertações obtidas na íntegra.

Partimos, então, para a etapa seguinte que consistiu na busca dos trabalhos disponíveis em bibliotecas digitais pela facilidade e rapidez de acesso. Como não foi possível encontrar todos, elegemos para a análise a amostra formada por 40 trabalhos obtidos na íntegra e incluímos três cujos resultados foram publicados em periódicos e sob a forma de livro, totalizando 43 produções no período selecionado, dentre as 82 localizadas no banco da CAPES e na BDTD. Na sequência, procedemos a exploração do material, lendo-os integralmente e relendo partes específicas sempre que consideramos necessário. Em cada trabalho destacamos o objeto, o objetivo geral, as principais conclusões, as tendências apontadas acerca dos Conselhos Tutelares e mapeamos os aspectos comuns. Processo que desenvolvemos durante boa parte do período de doutoramento, sendo que a sistematização final deu-se em 2010.

³² Nestes Estados o número de municípios implicados nas pesquisas variou entre três e dez e alguns foram citados em mais de um trabalho, como Rio de Janeiro, Niterói, Cariacica, São Paulo, Belo Horizonte, Campinas entre outros. Os demais municípios situam-se nos Estados de Goiás, Paraíba, Ceará, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Amapá, Alagoas, Bahia e Rondônia.

Com base na análise dos trabalhos que compuseram a amostra, verificamos a recorrência de alguns temas diretamente relacionados ao Conselho Tutelar e outros tangencialmente, através de fenômenos que atingem crianças e adolescentes. Podemos, então, apontar uma primeira classificação desta amostra em três grandes linhas de trabalho³³.

A primeira linha refere-se à análise das relações do Conselho Tutelar, principalmente, com escolas, famílias atendidas, poder executivo municipal e sua capacidade de responsabilização diante da violação de direitos. Uma segunda linha trata do *habitus* dos conselheiros, conforme alguns autores, ou das representações sociais dos conselheiros acerca da família e de fenômenos que atingem parte do segmento de crianças e adolescentes, com destaque para a violência doméstica, o abuso sexual, o trabalho infantil e a responsabilização penal de adolescentes. Numa terceira linha situam-se a análise da implantação dos Conselhos Tutelares e as condições materiais para o seu funcionamento.

Estas perspectivas não se excluem e encontram-se atravessadas pela preocupação em avaliar a efetividade³⁴ das ações dos Conselhos Tutelares. Contudo, esse propósito de avaliação não foi claramente identificado pelos autores em vista de não terem feito referência ou uso destas metodologias. As avaliações eram relativas aos procedimentos adotados para enfrentamento da violência doméstica, da violência sexual, da evasão escolar e do trabalho infantil, à aplicação de Medidas para restituição de direitos ou para cessar ameaças de violações e à capacidade dos conselheiros para identificar fatores de risco e de proteção às crianças e aos adolescentes.

Uma tendência observada com regularidade nas conclusões dos trabalhos analisados é que os Conselhos Tutelares apresentam-se como instituições cuja identidade distancia-se da defesa de direitos de crianças e adolescentes. Como afirmou Weber (2005, p. 67), o “Conselho Tutelar passa a ser visto como um órgão punitivo, repressor e policial, e não como espaço de garantias dos direitos das

³³ Não nos detivemos nos arcabouços teóricos e nos métodos utilizados pelos autores. Embora se trate de uma discussão instigante, entendemos que não era pertinente para os fins aqui propostos.

³⁴ A avaliação de efetividade refere-se à relação entre a implantação de um determinado programa e/ou projeto e os seus impactos e/ou resultados nas condições sociais da vida da população atingida (ARRETCHE, 1998).

crianças e dos adolescentes”. Constatação reiterada por Schmidt (2007, p. 39), para quem o Conselho “é requisitado como órgão essencialmente coercitivo”, sendo chamado para dar susto em alunos ou turmas indisciplinadas de escolas públicas. Também são representados, segundo Araújo (2006, p. 330), como substitutos do antigo juiz de menores, a quem os pais recorrem para entregar os filhos indisciplinados e “sem remédio”, ou como serviço de plantão social para onde os adultos canalizam suas dificuldades e necessidades de orientação e de ajuda material, pois estão “na linha de frente” e a privação de direitos atinge todos os componentes dos grupos familiares. Ou, ainda, como um mecanismo ameaçador, “como uma instância que invade a família para separar seus membros” (BANDEIRA, 2009, p. 99), pois é ele quem tira os filhos dos pais.

Famílias, escolas e outras instituições direcionam demandas e exigem respostas dos Conselhos, incluindo aquelas de caráter repressivo e punitivo. Por sua vez, as práticas geram novas demandas que reiteram as representações e contribuem para forjar uma identidade entremeada por matizes judiciais e repressivos. Segundo Araújo (2006, p. 329, grifo da autora), “o estereótipo de polícia não é acidental, pois [está] calcado numa prática ‘fechada’ dos conselhos, que se isola da comunidade”. Também para Fernandes (2009), os Conselhos adotam práticas que se distanciam do escopo administrativo, tendendo à jurisdicionalização. Em outras palavras, organizam-se tendo como referência as rotinas e as práticas típicas do judiciário, tomando para si a resolução de conflitos de interesse, a aplicação de sanções e a realização de ações em substituição ao judiciário, inclusive, utilizando símbolos que remetem a sua imagem às instituições policiais e judiciárias, como as carteiras de identificação (ANEXO A).

As constatações acima estão presentes em âmbito nacional. Segundo a pesquisa Conhecendo a Realidade, realizada com 71% dos Conselhos Tutelares instalados no país, 70% dos Conselhos fiscalizam sistematicamente bares, restaurantes e boates, com vistas à identificação de crimes ou infrações contra crianças e adolescentes; 58% determinam o registro civil de nascimento ou óbito; 42% mediam acordos extrajudiciais de pensão alimentícia; 40% emitem autorização para crianças e adolescentes viajarem; 26% instauram procedimentos de investigação de paternidade; 26% definem concessão de guarda de crianças ou

adolescentes; 19% aplicam medida socioeducativa a adolescente autor de ato infracional e 15% aplicam a destituição ou suspensão do poder familiar (CEATS/FIA, 2007).

Do que foi exposto pela maioria dos autores, inferimos que esta situação está relacionada, em parte, aos recursos materiais e simbólicos de que dispõem os Conselhos Tutelares para a instalação e funcionamento e que cabem aos gestores municipais providenciar. São exemplos, a precária infraestrutura para o desempenho de suas atribuições, incluindo instalações físicas e equipamentos, a capacitação dos conselheiros e a ausência ou insuficiência da rede de serviços de políticas públicas, condição para a aplicação de Medidas de Proteção e de Medidas aos Pais ou Responsável. Complementam esse quadro as representações sociais dos conselheiros que incidem nas decisões e no trato com as famílias. Aspectos que no conjunto expressam limites à defesa de direitos de crianças e de adolescentes.

3.2 A PRECARIEDADE DA INFRAESTRUTURA E DA CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES COMO LIMITES À DEFESA DE DIREITOS

O primeiro fator indicado como condicionante da capacidade do Conselho Tutelar para agir de acordo com sua finalidade, segundo os autores pesquisados, é a precária infraestrutura disponibilizada pelo poder executivo municipal para a sua instalação e funcionamento. Integram esse rol: o espaço físico – salas para atendimento, para recepção da população, condições de higiene e salubridade; os equipamentos – computador, impressora, telefone, carro, mobília; os materiais de consumo – papel, tinta para impressora entre outros; as condições de trabalho – remuneração, direitos previdenciários e trabalhistas; e a capacitação dos conselheiros.

Os autores relatam graves limites estruturais para o funcionamento dos Conselhos Tutelares, como precariedade em relação ao conforto e à higiene, indisponibilidade de recursos materiais e tecnológicos (LAZZARI, 2008), Conselhos instalados junto a hospital psiquiátrico e embaixo de viaduto (MORAES, 2007),

péssimas condições de trabalho dos conselheiros, cujos direitos trabalhistas não são reconhecidos e os serviços são remunerados com “jetons” (GURNHAK, 2002), atraso no pagamento dos rendimentos dos conselheiros, corte do fornecimento de energia elétrica, água e telefone por falta de pagamento (ARAÚJO, 2006), insuficiência ou falta de materiais de expediente elementares, apoio administrativo e técnico inadequado, excesso de demanda, realização de tarefas incompatíveis com as atribuições legais, entre outros fatores (ORLANDO, 2002), tornando-os, em certa medida, ineficientes.

Merece destaque o relato de Furtado (2009) sobre a proposta do Ministério Público de promover encontros para discutir a aplicação de Medidas de Proteção e que mudou de foco exatamente pela constatação das condições sofríveis dos Conselhos Tutelares. Diante das más condições de trabalho a ação inicial tornou-se irrelevante e a prioridade foi invertida, deixando de ser os destinatários das Medidas de Proteção – crianças e adolescentes, para ser o órgão responsável pela restituição da violação de direitos – o Conselho Tutelar.

Mesmo nos municípios onde existem condições de infraestrutura mínimas para o funcionamento, são reveladas outras carências, como falta de privacidade para o atendimento, rigidez de horário da equipe de apoio técnico e administrativo, em comparação com as particularidades dos Conselhos Tutelares, entre outros fatores que negam o princípio constitucional de “prioridade absoluta” atribuída às crianças e aos adolescentes, segundo avaliação de Meirelles (2005).

Costa (2005) confirma a precária infraestrutura para o desempenho das atribuições citada pelos demais autores e amplia a abrangência da análise indicando a inexistência de política municipal de capacitação, assim como a fragilidade na utilização do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)³⁵. Silva (2004), Gebeluka (2008) e Carvalho (2009) também citam a ausência ou insuficiência de capacitação como fator que interfere negativamente na atuação dos Conselhos Tutelares, refletindo-se na capacidade dos conselheiros para identificar

³⁵ O SIPIA começou a ser desenvolvido em 1995, com a finalidade de: sistematizar o trabalho dos conselheiros tutelares; coletar informações de violações de direitos de crianças e adolescentes; permitir a geração de estatísticas e a visualização da situação no município, Estado e País; constituir fonte de dados para o diagnóstico da realidade local. Sua utilização depende de fatores como existência de equipamentos de informática, capacitação dos conselheiros para operar o Sistema e da sua valorização como mecanismos para diagnóstico (CEATS/FIA, 2007).

fatores de risco e de proteção ao desenvolvimento de crianças e de adolescentes e para fazer os enfrentamentos necessários em direção à garantia de direitos dos mesmos. A esse respeito destacamos a consideração de Silva (2004, p. 97), para quem os conselheiros não identificam a falta de capacitação como um fator que dificulta o exercício das suas atribuições, o que sugere à autora “a ausência de uma cultura de educação continuada”, aliada ao “costume”, disseminado entre os próprios conselheiros, “de que o Conselho deva aprender na prática suas funções”. Semelhante situação é assinalada por Moraes (2007, p. 44), segundo o qual a capacitação recebida pelos conselheiros é básica e, na medida em que as demandas surgem, eles vão “tateando o caminho a ser trilhado”.

Os autores pesquisados entendem que a capacitação para os conselheiros tutelares figura entre a infraestrutura que deve ser disponibilizada pelos gestores dos municípios. É inegável que o exercício das atribuições do Conselho Tutelar exige o domínio de saberes jurídicos, das políticas públicas, dos fenômenos que atingem crianças e adolescentes, além de conhecimentos que permitam a organização interna e a operacionalização de sua rotina. Acrescentamos a necessidade de incorporar saberes mais compatíveis com as diretrizes da proteção integral, os quais incidirão sobre a posição do Conselho Tutelar no Sistema de Garantia de Direitos e na sua capacidade de manobra, reduzindo os riscos de subordinação a outros órgãos.

Frizzo e Sarriera (2006, p. 208) afirmam que “a identidade do Conselho Tutelar está estreitamente relacionada à aquisição de habilidades, por um lado, e ao processo de legitimação, por outro”. Por conseguinte, o reconhecimento da validade do Conselho Tutelar é compartilhado pelos profissionais da rede de serviços, enquanto que as críticas são dirigidas “via de regra, aos conselheiros, cuja qualificação é posta em dúvida frente à magnitude da importância que adquire o Conselho na sua tarefa de zelar pelos direitos da criança e do adolescente”. Assim, a deficiência do Conselho Tutelar é decorrente, em parte, da falta de capacitação dos conselheiros, conforme indicam.

A legitimação do Conselho Tutelar foi problematizada por outros autores sob dois pontos de vista. De um lado, há o entendimento da legitimidade como inerente à atribuição legal oriunda do Estatuto, que o autoriza a atuar na defesa dos direitos

das crianças e adolescentes, e ao fato de ser escolhido pela comunidade. Segundo Lazzari (2008, p. 67-68, 156) o poder do Conselho é “fortemente marcado por interesses pessoais e políticos partidários de controle sobre a população” e com base na atribuição legal e na legitimidade “eles decidem muitos destinos, aconselham, encaminham e penalizam”, surgindo como uma tecnologia de poder.

De outro lado, a legitimidade está relacionada ao reconhecimento e à aceitação da autoridade e da importância do Conselho Tutelar pela comunidade. Em tais circunstâncias, a baixa legitimidade resulta de um leque de indicadores como o desconhecimento da população, das instituições e dos próprios conselheiros sobre o Conselho Tutelar; o descrédito em relação ao seu trabalho e às leis; a dificuldade para o exercício da prática colegiada; a disputa político partidária nos processos de escolha e a baixa participação da comunidade; a partidarização política no interior dos Conselhos e as estratégias do executivo municipal para torná-los subordinados à prefeitura, esvaziando-os politicamente. Nesse escopo situam-se os indicativos apontados, principalmente, por Silva (2004), Weber (2005), Bandeira (2006), Moraes (2007), Gebeluka (2008), Carvalho (2009) e Araújo (2009).

A vinculação administrativa ao poder executivo municipal, o recebimento de remuneração e o comprometimento com lideranças partidárias em face da campanha eleitoral produzem reflexos na representatividade e na legitimidade do Conselho Tutelar, conforme afirmou Kuhn (2008). Sobretudo, em virtude de um modo de agir específico que se consubstancia na responsabilização das famílias pelo não acesso aos recursos e serviços, perpetuando práticas existentes na vigência dos Códigos de Menores e destoantes do Estatuto da Criança e do Adolescente.

São relevantes as questões colocadas e que interrogam sobre quem o Conselho Tutelar representa e quem lhe confere legitimidade. Mas o exposto dá a entender que a legitimidade ultrapassa o poder conferido por lei, a infraestrutura precária e a insuficiente capacitação. Há, por exemplo, elementos ligados à cultura política e que estão por serem aprofundados.

3.3 A REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE COMO LIMITE À DEFESA DE DIREITOS

O segundo fator mencionado como condicionante e, portanto, que impõe limites à defesa de direitos é a rede de serviços de políticas públicas ou a rede de atendimento à criança e ao adolescente. Citada em várias pesquisas, de forma explícita e implicitamente, a rede de atendimento é relacionada diretamente ao grau de capacidade dos Conselhos Tutelares para agirem na defesa de direitos de crianças e adolescentes. Suas falhas são geradoras de violação ao mesmo tempo em que também são impeditivas para a restituição de direitos, processo que se dá pela aplicação de Medidas de Proteção ou de responsabilização aos pais, questões que povoam a maioria dos estudos.

Orlando (2002) indica uma série de fatores que inferem a ineficiência da ação do Conselho Tutelar. Dentre eles destaca a realização de tarefas incompatíveis com as atribuições legais, decorrente da estrutura inadequada ao seu funcionamento combinada a uma rede precária de políticas públicas para atender as demandas e garantir a proteção à criança e ao adolescente. A relação entre a violação de direitos e a oferta ou não de serviços públicos é evidenciada por Paiva (2007) e reafirmada por Rocha (2005), para quem não existe política de atendimento, apenas serviços isolados, alguns sucateados e inadequados para atender as especificidades das demandas. Na mesma direção Sant'André (2008, p. 64) afirma que “a carência de entidades de atendimento” é entendida como o principal obstáculo ao exercício das atribuições conselhistas na concepção dos conselheiros tutelares.

Do mesmo modo, Silva (2004) propõe que as dificuldades apontadas pelos conselheiros para o desempenho de suas atribuições resultam da ausência de trabalho em rede, da falta de política de atendimento e da demanda excessiva. Weber (2005, p. 67) igualmente aponta fatores que impactam negativamente nas ações do Conselho no tocante ao acompanhamento das situações de violência doméstica denunciadas. Dentre eles situam-se a deficiência estrutural, o excesso de demanda, a falta de recursos tecnológicos para efetuar os registros das intervenções iniciais e subsequentes e as fragilidades na rede de proteção. Levando-nos a supor

que a violação de direitos está acima da capacidade do próprio Conselho de dar vazão às notificações e às providências para sua restituição.

Santos (2007) é mais incisiva e afirma que a rede de serviços de proteção desempenha papel relevante na produção do fenômeno da reincidência da violação de direitos ao não prover o suporte necessário às famílias. Considerando as condições materiais de existência de famílias reincidentes na violação de direitos e o discurso delas após a aplicação de Medidas por parte do Conselho Tutelar, conclui que a reincidência ocorre por falta de informação dos pais, pelo fato deles não compreenderem o significado da Medida de Proteção e por não considerarem suas práticas como violadoras, mas como ações educativas, conjugada à ausência de proteção social do Estado. São fatores que, se não impeditivos, interferem na efetividade das Medidas aplicadas pelos Conselhos e, portanto, evidenciam baixo impacto da intervenção no sentido da restituição dos direitos violados.

Situação semelhante Souza (2008a, p. 118) descreve em relação à atuação dos Conselhos Tutelares ante o trabalho infantil, pois a intervenção se limita ao “atendimento e encaminhamento das reduzidas demandas que ainda chegam através das denúncias, sendo, nesses casos, providenciado o encaminhamento para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil” (PETI), única ação existente no município. Acrescenta, ainda, que a atuação dos Conselhos é limitada pela inexistência de programas e políticas públicas capazes de alterar a realidade das famílias e pelas falhas no PETI, como a lista de espera para o acesso à bolsa e o valor irrisório, o limite de três crianças/adolescentes por família, a baixa qualidade das ações e, por fim, a insuficiência de vagas em educação infantil em tempo integral. Carvalho (2009) corrobora com a posição dos demais autores e cita o excesso de demanda, o recebimento de denúncias que fogem às atribuições do Conselho Tutelar e a rede deficitária de atendimento como circunstâncias que dificultam o cumprimento da finalidade de zelar pela garantia de direitos.

Gurnhak (2002) ultrapassa estes aspectos indicando a existência de dificuldades de diálogo entre o Conselho Tutelar, os agentes do poder executivo e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, referendando a relevância da articulação entre os mesmos com vistas à atuação em rede e apontando para o esgarçamento da rede de proteção. Fato evidenciado na análise

de Longo (2008) ao explicitar a ausência de atuação conjunta entre escolas e Conselhos Tutelares frente à violação do direito à educação. Afirma que entre estes órgãos do Sistema de Garantia de Direitos predomina uma relação burocrática de encaminhamento das listas de alunos evadidos, motivada pela obrigação legal que consta no artigo 56 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual determina que os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental devem comunicar ao Conselho os casos de “maus-tratos”, reiteradas “faltas injustificadas”, “evasão escolar” e “elevados níveis de repetência” (BRASIL, 2010a, p. 18). Conclui que a inexistência de uma rede de proteção integral à criança e ao adolescente, com as instituições e programas atuando articuladamente, torna inócua a comunicação da evasão escolar ao Conselho, pois não restitui o direito violado, nesse caso, o direito à educação, nem tampouco põe em evidência as causas da evasão, o que poderia conduzir à identificação de outras situações geradoras de violações.

Até aqui ficou evidente que a insuficiência da rede, tanto pela não oferta de serviços de proteção quanto pelo frágil entrelaçamento dos mesmos, mostra-se desfavorável ao apoio duradouro às crianças, aos adolescentes e suas famílias, incidindo na reiteração da violação de direitos e contribuindo para que os Conselhos Tutelares sejam vistos, em certa medida, como incapazes relativamente à finalidade conforme dispõe o Estatuto. Mas ainda há outro importante fator citado nos estudos sobre os Conselhos e que está relacionado à baixa capacidade para agir na defesa de direitos. Trata-se do não esgotamento de todas as possibilidades de intervenção por parte dos mesmos, incluindo ações restritas ao plano emergencial e ações intermitentes, como apontam Peres (2001) e Sá (2001).

A focalização dos Conselhos Tutelares em ações emergenciais encontra-se na análise de Peres (2001, p. 7) em relação aos casos de violência doméstica perpetrada contra crianças e adolescentes. Nessas circunstâncias, as práticas dos conselheiros caracterizam-se como “assistencialistas”, “socorristas” e “curativas”, além de acompanhadas por acentuado sentimento de impotência gerado pelo contexto sociopolítico. Ainda que os conselheiros manifestem entendimento da violência como “violação de direitos”, as práticas para o enfrentamento não ultrapassam o emergencial.

Enquanto que as ações intermitentes são descritas por Sá (2001) com base na análise da aplicação de Medidas de Proteção pelo Conselho Tutelar com vistas ao enfrentamento da violência física doméstica. Diante de denúncias comprovadas, os procedimentos identificados tendem a não ser exaustivos no sentido de explorar todas as possibilidades para a defesa de direitos. Mesmo quando são aplicadas Medidas, dentre elas a Advertência e a Requisição de Serviços, nada consta acerca dos desdobramentos, não sendo possível averiguar se delas resultaram a restituição da violação de direitos. O mesmo ocorre quando os pais notificados não comparecem ao Conselho, pois não há registros de providências subsequentes, sugerindo omissão na atribuição de aplicar Medidas de Proteção e aos Pais.

Em síntese, diante das formas de violência praticadas contra crianças e adolescentes o Conselho Tutelar atua por meio da aplicação das Medidas de Proteção ou aos Pais ou Responsável, mas suas ações mostram-se focalizadas e não sistemáticas e não são localizadas informações que possam indicar o desfecho do atendimento. Além disso, fica evidente a demora entre o recebimento da denúncia e a tomada de providências e o não esgotamento de todas as possibilidades de intervenção, que segue um fluxo correspondente ao nível de complexidade das violações, transitando entre a orientação, a inclusão em programas de assistência social ou de saúde, a advertência e a representação ao Ministério Público ou ao Poder Judiciário.

Por outro lado, como afirma Rocha (2005), há violações que exigem a aplicação de várias medidas, mas não significa que estas existam sob a forma de serviços, daí a aplicação apenas daquelas que estão disponíveis na rede. Tal situação, associada à ocorrência de outros fatores, pode gerar níveis diferenciados de restituição dos direitos e, inclusive, a não restituição. Um exemplo da aplicação da Medida disponível na rede sob a forma de serviço, independentemente da sua adequação, é o uso indiscriminado da colocação de crianças em abrigos, segundo Janczura (2008). Na ausência de programas para que outras medidas de proteção sejam aplicadas, os Conselhos Tutelares recorrem ao abrigamento para cumprir a atribuição de proteção e responder à sociedade que o elegeu, embora a resposta se configure como uma violação do direito à convivência familiar e comunitária. Se a pobreza das famílias, do ponto de vista jurídico, não constitui motivo para o

abrigo, como afirma o artigo 23 do Estatuto, as “faltas” da rede socioassistencial tornaram-se justificativas recorrentes.

Em outros casos, conforme Siqueira (2008), o não esgotamento das ações com vistas à garantia de direitos manifesta-se quando os Conselhos Tutelares reconhecem a fragilidade e ou inexistência da rede de atendimento às crianças e aos adolescentes, mas não exercitam a sua atribuição de exigir do Estado as ações pertinentes. Ou quando adotam, segundo Gebeluka (2008), a “política de boa vizinhança” com o executivo e outras instituições, impedindo-os de fazer os enfrentamentos necessários à garantia dos direitos, tais como requisitar serviços, fiscalizar as instituições e representar às autoridades competentes o não cumprimento das Medidas. Práticas que expressam que as relações estabelecidas no interior do Sistema de Garantia de Direitos são marcadas por estratégias para evitar tensões ou para não aprofundá-las, o que ocorreria caso fosse exercitada a capacidade de exigibilidade em relação ao cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, posição congruente com a finalidade e a autonomia do Conselho.

Por fim, estas constatações mostram-se compatíveis com as posições de outros autores. Frizzo e Sarriera (2006) afirmam que as práticas dos Conselhos Tutelares produzem impactos diferenciados, sendo mais intensas junto às famílias do que às instituições. Indício de que há maior capacidade de exigibilidade na intervenção no campo do comportamento dos indivíduos, enquanto que as ações direcionadas às mudanças nas políticas públicas tendem a ser mais discretas e tênues. Lemos (2003, p. 139) reitera esta posição afirmando que há procedimentos distintos, “para as famílias, ameaças e punições”, enquanto que “para o Poder Público e demais instituições, apenas algumas perguntas, um simples telefonema”.

Diante deste cenário, Lazzari (2008) pergunta em que medida a atenção focalizada no Conselho Tutelar como o grande responsável por zelar pela garantia de direitos e as precárias condições disponibilizadas pelos municípios para cumprir esta finalidade não se configuram como subterfúgios para ocultar a não universalização da infância, projeto incorporado no Estatuto da Criança e do Adolescente e orientado por normas internacionais, como a Declaração dos Direitos da Criança de 1989, mas cujo impedimento reside na profunda desigualdade social vigente na sociedade e que atinge as crianças e adolescentes que compõem a

infância brasileira. Embora a cisão entre “menor” e “criança e adolescente” tenha sido resolvida no plano jurídico, mas não necessariamente no trato dispensado pelas instituições, permanece uma infância composta, em parte, de não-crianças, ou crianças a quem a infância é negada (MARTINS, 1993, *apud* MARCHI, 2007). O Estatuto, no artigo 3º, determina que às crianças e aos adolescentes sejam garantidas “todas as oportunidades e facilidades” que lhes assegurem “o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (BRASIL, 2010a, p. 1). Apesar da melhora de vários indicadores brasileiros nas últimas décadas, como a mortalidade infantil, a cobertura da vacinação, as taxas de matrículas no ensino fundamental, persistem violações graves, a exemplo do trabalho infantil, do *déficit* de cobertura da educação infantil e da saúde, entre outros.

A demora do Conselho Tutelar em averiguar as denúncias recebidas, o abandono dos casos sem esgotar as possibilidades de intervenção, as ações restritas ao plano emergencial, a passividade para com as famílias denunciadas que não cumprem as orientações ou que não aderem aos programas para cumprimento das Medidas, a ausência de informação sobre o desfecho dos fatos e a inércia diante das violações causadas por instituições do Sistema de Garantia de Direitos contribuem para que a violação dos direitos de crianças e adolescentes seja reiterada e para a constituição de uma identidade vinculada não só à defesa de direitos, segundo a definição jurídica, mas à reprodução da violação.

Em contrapartida, há indícios do potencial que o Conselho Tutelar representa para a defesa de direitos, pois é como um “termômetro das carências, dos sucessos, das falências da estrutura da Rede pública”, tendo em vista que as pessoas atendidas denunciam as fragilidades e estas informações podem subsidiar a elaboração de políticas públicas no município, como propõe Orlando (2002, p. 114). Mas a esse respeito Paiva (2007) alerta que tal espaço privilegiado para a defesa dos direitos ainda está em construção, considerando as condições materiais dos Conselhos e sua relação com a capacidade e potencialidade para atuar na proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Nesta direção, Piana (2003, p. 94) refere-se ao conselheiro tutelar como “articulador político na Sociedade”, cuja “missão [é] estabelecer um vínculo entre os

diversos organismos da Sociedade Civil e do Estado, visando à melhoria das condições de vida e das relações sociais de seus tutelados”, tendo constatado a efetividade da rede de proteção do município e da atuação articulada do Conselho Tutelar com o Ministério Público e o Poder Judiciário para reduzir a evasão escolar. Do mesmo modo, Araújo (2009, p. 105) afirma que o Conselho Tutelar é órgão de “mediação de ressarcimento do direito violado” ao utilizar instrumentos de responsabilização como notificações, representações, sistemas de referência e contra referência, ofícios, requisições e reuniões com a rede de serviços. Mas sinaliza a dificuldade para responsabilizar o próprio Conselho Tutelar, ou seja, a quem ele deve prestar contas de suas decisões, ações e omissões e a quem cabe aplicar-lhe sanções. Denunciando, neste sentido, a fragilidade do Sistema de Garantia de Direitos quando os Conselhos Tutelares atuam de modo focalizado, emergencial, descontínuo e intermitente, ou quando exercem sua capacidade de exigibilidade de forma graduada, mais intensa se direcionada às famílias ou mais tênue se voltada às instituições responsáveis pelo atendimento aos direitos de crianças e de adolescentes.

É atribuição do Conselho Tutelar o zelo pelo cumprimento de direitos e o atendimento de situações de ameaça ou de violação praticados pela família, pela sociedade, pelo Estado e pelas crianças e adolescentes em razão da sua conduta (BRASIL, 2010a). Constatadas estas situações, cabe-lhe aplicar Medidas com vistas a restituir os direitos violados ou cessar a ameaça. Nos autores pesquisados são recorrentes as afirmações de que há distanciamento entre as práticas dos Conselhos Tutelares e a sua finalidade, caracterizada pela aplicação de Medidas que não resultam em restituição de direitos, bem como pela adoção de mecanismos que contribuem para manter a reiteração das violações. Apesar da atuação do Conselho Tutelar, a violação tem sido gerada pela não oferta de programas para o cumprimento das Medidas, em face do baixo grau de entrançamento da rede de proteção à criança e ao adolescente e do encolhimento da sua capacidade de exigibilidade.

Soma-se a estes fatores o consenso de que as práticas dos Conselhos são atravessadas pela infraestrutura precária disponibilizada pelos gestores municipais ao seu funcionamento, contrariando as diretrizes da descentralização político-

administrativa e da municipalização do atendimento, ao menos na perspectiva democratizante, como define Felicíssimo (1994). O que há de comum é que na maioria dos trabalhos analisados há reconhecimento de que os fatores citados e pertinentes ao contexto local incidem diretamente na capacidade do Conselho Tutelar para cumprir sua finalidade, colocando-o na fronteira entre a defesa e a reiteração da violação de direitos.

Mas, dentre nossos achados, situa-se outro elemento apontado pelos autores como responsável pela posição fronteira dos Conselhos Tutelares referente à defesa de direitos. São as representações dos atores concretos que “ocupam” os Conselhos e que lhes dão “vida”, por assim dizer. Em outros termos, as práticas sociais dos conselheiros, agentes que estão dando concretude aos Conselhos Tutelares, fundamentam-se em sistemas valorativos que expressam diferenciados níveis de interiorização dos princípios e das diretrizes da proteção à criança e ao adolescente.

3.4 AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS E O *HABITUS* DOS CONSELHEIROS COMO LIMITES À DEFESA DE DIREITOS

À precariedade da infraestrutura para o funcionamento dos Conselhos Tutelares, incluindo a capacitação insuficiente dos conselheiros e a rede de proteção à infância, soma-se um terceiro conjunto de fatores que impacta na sua capacidade de atuação. Segundo os trabalhos analisados, tais fatores são as representações sociais dos conselheiros sobre família, pobreza, violência doméstica, abuso sexual, trabalho infantil entre outros fenômenos que atingem crianças e adolescentes e o *habitus* dos conselheiros³⁶.

A ideia de representação remete às “estruturas estruturadas e estruturantes” que tornam possível a vida, como afirma Bourdieu (1987). Não se trata, pois, de um reflexo, um fenômeno imaginário ou uma projeção, mas de representações

³⁶ Alguns autores referem-se às representações sociais e outros ao *habitus* dos conselheiros, pois se fundamentam em arcabouços teóricos distintos, por isso mantivemos as duas formas.

produzidas pelo *habitus* dos sujeitos. Esse, ao mesmo tempo em que resulta do processo de apreensão do mundo, da incorporação de sistemas de símbolos, normas e valores – que se dá pelas lentes do gênero, da classe, da etnia, também incorporadas, atua como um esquema orientativo para a ação, expressando a exteriorização do conteúdo que foi interiorizado no processo contínuo de aprendizagem. Como dispõe Bourdieu (1987, p. 149), o *habitus* é socialmente construído e consiste em “esquemas de percepção, pensamento e ação” acionados em determinados contextos.

Contudo, a exteriorização destes esquemas não se resume à reprodução do que foi interiorizado ao longo da socialização dos agentes, pois eles não são meros recipientes depositários do que lhes é externo. Mas sujeitos criativos que definem suas ações considerando, além dos esquemas orientativos incorporados, as margens de manobra das suas posições sociais, as negociações consigo – entre os elementos identitários e com o outro – pelas relações de força que estabelecem mutuamente.

No caso dos conselheiros, as situações de violação de direitos com as quais travam contato cotidianamente atuam como “gatilhos” que acionam o *habitus*, em contextos marcados pela adequação ou inadequação de recursos institucionais para o cumprimento da finalidade do Conselho Tutelar, de onde derivam as margens de manobra para o estabelecimento de relações com as famílias e demais instituições do Sistema de Garantia de Direitos.

Os conselheiros tutelares são agentes constituídos por vários elementos identitários como formação profissional, escolaridade, gênero, classe, etnia, religião, em múltiplas interações e em permanente tensão e negociação, pois podem se mostrar contraditórios. São portadores de um conjunto interiorizado de valores e saberes, de experiências acumuladas e em reconstrução contínua que orientam suas percepções e práticas. São conselheiros, mas também estão vinculados a outras configurações que no conjunto vão mutuamente se engendrando, transformando suas identidades originárias e compondo o “ser conselheiro”.

Segundo Malerba (1996, p. 79, grifo do autor)

Ninguém é um 'eu' separado de um 'nós'. E esse 'eu' é tanto mais complexo quanto maior o número de configurações a que pertença. Nas sociedades contemporâneas, onde é muito amplo o número de entrelaçamentos, o *habitus* tende a ser multifacetado. Uma pessoa pode, além de um membro da família, ser um aluno em uma escola, associado a um clube ou entidade filantrópica – ou a uma associação criminosa clandestina – ao mesmo tempo em que pertence a este ou aquele país, habitando regiões litorâneas ou serranas, tropicais ou temperadas, com uma tradição religiosa hindu ou protestante – e cada um desses traços incidirá sobre seu *habitus* social.

Por conseguinte, as representações sociais dos conselheiros são multifacetadas e geram práticas mais ou menos congruentes com a finalidade do Conselho Tutelar, incidindo sobre a estruturação da sua identidade como um órgão que transita entre a defesa de direitos e a conservação das práticas de violação.

Peres (2001), Kuhn (2008), Souza (2008a), Siqueira (2008), Souza (2008b) e Cunha (2009) tratam, mais especificamente, das representações sociais dos conselheiros acerca de questões como violência doméstica, trabalho infantil, família, abuso sexual, ato infracional entre outros fenômenos significativos com os quais tomam contato por meio de suas práticas cotidianas.

Peres (2001) sinaliza que a concepção de violência e de violência doméstica entre conselheiros apresenta-se variada, predominando o que denominou de concepção legalista, baseada na “violação de direitos” conforme definição do Estatuto da Criança e do Adolescente, apreendido de forma “quase doutrinária”. Ao passo que Araújo (2006) cita a tolerância para com a violência quando esta é praticada pelos pais com fins educativos, o que é diferente da “violência pela violência”, segundo os conselheiros. Outro dado relevante diz respeito às justificativas utilizadas por conselheiros como atenuantes para o abuso sexual intrafamiliar, que tende a ser visto como resultado do “descuido” das mães que deixam suas filhas sozinhas com os companheiros ou outros homens da família, aliado ao “instinto” masculino que os impulsiona ao abuso sexual. Na mesma direção Bandeira (2009) menciona a tolerância dos conselheiros diante da violência doméstica quando entendida como instrumento educativo, pois constatou situações notificadas sem que medidas tenham sido aplicadas aos pais.

Esquemas simbólicos que expressam concepções rígidas de infância, adolescência, família e assistência social estão presentes nas práticas dos conselheiros, conforme atesta Kuhn (2008), e que implicam na dificuldade de

respeitar a diversidade construída na experiência singular dos sujeitos. Nesse caso, as intervenções se restringem à prescrição visando ao encaixe dos mesmos no ideário dos incluídos, entendidos como aqueles cujas famílias estão organizadas segundo o modelo nuclear burguês, que possuem emprego e frequentam escola. Saliencia que a igualdade de direitos anunciada pelo Estatuto confunde-se com a homogeneidade dos modos de ser, com a “igualdade de formas de habitar e movimentar-se no mundo” (KUHN, 2008, p. 112), por conseguinte, tudo o que se apresenta como diferente é denunciado, cabendo ao Conselho Tutelar agir sob pena de ser também responsabilizado caso suas ações não restituam a normalidade. Especialmente, em se tratando de famílias pobres, infantilizadas e tidas como incapazes de compreensão e de propor soluções. Em síntese, conclui que ao averiguar denúncias, o Conselho Tutelar preocupa-se com a padronização de procedimentos e as famílias preocupam-se em reproduzir falas e gestos que comprovem que são famílias socialmente aceitas, produzindo-se um “faz-de-conta” que não contribui para a garantia de direitos.

Os sistemas simbólicos interiorizados pelos conselheiros são também citados por Souza (2008a, p. 138) como referências para a atuação. Nesse caso, os conselheiros orientam suas ações pelos seus “valores culturais” segundo os quais o trabalho infantil não constitui “uma forma de violência grave contra a criança e o adolescente”, além de resultar da falência individual das famílias, portadoras também dos entraves para a superação de tal problema. Assim, o *habitus* dos conselheiros situa-se entre os elementos limitadores para a erradicação do trabalho infantil, pois distancia o Conselho Tutelar da promoção e defesa de direitos.

A análise de Siqueira (2008, p. 154) segue a mesma perspectiva, pois afirma que os conselheiros tutelares expressam representações da população pobre como “classe perigosa”, associando violência à pobreza, ao consumo de álcool e outras drogas e à desestruturação familiar, essa causada pela ausência de valores morais e carência econômica. Nas percepções dos conselheiros há uma relação direta entre o que entendem como “família desestruturada”, isto é, arranjos que diferem do padrão nuclear e “a existência de uma sociedade perigosa, violenta”. Segundo a autora, a representação social dos conselheiros sobre a violência intrafamiliar está ancorada na concepção de família nuclear e de educação jesuítica, que inclui o

castigo como instrumento educativo. Além disso, o Estatuto é visto como uma lei para países de “primeiro mundo” e incompatível com a realidade brasileira, que protege e dá direitos sem deveres. Por conseguinte, os conselheiros tutelares defendem o endurecimento das normas relativas aos adolescentes, como a redução da idade penal, ficando evidente que permanece incorporado o paradigma do Código de Menores, portanto, suas práticas são orientadas por estes sistemas simbólicos, com baixa incorporação dos princípios da proteção integral às crianças e aos adolescentes.

Sobre a redução da maioridade penal, Cunha (2009, p. 104-105) destaca no discurso dos conselheiros tutelares um misto de elementos “emancipatórios” e “punitivos”, esses expressos na defesa de medidas mais severas, fundamentados no pressuposto de que os adolescentes, na atualidade, possuem maior maturidade, reconhecida pela própria lei mediante o direito ao voto. Portanto, propõem “proporcionalidade da severidade das penas, em correlação direta com o direito de votar, consubstanciada na concepção de que é função do Estado manter a ordem e punir os desviantes”.

As posições dos conselheiros nos remetem ao *habitus* multifacetado de que trata Malerba (1996), indicando que há uma profusão de elementos compondo os esquemas de percepção que orientam as práticas dos conselheiros, inclusive em tensão, pois são agentes que negociam os valores incorporados em seus grupos de pertencimento com o lugar ocupado no Conselho e sua função de defesa de direitos. Em face disso, os conselheiros posicionam-se de forma ambivalente, oscilando entre a defesa de propostas punitivas e emancipatórias para os adolescentes autores de ato infracional; ora aproximando-se, ora distanciando-se da dimensão socioeducativa impressa nas medidas propostas no Estatuto e destinadas a superar os mecanismos tradicionais em que predominavam a punição e a privação de direitos. Constatação compartilhada por Barros (2005, p. 153), para quem as práticas do Conselho Tutelar resultam do *habitus* dos conselheiros e, dependendo das condições nas quais se desenvolvem, originam “ações reiterativas (pautadas em intervenções hierarquizadas e atreladas aos interesses dos grupos hegemônicos figurados no poder local)” e ações “que podem ser pontuadas como estratégias de fortalecimento das conquistas sociais”.

Os elementos emancipatórios, conforme definidos por Cunha (2009, p. 109), convivem com “o viés punitivista [que] se faz sentir de outros modos significativos, como, por exemplo, na defesa do aumento do período de internação de jovens em conflito com a lei, assim como na privatização do sistema penitenciário”. Além da defesa da manutenção do histórico de ato infracional na “ficha” do adulto, como forma de ampliar o controle sobre os adolescentes. Diante desse quadro, o autor conclui que “os conselheiros aderiram aos princípios de uma sociedade de controle, edificada na formação de um Estado penitenciário, em detrimento da implementação de políticas sociais, como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente” e reproduzem os postulados da política criminal de controle e punição.

Outro sistema de referência presente nas práticas dos conselheiros tutelares é a religião. A esse respeito Serrano (2008, p. 188) afirma que as intervenções dos conselheiros são sustentadas nas respectivas visões de família e infância permeadas por concepções religiosas e valorações morais, estabelecendo distinção entre “infância pobre” e “infância pobre e limpinha” ou “de família”. Seguindo o mesmo ponto de vista Barbosa (2009, p. 53) indica que os conselheiros tomam a concepção de família nuclear como padrão de normalidade, enquanto que os arranjos familiares distintos são definidos como resultado da crise das famílias. Atender as famílias pobres e desestruturadas torna-se uma missão e a religião assume “um papel central na maneira como se relacionam com seu trabalho”, pois é “fonte de entendimento da realidade e fornece as bases para a preparação de seu proceder com relação às pessoas que atendem”.

Na avaliação de Souza (2008b, p. 113) também encontramos referência ao componente religioso orientando as ações dos conselheiros no que tange ao abuso sexual infantil. A autora evidencia que os conselheiros tutelares buscam suporte nos referenciais religiosos e oriundos dos movimentos sociais aos quais estão ligados para compreenderem a dinâmica familiar e para responderem às inquietações que os afligem, expressando a ausência de conhecimentos técnico-científicos que possam dar suporte à compreensão da realidade social e às práticas. Por conseguinte, fica patente a “relação da religião com as atividades desenvolvidas nos Conselhos Tutelares”, a qual foi “citada por todos como essencial para o

entendimento dos problemas que lá chegam” e para a “manutenção de valores esquecidos e não mais respeitados”.

Em síntese, de acordo com Souza (2008b, p. 112-113), concepções conservadoras de violência, abuso sexual e sexualidade, combinadas à ausência de conhecimento sobre a questão, são exteriorizadas em práticas que tendem a “responsabilizar pais e vítimas pelo abuso, bem como apontar a situação de miserabilidade em que vivem” sem, no entanto, empreender ações para reverter o contexto gerador. Refletindo-se na isenção do próprio Conselho, bem como do Estado, das responsabilidades de prevenir e combater a violência contra crianças e adolescentes, incluindo o desmonte das redes de exploração sexual. Reiterando a afirmação de Souza (2008a) acerca do trabalho infantil, uma vez que as famílias são culpabilizadas sem que os fatores que geram a exploração e seus agentes ganhem visibilidade, nesse sentido, as ações do Conselho Tutelar são também seletivas.

Conforme esboçado, os trabalhos que analisamos tratam das relações do Conselho Tutelar, principalmente, com escolas, famílias e poder executivo municipal; das representações sociais dos conselheiros sobre família, violência doméstica, abuso sexual, trabalho infantil e responsabilização penal de adolescentes e das condições materiais para o seu funcionamento.

As análises das relações do Conselho Tutelar com as instituições demonstram que a intervenção é mais contundente junto às famílias, as quais não encontram na rede de proteção social os suportes necessários para o cumprimento das medidas aplicadas pelos Conselhos. Paralelamente, não há o mesmo nível de exigibilidade para com os gestores que respondem pelas políticas públicas insuficientes para prover a proteção social.

Além deste aspecto, as relações também são marcadas por dissonâncias, pois os conselheiros atribuem caráter de violação às práticas familiares das famílias que divergem do padrão hegemônico ou atenuam práticas de violação quando as entendem como educativas. As famílias, por sua vez, não consideram suas práticas como violadoras, não entendem o sentido das Medidas aplicadas ou tentam adequar-se às imposições dos Conselhos para fugir ao seu controle. Quanto às escolas, predominam relações para cumprir a formalidade de comunicar a evasão e

a repetência de alunos sem o engajamento necessário para que tais fenômenos sejam apreendidos e combatidos.

Por fim, as relações entre os Conselhos Tutelares e as demais instituições são estabelecidas em condições consideradas precárias para o seu funcionamento e em contextos caracterizados pela ausência de serviços e/ou pelo baixo entrelaçamento da rede de serviços de políticas públicas. A qual é condição para a garantia de direitos e retaguarda para a restituição pela via da aplicação de Medidas de Proteção e aos Pais. E os sistemas simbólicos que dão suporte às relações e práticas dos conselheiros mostram-se pouco congruentes com os princípios que fundamentam o Estatuto e com a finalidade de zelar pelo cumprimento dos direitos humanos de crianças e de adolescentes.

Com base nestas tendências encontradas nos trabalhos analisados traçamos o caminho a ser seguido a fim de entender se e como os Conselhos Tutelares exercitam sua capacidade de vocalização em defesa dos direitos de crianças e de adolescentes em Santa Catarina. Para guiar a pesquisa de campo definimos como eixos a serem observados: a) as condições de funcionamento dos Conselhos Tutelares; b) os conselheiros tutelares, seus atributos e condições de trabalho; e c) os mecanismos utilizados pelos Conselhos para se manifestarem em defesa dos direitos de crianças e de adolescentes. Os dados foram obtidos pela observação direta, aplicação de questionário e, de forma complementar, em fontes documentais, trajetória que será descrita no capítulo seguinte.

4 A APROXIMAÇÃO COM OS CONSELHOS TUTELARES MEDIADA PELA ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE CONSELHEIROS

Considerando as hipóteses norteadoras de nosso processo investigativo, afirmamos que o Conselho Tutelar é uma instituição híbrida desde a sua gênese, baseando-nos na sua definição jurídica, nas suas atribuições, em seu desenho institucional e na forma peculiar de escolha dos conselheiros. Híbridez amplificada pelas condições materiais e simbólicas, bases a partir das quais vai se institucionalizando e ganhando contornos, e pelas relações de tensão estabelecidas no interior do Sistema de Garantia de Direitos. Deste entrecruzamento emergem conselhos cujas identidades transitam entre a defesa de direitos e a reiteração das violações, incidindo na capacidade de vocalização dos mesmos, melhor dizendo, na sua capacidade de gerar poder com vistas à garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Entender este processo de constituição da identidade foi crucial para delinear a busca pela apreensão da capacidade de vocalização dos Conselhos Tutelares no Estado de Santa Catarina. Nesse sentido, nos inserimos no campo com a preocupação de entender como os Conselhos Tutelares se manifestam em defesa dos direitos de crianças e de adolescentes, em quais condições eles estão instalados e funcionam e como se configura a categoria dos conselheiros tutelares, agentes que materializam a finalidade do Conselho por meio de suas representações e ações.

Experiência que foi viabilizada pela participação nas atividades da Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares agendadas para o ano de 2010. Tivemos a oportunidade de acompanhar as atividades de capacitação de conselheiros e ouvir suas dúvidas, críticas e angústias, sobretudo, pela ausência de reconhecimento de crianças e adolescentes como prioridade por parte do Estado, por presenciarem a reprodução da violação de direitos e pelas condições de trabalho precarizadas que obstaculizam o desempenho de suas atribuições. Mas também presenciemos manifestações de satisfação por se sentirem partícipes de um dos mecanismos de proteção, o que, para muitos, é o argumento principal para enfrentarem as dificuldades e permanecerem conselheiros. A participação nas

atividades da ACCT também facilitou o acesso aos conselheiros das mais variadas regiões do Estado, contribuindo para ampliar o escopo de análise.

Para descrever nossa trajetória em campo, situaremos alguns dados iniciais sobre o Estado de Santa Catarina e a instalação dos Conselhos Tutelares em seus municípios. Na sequência, passaremos ao relato dos procedimentos de aproximação com a ACCT, que também será contextualizada, e das primeiras impressões que reunimos nessa etapa da pesquisa.

4.1 A IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES EM SANTA CATARINA

Santa Catarina, um dos Estados da região sul do Brasil, compõe-se de 293 municípios, distribuídos numa área de 95.703.487 km². Conforme o último Censo, sua população totalizou 6.248.436 habitantes, dos quais 83,98% estão na área urbana, sendo que a sua densidade demográfica é de 65,29. E 30,52% da sua população situa-se na faixa entre 0 e 19 anos (IBGE, 2010a), como demonstrado na Tabela 4:

TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DE SANTA CATARINA POR FAIXA ETÁRIA E SEXO

Faixa etária	Masculino	Feminino
- 1 ano	41.376	40.232
1 a 4 anos	165.559	158.578
5 a 9 anos	222.981	213.804
10 a 14 anos	264.941	254.842
15 a 19 anos	276.177	269.009
Total	971.034	936.465

Fonte: IBGE (2010a). Elaborado pela autora.

A maioria dos municípios catarinenses é de pequeno porte, com população inferior a 20 mil habitantes, conforme pode ser verificado na Tabela 5:

TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA POR POPULAÇÃO

Nº. de habitantes	Nº. de municípios
Até 20.000	232
De 20.001 até 50.000	34
De 50.001 até 100.000	15
De 100.001 até 900.000	12
Total	293

Fonte: IBGE (2010a). Elaborado pela autora.

A partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, independentemente do porte dos municípios, a instalação dos Conselhos Tutelares e a adequação do atendimento às crianças e aos adolescentes aos seus dispositivos colocaram-se como uma obrigatoriedade aos gestores municipais. Entretanto, em Santa Catarina a implantação dos mecanismos previstos pelo Estatuto não resultou apenas da mobilização da comunidade ou da iniciativa dos gestores municipais ou dos legisladores. Segundo Gomes Neto (2004) deu-se, em parte, por força do Inquérito Civil 001/95, o qual gerou a ampliação dos Conselhos de Direitos de 161 para 231 e dos Conselhos Tutelares de 103 para 142 no período entre agosto de 1995 e dezembro de 1996.

Em 1998, quase uma década após a aprovação do Estatuto, como resultado do Termo de Ajuste de Conduta estabelecido com os municípios, os dados indicavam que dos 293 municípios catarinenses 271 (92,49%) possuíam Conselhos de Direitos, 252 (86%) tinham instalado os Conselhos Tutelares e apenas 180 (61,43%) tinham criado os Fundos para a Infância (GOMES NETO, 2004).

Em 2009, na véspera de completar duas décadas de vigência do Estatuto, as informações da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2010b) indicam a existência de Conselhos Tutelares em todos os municípios catarinenses, mas também apontam que os Conselhos de Direitos estão instalados em 277 (94,53%) municípios e os Fundos para a Infância em apenas 223 (76,10%). A criação, a manutenção e o funcionamento destes três mecanismos são obrigatórios segundo o Estatuto e, considerando, ainda, que o Conselho de Direitos é responsável por coordenar o processo de escolha do Conselho Tutelar, esta discrepância entre o

número de conselhos instalados indica que outros arranjos têm sido empreendidos nos municípios para que tal processo ocorra. Por outro lado, os Conselhos de Direitos foram citados pelos conselheiros tutelares, durante os seminários e reuniões, como pouco assertivos e com baixa capacidade de exercer controle social sobre as políticas públicas com vistas à proteção integral de crianças e adolescentes, como veremos adiante.

De acordo com o artigo 132 do Estatuto, cada município deve ter, no mínimo, um Conselho Tutelar. Posteriormente, o CONANDA (2001) recomendou a instalação de um Conselho para cada 200 mil habitantes ou em densidade populacional inferior naqueles organizados por regiões administrativas, ou cuja extensão territorial indicasse a necessidade. Em 2010, a recomendação aprovada pelo CONANDA reduziu a proporção sugerindo um Conselho para cada 100 mil habitantes, fundamentando-se na diversidade dos municípios brasileiros no tocante à densidade populacional, extensão territorial e aos indicadores sociais.

Em Santa Catarina os quatro municípios com maior população possuem mais de um Conselho Tutelar. Em Joinville, na maior cidade do Estado, há 515.250 habitantes e dois Conselhos Tutelares; em Florianópolis, a capital, a população é de 412.203 habitantes para três Conselhos, um deles no Continente e dois na Ilha; em Blumenau, cuja população é de 309.214 habitantes, estão instalados dois Conselhos, assim como em São José, na região metropolitana de Florianópolis, com 210.513 habitantes. Considerando a atual orientação do CONANDA, alguns municípios, assim como outros quatro que estão com população entre 150 e 200 mil habitantes teriam que ampliar o número de Conselhos, mas esta discussão não foi contemplada durante as atividades de capacitação da ACCT. Do que foi possível constatar, os conselheiros catarinenses compartilham a posição de 81% dos conselheiros pesquisados em âmbito nacional, os quais manifestam que não há necessidade de aumentar o número de Conselhos Tutelares, ao contrário de 19% que são favoráveis à ampliação (CEATS/FIA, 2007). Evidência corroborada pelo reconhecimento dos conselheiros tutelares de que a insuficiência de programas de políticas públicas destinados ao cumprimento das medidas aplicadas constitui o maior obstáculo ao seu desempenho (CEATS/FIA, 2007). Fato que também

apontamos como um dos elementos condicionantes e limitadores da efetivação da finalidade dos Conselhos, a defesa de direitos de crianças e adolescentes.

Como o Estado possui apenas 12 municípios com mais de 100 mil habitantes, dentre eles apenas quatro ultrapassaram a faixa dos 200 mil, a ampliação do número de Conselhos não tem sido prioridade. Ao contrário, um dos achados de nossa pesquisa foi a existência de Conselhos com número de conselheiros inferior ao previsto, justificado pela baixa densidade populacional e, por conseguinte, pela ausência de demanda para ocupar cinco conselheiros.

Neste sentido, o fato de todos os municípios catarinenses terem os Conselhos Tutelares instalados não significa que estejam em pleno funcionamento ou em conformidade com o disposto no Estatuto. Por outro lado, há um aspecto sobre o qual não encontramos debate e que trata da igual composição dos Conselhos para todos os municípios, independentemente do seu porte.

Em Santa Catarina, 36,86% dos municípios possuem população inferior a 5 mil habitantes, dentre esses, 12 contam com menos de 2 mil habitantes. Não localizamos estudos que versam sobre as demandas para os Conselhos instalados nestes contextos, nem argumentos na literatura para a fixação do número de conselheiros, mas verificamos que os municípios têm procurado construir arranjos que acreditam responder as suas necessidades, à revelia do Estatuto, conforme será aprofundado adiante.

4.2 SEGUINDO OS CONSELHEIROS TUTELARES

O trabalho de campo consistiu na participação e acompanhamento das atividades organizadas pela Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares durante o ano de 2010, com coleta de dados através de observação participante e registro em diário de campo e aplicação de questionário.

Para situar o contexto onde realizamos a pesquisa, tratamos de apontar algumas informações sobre a ACCT e, em seguida, relatamos como ocorreu a aproximação com os conselheiros tutelares, a negociação para a inserção nos seus espaços para que realizássemos a observação participante e a aplicação de questionário e finalizamos descrevendo as impressões e as tendências identificadas.

4.2.1 A Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares

A ACCT foi fundada em 27 de outubro de 1995, durante o I Encontro Estadual de Conselhos Municipais e Tutelares dos Direitos da Criança e do Adolescente, mas a aprovação do seu Estatuto Social deu-se em 1999, na II Assembleia Geral da Associação, realizada na cidade de Curitiba - SC, onde possui sede e foro. Em 2002 foi declarada de utilidade pública estadual (SANTA CATARINA, 2002).

Quando de sua criação, definiu-se como “uma sociedade civil, democrática, sem finalidade lucrativa, de duração indeterminada, que congrega os Conselheiros Tutelares do Estado de Santa Catarina” e que os representa (ESTATUTO SOCIAL, 1999, p. 1).

Embora seja uma instância de representação de conselheiros tutelares, “nos termos constitucionais e legais vigentes, inclusive para ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos”, conforme o artigo 2º, o seu quadro de associados inclui conselheiros no exercício de seu mandato, suplentes de conselheiros, ex-conselheiros e pessoas “cujas atividades sejam consideradas de interesse para o desenvolvimento das finalidades da entidade” (ESTATUTO SOCIAL, 1999, p. 1). Desse modo, os associados estão classificados em: fundadores, “os que tenham seus nomes consignados na Ata de Fundação da Entidade”; efetivos, aqueles que ingressam na Associação por livre vontade; beneméritos e honorários, que são pessoas naturais ou jurídicas “que prestem serviços reconhecidos, pela Diretoria e/ou Assembleia, como relevantes na defesa dos direitos da criança e do

adolescente”, residentes ou sediados em Santa Catarina ou fora do Estado, respectivamente (ESTATUTO SOCIAL, 1999, p. 2).

Os objetivos da ACCT expressam como principais áreas de atuação a representação da categoria dos conselheiros para fins legais e jurídicos; a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, com base nas legislações vigentes no Brasil e nos tratados internacionais; a articulação e o intercâmbio entre conselheiros e associações do gênero, organismos nacionais e internacionais; a reivindicação de condições que facilitem a atuação do Conselho por meio de ações junto aos poderes públicos das três esferas; e a capacitação por meio da organização direta das ações, ou do estabelecimento de convênios e parcerias ou de apoio às iniciativas na área (ESTATUTO SOCIAL, 1999).

A ACCT compõe-se de Assembleia Geral, deliberativa e constituída pelos sócios; Diretoria, órgão executivo composto de presidente, primeiro e segundo vice-presidente, primeiro e segundo diretor secretário, financeiro e de capacitação; Conselho de Representantes das Regionais; Conselho Fiscal, constituído de 10 membros titulares e 10 suplentes; Coordenação Regional, constituída de Coordenador, Coordenador Adjunto e Comissão Fiscal com três membros titulares e dois suplentes. A Diretoria e o Conselho Fiscal são eleitos em assembleia geral e as Coordenações Regionais nas assembleias regionais (ESTATUTO SOCIAL, 1999). Originalmente, o mandato da Diretoria era de um ano, com recondução ilimitada³⁷, mas foi alterado para dois anos com a possibilidade de uma recondução, conforme deliberado na assembleia ocorrida em maio de 2010 em resposta à necessidade de adequação do Estatuto Social à legislação em vigor.

As Coordenações Regionais da ACCT foram instituídas adotando como referência a divisão microrregional da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), composta, atualmente, por 22 Associações (APÊNDICE B), conforme ilustrado no Mapa abaixo:

MAPA 1 – ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESPECTIVAS COORDENAÇÕES REGIONAIS DA ACCT

³⁷ Tal regra contribuiu para que um associado permanecesse no cargo de presidente por mais de uma década, fato que constatamos no decorrer do convívio com os conselheiros.



Paralelamente a esta forma de organização da FECAM, o governo do Estado vem criando regiões administrativas e implantando Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR). Nesse caso, os municípios que compõem uma determinada associação e, portanto, integram uma Regional da ACCT, podem estar distribuídos em diferentes áreas administrativas do Estado, que somam 36. Ao compararmos estas duas formas de organização, verificamos que apenas três Associações de Municípios da FECAM correspondem às SDR, são elas: Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (SDR Araranguá), Associação dos Municípios da Região do Contestado (SDR Curitibanos) e Associação dos Municípios do Alto Irani (SDR Xanxerê) (APÊNDICE C). Fato que tem implicações para as Coordenações Regionais da ACCT quando buscam apoio do governo do Estado ou das Associações de Municípios para a promoção de suas atividades, pois as bases organizativas da ACCT estão dispersas em mais de uma SDR. E tanto estas quanto as Associações de Municípios tendem a apoiar ações limitadas às suas áreas de abrangência.

Evidentemente que tal dificuldade está relacionada, em parte, à frágil condição da ACCT para promover a articulação, pois as Coordenações Regionais, bem como a Diretoria, carecem de infraestrutura e de recursos institucionais próprios, dependendo da disponibilidade e dos recursos que seus membros conseguem mobilizar. Há outros fatores que podem influenciar o grau de apoio aos eventos promovidos pelos conselheiros, como as tensões e disputas partidárias entre os agentes que gerenciam as SDR, cargos comissionados do governo do Estado, e os agentes políticos que presidem as Associações de Municípios que compõem a FECAM, os prefeitos. Durante o período em que percorremos as Regionais da ACCT verificamos que algumas eram apoiadas pelas Associações, outras tinham as SDR como órgãos apoiadores, porém, encontramos Regionais sem qualquer apoio.

Associado ao aspecto apontado acima, constatamos a ausência de orientações específicas da Diretoria da ACCT para o funcionamento das Coordenações Regionais, fato que chegou a provocar a dissolução ou a desvinculação de algumas delas, como apontou uma conselheira cuja Regional estava desativada e que não realizou o seminário de capacitação. Segundo a

conselheira, a falta de apoio, de orientações aos coordenadores e de respostas às consultas encaminhadas à ACCT motivaram a desativação da Coordenação Regional. Sua tarefa, como coordenadora, estava restrita a “*conseguir ônibus, diárias e agendar reuniões*”. Além disso, os seminários “*eram sempre a mesma coisa*” e como não apresentavam resolutividade em relação às dificuldades enfrentadas pelos Conselhos nos municípios, a atividade foi se desgastando. Embora a insatisfação dos conselheiros fosse grande, não se sentiam encorajados para expor, por isso houve a desmobilização do grupo (DIÁRIO DE CAMPO, 15/04/2010).

Diante desta lacuna, os Coordenadores das Regionais recorrem à prática de repasse de orientações acumuladas ao longo da experiência de cada componente, o que gera perdas de informações e de documentos importantes como as atas, além de distintas formas de gestão e de procedimentos, como cobrança de taxa de inscrição nos eventos, realização de atividades para arrecadação de recursos administrados pela própria Coordenação, promoção de atividades visando a integração dos conselheiros, estratégias de articulação variadas em âmbito local e regional, como a realização de reuniões itinerantes, de modo a envolver representantes de todos os Conselhos da região. Nessa diversidade encontramos experiências de Coordenações Regionais articuladas, mas também queixas significativas expressas nos depoimentos dos conselheiros, segundo os quais há:

Falta de responsabilidade e compromisso por parte dos membros coordenadores;
 Falha na comunicação entre os municípios da região;
 Falta de capacitação para os coordenadores da ACCT. Qual o Seu papel?
 Coordenadores iniciando na gestão, sem conhecimento nos trabalhos;
 Falta de entendimento dos próprios membros (DIÁRIO DE CAMPO, 24/05/2010).

Embora a Coordenação fosse composta de sete conselheiros, durante nosso percurso pelo campo, quando acompanhamos os seminários regionais, observamos que as ações estavam centralizadas no coordenador ou em dois ou três conselheiros³⁸. Ao mesmo tempo, presenciemos esforços para compor a Coordenação com representantes de municípios diferentes para estimular o

³⁸ Fenômeno idêntico foi observado na Diretoria da ACCT, pois apesar de composta por um grupo significativo de membros, verificamos o envolvimento direto de um número muito reduzido de pessoas. De acordo com os relatos, a centralização na figura do presidente é uma prática de longa data e a ruptura com tal forma de gestão constituía meta da Diretoria.

envolvimento de um número maior de conselheiros, tornando-a mais representativa. Nas oito regiões com menos de 10 municípios esta regra é facilmente aplicável, como no Noroeste, Nordeste, Contestado, Vale do Itapocu, Encosta da Serra Geral. Por outro lado, a quantidade de municípios nas demais regiões varia entre 11 e 28, como no Alto Vale do Itajaí, Serrana, Extremo Oeste, Oeste, Entre Rios e Grande Florianópolis, que congregam o maior número de municípios.

A este respeito os conselheiros indicaram que a “*distância*” entre os municípios e as dificuldades de “*locomção de conselheiros tutelares*” para irem aos eventos são fatores que interferem negativamente no funcionamento da Coordenação Regional. Acrescentaram, ainda, a “*falta de comprometimento [dos conselheiros] dos municípios que não fazem parte da coordenação*”, a “*falta de representação dos municípios nas coordenações regionais*” e a “*falta de interesse dos conselheiros*” em participar, aspectos que limitam o conhecimento da realidade, pois a presença de maior número de representantes “*facilitaria os diagnósticos dos problemas na região*” (DIÁRIO DE CAMPO, 24/05/2010).

4.2.2 A inserção no campo como observadora participante

A observação participante, segundo Haguette (1987, p. 67), “pode ser considerada como a técnica de captação de dados menos estruturada nas ciências sociais”, pois não há um roteiro prévio a guiar o pesquisador como nas situações de uso da entrevista ou do questionário. Além de ser utilizada para a coleta direta de dados, Aguiar (1978) acrescenta que a observação participante pode ser tomada como um recurso importante para aprofundar o conhecimento do campo e posterior elaboração de instrumentos mais compatíveis com os sujeitos pesquisados, por exemplo, por meio de entrevistas ou questionários formulados em consonância com os universos simbólicos dos pesquisados. Indicando a possibilidade de associação de outras técnicas.

A coleta de dados por meio da observação participante dá-se com a “presença constante do observador no contexto observado”, mediante a “interação

face a face”, por um período determinado, sendo que o observador pode ser “revelado ou encoberto” (HAGUETTE, 1987, p. 63). Por se tratar da inserção de um ator estranho no contexto do grupo algumas interferências são previsíveis. Porém, a autora, referindo-se à definição de Schwartz e Schwartz, destaca um segundo tipo de interferência que diz respeito às mudanças sociais introduzidas intencionalmente, tal como se propõe a pesquisa-ação.

No nosso caso, nos inserimos entre os conselheiros tutelares como um observador “revelado”, e o fato de não termos vivenciado a experiência de “ser conselheiro tutelar” já era um indicativo de que éramos “alguém de fora”, cuja estranheza era dada pela condição de não-conselheira. Ao optarmos pela observação participante nosso intuito era acompanhar os conselheiros em seus contextos, mais especificamente, em interação com outros atores do Sistema de Garantia de Direitos, a fim de reunir informações que pudessem contribuir na compreensão dos elementos que estão incidindo sobre a capacidade de vocalização dos Conselhos Tutelares. Sem perder de vista a tendência apontada na pesquisa sobre o estado da arte e que indicou que estes se movem na fronteira da defesa de direitos da criança e do adolescente, considerando as constatações de sua relativa capacidade para cumprir tal finalidade. Ao mesmo tempo, pretendemos, com a vivência em campo, subsidiar a elaboração de questionário para a obtenção de outras informações que a observação participante não permitia, como dados mais específicos sobre a infraestrutura e o funcionamento dos Conselhos Tutelares e sobre a categoria dos conselheiros.

A entrada no campo demanda negociação e o uso da observação participante requer um período mais longo e contínuo de interação com os sujeitos, conforme Valladares (2007). Nossa inserção no universo dos conselheiros tutelares foi negociada em duas instâncias. A primeira consistiu em contato pessoal com a presidente da ACCT e a entrega de documento solicitando o acesso a materiais como atas e relatórios de atividades (APÊNDICE D) e a segunda deu-se diretamente com os conselheiros que compõem as Coordenações Regionais.

Por conseguinte, o trabalho de campo teve início quando participamos em reunião organizada pela Diretoria da ACCT com os membros das Coordenações Regionais, em 29 e 30 de janeiro de 2010, nas dependências da FURB, a qual

contou com a presença de conselheiros de várias regiões de Santa Catarina. Na ocasião, nos apresentamos e expusemos a proposta de pesquisa e solicitamos permissão para que pudéssemos acompanhar as atividades, sobretudo, os seminários regionais e reuniões. Interpretamos a proposta metodológica, explicamos que se tratava de um trabalho de observação, cujos dados seriam registrados em diário de campo, resguardando o sigilo referente às identidades individuais e dos municípios. As manifestações foram favoráveis e a concordância dos conselheiros e da Diretoria da ACCT foi registrada em ata.

Atribuímos a boa acolhida, em parte, a fatores como a prestação de assessoria à ACCT através de projeto de extensão da FURB³⁹ mantido há vários anos e a presença de ex-alunos entre os conselheiros das regiões do Alto e Médio Vale e Foz do Rio Itajaí, principalmente. Em outras regiões também constatamos a existência de ações de capacitação realizadas por IES⁴⁰, o que contribui para a criação de vínculo de confiança em relação às propostas vindas dessas instituições.

Embora tenhamos explicado que nossa inserção seria como observadora, não significa que nos colocamos como observador passivo, pois o próprio grupo reivindicou, de várias formas, nossa intervenção, principalmente os membros da ACCT diretamente envolvidos na organização das atividades. A primeira contrapartida solicitada consistiu na realização de palestra em alguns seminários regionais diante da dificuldade para conseguir palestrante⁴¹. Posteriormente, nossa colaboração foi solicitada na indicação de temas e de profissionais para ministrar minicursos, compor as mesas redondas e proferir conferências nos eventos de abrangência estadual e da região sul, bem como de profissional para coordenar o planejamento estratégico da ACCT.

Além destas contribuições, o envolvimento com o campo ainda levou-nos ao cumprimento de tarefas como digitação de avaliações aplicadas em seminários e em reuniões e as produções resultantes do planejamento estratégico para elaboração

³⁹ Embora não tivéssemos participação direta em tal atividade, a não ser esporadicamente em eventos de capacitação em municípios circunvizinhos à FURB.

⁴⁰ Referimo-nos às IES do Sistema ACAFE – Associação Catarinense das Fundações Educacionais, cuja cobertura abrange praticamente todas as regiões de Santa Catarina.

⁴¹ Nas gestões anteriores os palestrantes eram escolhidos e levados aos locais pelo presidente da ACCT. E, em geral, ele era um dos palestrantes. Esta primeira experiência de delegar às Coordenações Regionais a escolha dos palestrantes causou certa insegurança para alguns conselheiros, mas rendeu elogios por parte de outros que reivindicavam tal participação.

do relatório. Na ocasião, ponderamos que essas atividades não trariam interferências que colocassem em risco a viabilidade da pesquisa e que facilitaria a criação de vínculos e a nossa aceitação nas regiões, já que as ações organizadas pela ACCT são destinadas especificamente aos conselheiros e aos técnicos que atuam nas instituições componentes do Sistema de Garantia de Direitos dos municípios. De outro lado, representava uma estratégia para permanecer em contato com o grupo e ter acesso facilitado e rápido aos materiais, pois logo de início foi possível perceber a fragilidade da associação quanto à gestão da informação e dos documentos⁴².

Ultrapassada esta primeira etapa, iniciamos um processo que se estendeu por sete meses e que incluiu a participação em: 13 seminários regionais, do total de 14 realizados; duas reuniões com membros de duas regionais, uma delas para tratar da atuação do Conselho Tutelar com adolescentes autores de atos infracionais e para discussão do Estatuto Social da ACCT e outra para reativar uma Coordenação Regional; uma assembleia geral extraordinária; quatro reuniões com as coordenações regionais; um seminário estadual; um encontro estadual de Conselhos Tutelares e de Direitos; um curso de capacitação para uso do SIPIA-CT Web e no planejamento estratégico promovido pela Diretoria, conforme demonstrado no Quadro que segue:

⁴² Exemplo desta dificuldade foi o não acesso às atas anteriores a 2010, o que inviabilizou a coleta de alguns dados. Estes documentos, segundo declaração do ex-presidente, encontram-se no cartório da cidade de Curitiba, onde foram registrados, não havendo um acervo em posse da Diretoria.

Regional	Município	Data	Tipo de evento
AMMVI	Blumenau	29 e 30/01	Reunião de Coordenadores Regionais
AMMVI	Blumenau	24/02	Reunião de representantes da Regional
AMVALI	Schroeder	02/03	Seminário Regional
AMFRI	Navegantes	05/03	Seminário Regional
AMNOROESTE	Novo Horizonte	09/03	Seminário Regional
AMEOESC	Mondai	10/03	Seminário Regional
AMERIOS	Maravilha	11/03	Seminário Regional
AMMVI	Blumenau	16/03	Capacitação do SIPIA
AMUNESC	Rio Negrinho	30/03	Seminário Regional
GRANFPOLIS	Governador Celso Ramos	06/04	Seminário Regional
AMMVI	Apiúna	09/04	Seminário Regional
AMESC	Jacinto Machado	14/04	Seminário Regional
AMREC	Cocal do Sul	15/04	Reunião de representantes da Regional
AMUREL	Imaruí	16/04	Seminário Regional
AMMOC	Tangará	27/04	Seminário Regional
AMAUC	Piratuba	28/04	Seminário Regional
AMAI	Ouro Verde	29/04	Seminário Regional
AMMVI	Blumenau	24 e 25/05	Seminário Estadual
AMMVI	Blumenau	24/05	Reunião de Coordenadores Regionais
AMMVI	Blumenau	25/05	Assembleia extraordinária da ACCT
AMAUC	Concórdia	13 a 15/07	Encontro Estadual de Conselhos Tutelares e de Direitos da Criança e do Adolescente
AMAUC	Concórdia	14/07	Reunião de Coordenadores Regionais
AMFRI	Itapema	27 a 28/08	Planejamento Estratégico da ACCT
AMFRI	Itapema	29/08	Reunião de Coordenadores Regionais

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

QUADRO 1 – LOCALIZAÇÃO, DATA E TIPO DE ATIVIDADE DA ACCT OBJETO DA OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

Seja acompanhando a Presidente da ACCT nos seminários ou contribuindo diretamente com a realização de palestra quando solicitado, tivemos contato direto e intenso com o campo pesquisado, configurando-se como uma experiência ímpar, pelo acesso aos dramas vividos pelos Conselhos e seus conselheiros nas diferentes

regiões do Estado. O convívio com a Presidente, com outros membros da Diretoria e das Coordenações Regionais durante os seminários, nas viagens compartilhadas e nos locais de hospedagem possibilitou agregar uma série de informações sobre a ACCT e as formas de organização dos conselheiros nas diferentes regiões, e sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares e os desafios enfrentados cotidianamente pelos mesmos. Ou seja, tivemos acesso direto a fontes de informação sem a necessidade de solicitar formalmente a realização de entrevistas, pois estes atores colocaram-se como valorosos “assistentes informais”, na definição de Whyte (2005), que nos ajudaram a “abrir as portas” para entendermos o campo e suas interações.

A inserção na realidade por meio da observação participante “implica em saber ouvir, escutar, ver, fazer uso de todos os sentidos”, sendo que o convívio possibilita a interação pesquisador/pesquisado, de tal modo que o “pesquisador é um observador que está sendo todo o tempo observado” (WHYTE, 2005, apud VALLADARES, 2007, p. 154). Sobretudo, no caso em tela, por estarmos na condição de observadora revelada, participando dos eventos com o conhecimento do público acerca desta condição. Porém, o estabelecimento de uma rotina de trabalho e a persistência mesmo quando parece repetitivo são exigências da observação participante. Experiência que vivemos ao participar de uma série de seminários que seguiram a mesma proposta temática e programação, embora em cenários e com a presença de atores diversificados.

O registro dos dados foi feito em diário de campo e sob duas formas, no decorrer das atividades e, em seguida, complementado com impressões e descrições mais precisas. Não desconsideramos, no entanto, a ocorrência de vieses segundo alerta Haguette (1987, p. 67), ou seja, a possibilidade de “obliteração da percepção” do observador em face “do seu envolvimento na situação pesquisada”. Por conseguinte, preocupamo-nos com o risco de selecionar alguns dados como relevantes e omitir ou desconsiderar outros. Por isso, nosso retorno aos registros foi uma atitude constante a fim de garantir que expressassem, de modo mais preciso possível, os fatos e as manifestações dos sujeitos.

4.2.3 A aplicação de questionário aos conselheiros tutelares

A incursão pelo campo ainda incluiu o uso de questionário (APÊNDICE E), contendo questões fechadas, de múltipla escolha e outras que possibilitavam a complementação por meio de depoimentos. O instrumento foi organizado partindo das informações mais simples relativas ao respondente, como idade, sexo, escolaridade, profissão e progressivamente passou às condições de trabalho dos conselheiros e ao funcionamento dos Conselhos, seguindo os eixos previamente definidos e considerando os elementos que emergiram durante a etapa de observação direta.

Previsto para ser aplicado na data da assembleia ordinária agendada para o mês de outubro, tivemos que antecipar para o mês de maio em virtude da alteração no cronograma de atividades da ACCT. A opção pela aplicação do questionário por ocasião da assembleia deveu-se ao fato desse evento reunir grande número de conselheiros representantes de várias regiões e, ainda, pela possibilidade de obtenção do retorno imediato dos mesmos, o que seria menos provável se fosse enviado pelo correio convencional ou eletrônico, pois o baixo índice de devolução é uma fragilidade desta técnica. Associada a uma queixa recorrente entre os conselheiros de não recebimento de materiais e, ao mesmo tempo, de não resposta do que lhes é enviado pela Diretoria da ACCT.

A intenção era dimensionar a ocorrência de alguns aspectos relativos aos Conselhos Tutelares e que emergiram durante a observação participante e conhecer o seu alcance, como a forma de escolha, a composição, a capacitação, o uso do SIPIA e as condições das instalações disponíveis para o funcionamento. Do mesmo modo, pretendíamos levantar informações sobre os conselheiros, como idade, sexo, escolaridade, profissão, ocupação, renda, condições de trabalho e inserção em movimentos de defesa de direitos.

Esta mudança no planejamento repercutiu nas etapas de elaboração e de testagem do instrumento, uma vez que o tempo foi reduzido e a flexibilização tornou-se uma contingência posta pelo movimento da realidade e que excedeu nossa

capacidade de previsão e controle. Dessa forma, o questionário foi testado por uma ex-conselheira e submetido à avaliação de uma segunda pesquisadora com experiência em pesquisas relacionadas aos conselhos, sendo incorporadas as sugestões propostas por ambas. Para contornar a limitação da fase de teste, o documento foi distribuído aos conselheiros e seu conteúdo foi apresentado a fim de sanar dúvidas e reduzir ao máximo a ocorrência de não respostas. Todavia, em algumas questões tivemos respostas em branco, como aparecem nas tabelas, mesmo não sendo possível atribuir exclusivamente a esse aspecto.

Na ocasião da aplicação do questionário enfrentamos outro limite conjuntural, a tensão gerada pelo atraso do tesoureiro cuja presença era vital por ser ele o portador das informações relativas à prestação de contas e à alteração do Estatuto Social da ACCT, principais assuntos da pauta. O questionário foi distribuído no período que antecedeu o início da assembleia, quando reiteramos os esclarecimentos sobre a pesquisa e fizemos orientações coletivas e individuais aos conselheiros que solicitaram explicações adicionais. Embora a diversidade do grupo pudesse representar uma dificuldade, os conselheiros, em geral, estão familiarizados com o uso de formulários, fato que pode ter contribuído para a boa receptividade. Associa-se, ainda, o compromisso que assumimos com o grupo de devolver as informações durante o encontro estadual de conselheiros programado para o mês de julho, o qual foi cumprido, e de manter sigilo em relação aos municípios dos respondentes, razão pela qual identificamos apenas as regiões nos depoimentos.

Como resultado, obtivemos uma amostra de 128 conselheiros tutelares, por meio da adesão voluntária, oriundos de 74 municípios situados em 20 das 22 regiões do Estado. Não há informações precisas sobre o número de conselheiros tutelares efetivamente existentes no Estado, pois nem todos os municípios possuem Conselhos Tutelares compostos de cinco membros, como veremos mais adiante. As informações sobre os Conselhos foram complementadas com base nas leis municipais e editais de escolha dos conselheiros publicados em meio eletrônico.

4.3 CENÁRIOS E RITUAIS NOS EVENTOS DE CAPACITAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE CONSELHEIROS TUTELARES

Na agenda da ACCT estavam previstos, para o ano 2010, 17 seminários regionais durante os meses de março e abril, um seminário estadual em maio, um encontro estadual de conselheiros em julho e uma assembleia ordinária em 27 de outubro, data em que é comemorado o dia estadual do conselheiro tutelar e o aniversário da ACCT. Não obstante organizados pela ACCT, todos os eventos têm sido abertos à participação de profissionais vinculados aos órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, reunindo profissionais das áreas de educação, saúde, assistência social, segurança pública, poder judiciário entre outras.

Os locais onde se realizaram os seminários e demais atividades foram os mais variados. Auditórios de hotéis, de prefeituras, de associações de municípios, de aeroporto e de escola pública, em centros de eventos, casa de cultura, associações recreativas de empresas privadas, salões de igreja e outros espaços disponibilizados nos municípios que sediaram os eventos. Em decorrência, as condições estruturais para o acolhimento dos participantes e a realização das atividades eram igualmente diversas, desde as mais confortáveis às precárias e improvisadas. De auditórios climatizados, com equipamentos multimídia, sistema de som, cadeiras confortáveis, recepcionistas uniformizados a cadeiras de palha, ambientes com acústica imprópria que chegaram a comprometer negativamente os trabalhos e locais montados com o trabalho braçal de conselheiros e de grupos de apoiadores.

Mesmo nos municípios onde as condições disponíveis eram precárias presenciamos atitudes de agradecimento dos organizadores pela colaboração da comunidade, imprescindível à realização das ações da ACCT, especialmente, aqueles de âmbito regional. Não há financiamento público para estas ações e quando há cobrança de inscrição as taxas são irrisórias para não inviabilizar a participação dos conselheiros, pois nem todos contam com apoio financeiro das prefeituras ou dos Fundos da Criança e do Adolescente, em cuja rubrica deve constar recurso para este fim. Situação que foi explicitada pelos conselheiros ao se referirem às dificuldades sentidas à frente das Coordenações Regionais, pois há:

Falta de material para organizar os eventos (não tem).
Dificuldades financeiras.
Falta de participação financeira [da ACCT].
Falta de recursos financeiros para a organização, bem como para a participação dos conselheiros (DIÁRIO DE CAMPO, 24/05/2010).

Os eventos da ACCT são os únicos que ocorrem de modo sistemático e cuja cobertura alcança grande parte do Estado, mas não significa que supram as necessidades de formação exigidas para o exercício das atribuições do Conselho Tutelar⁴³. Do que pudemos constatar, a própria ACCT não dispõe de diagnóstico que permita a definição de conteúdos a partir das necessidades e o planejamento das ações de capacitação para atender os interesses de conselheiros recém eleitos, assim como daqueles mais experientes e de outros participantes que integram a rede de atendimento.

As discussões alternavam-se entre debates de temas mais gerais, como o rebaixamento da idade penal, a criminalização da pobreza, a instituição do toque de recolher para crianças e adolescentes, a redução da intervenção do Estado na área da proteção social e questões pontuais focalizadas em encaminhamentos cotidianos. Por exemplo, *“o que fazer quando a escola nega vaga para jovens que querem voltar a estudar após período de afastamento e com distorção série e idade?”* (DIÁRIO DE CAMPO, 27/04/2010). E *“quando as crianças se machucam na escola, quem leva ao Posto de Saúde?”* ou *“Quando os professores sofrem agressões de alunos devem registrar Boletim de Ocorrência?”* (DIÁRIO DE CAMPO, 14/04/2010).

A este respeito, consideramos, ainda, o fato dos eventos serem abertos, dificultando a manutenção do foco em necessidades específicas dos conselheiros, queixa registrada por um participante do seminário estadual que reivindicou a organização de *“um seminário só com conselheiros”* para *“tratar sobre medidas e realidades que enfrentamos no dia a dia”* (RELATÓRIO do VIII Seminário Estadual,

⁴³ Em 2010 o Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, do Ministério Público de Santa Catarina, desenvolveu o projeto “Capacitação em Políticas Públicas na Área da Infância e Juventude”, o qual foi dirigido aos operadores do Sistema de Garantia de Direitos, incluindo os conselheiros tutelares. Do programa constavam os conteúdos: Orçamento Público e Fundo da Infância e Adolescência, O papel do Conselho Tutelar e do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, O Sistema de Garantia de Direitos, Saúde mental infantojuvenil, Sistema de atendimento social e as entidades de acolhimento. De acordo com o cronograma, estavam previstos nove encontros no período entre abril e outubro, nos seguintes municípios: São Miguel do Oeste, Chapecó, Joaçaba, Canoinhas, Lages, Rio do Sul, Joinville, Criciúma e Florianópolis (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2010).

25/05/2010). Posição que se aproxima do que nos foi exposto por uma conselheira ao referir-se às capacitações que *“são sempre a mesma coisa”, “não contribuem para a prática”,* pois *“temos necessidades que não são abordadas pelos palestrantes”* (DIÁRIO DE CAMPO, 05/03/2010).

Exceto as capacitações organizadas por algumas prefeituras para os seus próprios conselheiros, principalmente por ocasião dos períodos de escolha, não há política de formação continuada para os conselheiros tutelares em Santa Catarina. Em alguns casos, as atividades oferecidas pela ACCT são as únicas oportunidades de acesso à capacitação, reiterando o que alguns autores já indicaram, ou seja, os conselheiros aprendem na prática e com as informações acumuladas por outros que os antecederam.

Os seminários regionais e o estadual tiveram como tema *“A efetividade do Sistema de Garantia dos Direitos Infanto-juvenis após 20 anos de sanção do Estatuto da Criança e do Adolescente: desafios e perspectivas”*, conforme aprovado em assembleia no ano anterior. Com algumas variações, a maioria das Coordenações Regionais seguiu a proposta aprovada em reunião de coordenadores que previa palestra e mesa redonda com representantes de órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Em duas Regionais houve apenas palestra, sendo que em uma delas o palestrante, ex-presidente da ACCT, introduziu cantos religiosos e orações durante todo o evento, prática que era comum até então e que já havíamos presenciado quando participamos de atividades em anos anteriores. A esse respeito, em vários momentos ouvimos elogios às mudanças inauguradas na forma de organização dos trabalhos pela atual Diretoria da ACCT e críticas, tanto veladas quanto explícitas, às práticas precedentes fortemente impregnadas por elementos religiosos presentes, inclusive, nas correspondências. É ilustrativo o depoimento público de uma participante sobre este aspecto, a qual afirmou que *“o antigo formato dos seminários desvirtuava a proposta de formação e reflexão”* (DIÁRIO DE CAMPO, 10/03/2010).

Em todos os seminários dos quais participamos foi constatada a adoção de práticas semelhantes que incluíam inscrição, credenciamento e acolhimento dos participantes com farto café, durante o qual as conversas animadas eram comuns; a ornamentação cuidadosa dos locais, com arranjos de flores, frutas e outros produtos

da região; almoço coletivo; apresentações culturais protagonizadas por crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e idosos vinculados a programas sociais; cerimônia de abertura, com mestre de cerimônia, composição de mesa com autoridades dos poderes executivo, legislativo, judiciário, ministério público, representantes de conselhos de direitos e de conselhos tutelares e execução do Hino Nacional e, às vezes, Municipal, conferindo um caráter solene e formal à atividade. Em um seminário houve crítica ao uso do tempo para formalidades e o participante propôs *“mudar o sistema e dispensar a parte das autoridades e dar mais ênfase à situação em cada município”* (DIÁRIO DE CAMPO, 05/03/2010).

À semelhança dos eventos oficiais, os pronunciamentos das autoridades seguiram o protocolo e o representante do Conselho Tutelar, frequentemente, limitou-se a dar boas vindas aos participantes e a agradecer os apoiadores. Desfeita a mesa de autoridades, tinha início a programação relativa ao tema com a formação da mesa com representantes do Sistema de Garantia de Direitos ou palestra. Em algumas Regionais não havia convite prévio e coube a quem coordenava os trabalhos, na maioria das vezes a presidente da ACCT, convidar participantes para que espontaneamente viessem a compor a mesa. Nessas circunstâncias, a falta de preparo para falar era apresentada como argumento, mas não registramos rejeições que inviabilizassem a proposta. Contudo, os depoimentos eram improvisados, marcados por avaliações pessoais e desprovidos de dados sistematizados que pudessem ser submetidos à análise mais consistente, em conformidade com a proposição do seminário.

Além do debate sobre a efetividade do Sistema de Garantia de Direitos, estava prevista na programação dos seminários regionais a eleição dos membros das respectivas Coordenações. Nesse aspecto, presenciamos a diversidade dos procedimentos realizados em 12 seminários, pois cada grupo encaminhou de modo peculiar o processo de escolha. Em duas Regionais houve apresentação de chapa única organizada em reunião anterior ao seminário. Em cinco Regionais a chapa foi articulada durante o seminário. Nas demais os participantes sugeriam nomes e as pessoas indicadas manifestavam-se quanto ao interesse e disponibilidade. Quando o número de indicados era superior ao número de cargos o próprio grupo negociava a composição final, aplicando alguns critérios como a inserção de representantes de

municípios diferentes e o tempo restante do mandato do conselheiro para garantir a permanência do eleito até o final da gestão. Em uma Regional não foi possível saber se a organização foi prévia e em outra a coordenadora não soube informar aos participantes sobre os procedimentos para a eleição e sobre a composição, o que exigiu a nossa colaboração e de outros participantes para encaminhar o processo. Exceto nas Regionais onde houve a formação de chapas, nas demais a distribuição dos cargos foi feita pelo próprio grupo. Em todas as situações os candidatos foram apresentados à plenária e diante da inexistência de objeção foram eleitos por aclamação e empossados.

Além do cerimonial de abertura praticado em todas as Regionais da ACCT, das estratégias para que a acolhida fosse agradável e dos mecanismos diversificados para a escolha dos membros das Coordenações, foi possível delinear a posição dos Conselhos Tutelares no Sistema de Garantia de Direitos, bem como os temas recorrentes nos debates e que expressavam as preocupações com a proteção de crianças e adolescentes por parte dos seus componentes, dentre eles os Conselhos Tutelares e seus conselheiros. No capítulo que segue essas questões serão exploradas.

5 A CAPACIDADE DE VOCALIZAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DE SANTA CATARINA

Tomamos como ponto de partida para a discussão sobre a constituição da identidade do Conselho Tutelar a localização deste no Sistema de Garantia de Direitos, entendido como uma configuração, por ser este o seu lócus. E o definimos como uma instituição híbrida, traço decorrente de sua finalidade e características conforme indicadas na legislação que o criou, potencializada pela infraestrutura disponível para a sua instalação e funcionamento, pela rede de proteção formada pelas políticas públicas e pelos agentes que o compõe, os conselheiros. Por conseguinte, sua identidade transita nas fronteiras entre a defesa de direitos e a reiteração da violação.

A partir deste entendimento, procuramos apreender como os Conselhos Tutelares catarinenses se posicionam no Sistema de Garantia de Direitos, mais especificamente, como se manifesta sua capacidade de vocalização, definida como a capacidade para tornar visível a violação de direitos das crianças e dos adolescentes, dando-lhes voz, e para demarcar sua posição em defesa do cumprimento de seus direitos fundamentais. Capacidade que está relacionada à geração de poder e ao empreendimento de lutas simbólicas para mostrar determinadas realidades e dar-lhes visibilidade, conforme Bourdieu (1987). O que nos conduziu à procura pelos mecanismos utilizados para expressar as violações e torná-las visíveis, bem como para fazer a defesa de direitos e pelas contingências que têm implicado este processo.

Os temas com maior incidência nos debates travados durante os seminários e reuniões envolvendo os conselheiros forneceram pistas sobre a capacidade de vocalização dos Conselhos Tutelares e, ao mesmo tempo, indicaram as questões que estes consideraram relevantes para compor a agenda de discussão. Dentre eles destacamos:

- infraestrutura insuficiente para o funcionamento dos Conselhos Tutelares, negação de direitos trabalhistas, baixa remuneração dos conselheiros e falta de capacitação para o exercício das atribuições;

- fragilidade da rede de proteção à criança e ao adolescente, com destaque para a educação, saúde mental, segurança pública, esporte, cultura e lazer;
- atuação do Conselho Tutelar distanciada das atribuições legais, seja por transferir ao Ministério Público e ao Poder Judiciário decisões de sua alçada, seja por receber requisições destes órgãos e de outros para executar ações que lhes são estranhas;
- falência das famílias no tocante às suas responsabilidades pela educação dos filhos, as quais são transferidas para a escola, creche e Conselho Tutelar;
- frágil articulação dos Conselhos Tutelares com os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e outros órgãos como associações de municípios;
- imagem construída sobre o Conselho Tutelar como órgão de repressão e que atua em situações pontuais e emergenciais;
- interferência político-partidária e processos de escolha dos conselheiros tutelares;
- crianças e adolescentes envolvidos com uso e/ou tráfico de drogas;
- toque de recolher e rebaixamento da maioria penal;
- violência contra crianças e adolescentes como práticas educativas nas famílias;
- responsabilização do Estatuto pela falta de limites dos adolescentes.

Podemos afirmar que há um fio ligando os conteúdos eleitos pelos conselheiros e demais agentes para serem manifestos como suas preocupações ao tratarem do Sistema de Garantia de Direitos. Temas como a violência doméstica, o envolvimento de crianças e adolescentes com o uso ou tráfico de drogas, as queixas relativas à família, o rebaixamento da maioria penal, as políticas públicas que não comportam a demanda da população por serviços e o esgarçamento da rede de proteção remetem à violação de direitos e, portanto, à finalidade do Conselho Tutelar. Indicam, pois, a exigência de posicionamento dos Conselhos, tanto na denúncia das violações quanto na defesa e restituição dos direitos.

Por sua vez, os depoimentos referentes à infraestrutura inadequada que possuem para atuar, às más condições de trabalho, à capacitação insuficiente para

o exercício de suas atribuições, à imagem repressiva associada ao Conselho e ao exercício de atribuições estranhas à finalidade, demonstram que as tendências verificadas nos estudos sobre os Conselhos Tutelares e apontadas no terceiro capítulo estão presentes em Santa Catarina e possuem desdobramentos na capacidade de vocalização, ou seja, de dar visibilidade às violações de direitos e à exigibilidade de restituição, conforme será abordado na sequência.

5.1 OS MECANISMOS DE VOCALIZAÇÃO UTILIZADOS PELOS CONSELHOS TUTELARES

A dinâmica dos seminários indicou que há entendimento, entre os conselheiros, sobre quem compõe o Sistema de Garantia de Direitos, ao menos no que se refere às instituições governamentais. A maioria das Coordenações Regionais trouxe para o debate os gestores ou técnicos das políticas de educação, saúde, assistência social e segurança pública, além de representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

A presença de representantes de movimentos sociais ou de outras organizações que atuam na defesa de direitos não foi registrada, exceto daquelas que prestam serviços ou ocupam assento nos conselhos de direitos. Fato que pode ser um indicativo da baixa articulação com estes segmentos situados no eixo de controle social das políticas públicas. Ao mesmo tempo, expressa a própria trajetória dos conselheiros, pois 64% deles não têm vínculo anterior com organizações de defesa de direitos, conforme identificado na amostra pesquisada. Por outro lado, 28,9% relatam participação em conselhos, como da criança e do adolescente, do idoso, da saúde, da assistência social e antidrogas, em associações de pais e professores e de moradores, grupos de igreja, órgãos de classe, clubes de serviços, cooperativas e Rede Feminina de Combate ao Câncer.

Fuks (2005) aponta o associativismo, a vinculação e o engajamento em organizações como recursos não convencionais favoráveis à participação, além dos

convencionais, como renda e escolaridade. Com base nesse pressuposto, a posse de recursos não convencionais favoráveis à participação por parte dos conselheiros tutelares catarinenses é pouco significativa, pois a filiação a instituições de defesa de direitos se mostrou baixa. Além disso, dentre as instituições citadas estão espaços de participação institucionalizados, como os conselhos gestores, organizações não-governamentais prestadoras de serviços, entre outras não relacionadas diretamente às crianças e aos adolescentes e à atuação na defesa de direitos.

A compreensão do Sistema de Garantia de Direitos restrito às instituições de atendimento também supõe congruência com a atuação prioritária dos Conselhos Tutelares centrada na busca de soluções para casos individuais, com poucas ações para prevenir a violação (SANT'ANDRÉ, 2008) e na normalização e controle dos comportamentos de crianças, adolescentes e famílias consideradas desviantes (LEMOS, 2003). Em outras palavras, como declararam os conselheiros, os Conselhos são chamados "*quando a bomba explode*" e "*estão apagando fogo, não fazem prevenção*" (DIÁRIO DE CAMPO, 30/03 e 28/04/2010), derivando daí a imagem construída como órgão de repressão e que atua em situações pontuais e emergenciais com vistas à correção de desvios e à adequação dos comportamentos.

Os dados obtidos ao longo da experiência de campo mostraram tendências importantes para apreendermos o lugar dos Conselhos Tutelares no Sistema de Garantia de Direitos e suas interações com os demais componentes desta configuração. Nesse aspecto destacam-se:

- a descontinuidade instalada entre os pronunciamentos das autoridades, especialmente os representantes do poder executivo, que reafirmavam o compromisso de seus governos com a "prioridade absoluta" de crianças e adolescentes, com as políticas de educação e saúde, entre outras, e os desdobramentos posteriores, quando a existência desta prioridade era negada pelos participantes;
- a ausência de dados gerados pelos Conselhos para fundamentar suas queixas sobre a fragilidade da rede de serviços de proteção à criança e ao adolescente, tema apontado em todos os eventos que acompanhamos;

- a tímida presença do Conselho Tutelar no debate com os demais componentes do Sistema de Garantia de Direitos.

Os pronunciamentos e os indicadores apresentados pelos representantes do poder executivo sugeriam o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, todavia, não constatamos contraposições destes com base nas denúncias de violação registradas nos Conselhos Tutelares. Embora tenhamos percebido algumas manifestações de discordância entre os participantes, não se instalou o debate a partir de informações possíveis de serem sistematizadas pelos Conselhos. Como declarou uma conselheira sentada ao nosso lado, “*as falas [das autoridades] tratam de uma realidade que não existe*” (DIÁRIO DE CAMPO, 05/03/2010).

Não há contestação do discurso oficial e a denúncia da insuficiência da rede de proteção ganha visibilidade sob a forma de relatos de casos específicos, individualizando a demanda como se pertencente a uma ou outra família, aparecendo desvinculada de uma avaliação sobre o acesso de crianças e adolescentes às políticas públicas.

A reivindicação caso a caso traduz a insuficiente incorporação do reconhecimento dos sujeitos como portadores de direitos assegurados pela Constituição Federal e do dever do Estado em prover as condições para a sua fruição. Agrega-se a esse entendimento, a concepção de que os serviços oferecidos pelas políticas públicas são para aqueles que não podem pagar, contrariando o princípio da universalização e da integralidade do acesso. Fato que confere validade à imagem do Conselho Tutelar como uma instituição que atua pontualmente e com fraca participação na defesa de direitos coletivos.

Uma possibilidade concreta que pode dar visibilidade às violações de direitos e aos agentes violadores é o SIPIA, pois permite a geração de dados ao alcance dos conselheiros. Mas tanto a instalação do programa anterior quanto o acesso à versão *on-line*, o SIPIA-CT Web, exige equipamentos e *internet* compatíveis e o domínio destas ferramentas pelos conselheiros, pois são eles os responsáveis pela alimentação do sistema.

Pesquisa realizada em âmbito nacional aponta que apenas 19% dos Conselhos têm o SIPIA instalado e ativo, enquanto que 18% possuem o sistema instalado, porém inativo e, por fim, 63% não contam com esse recurso. Na Região Sul os índices demonstram que 41% dispõem do sistema instalado e ativo, 13% contam com o sistema instalado e inativo e para os 46% restantes sequer está instalado. Os motivos citados para a não utilização do SIPIA são aspectos técnicos – relativos à manutenção e à modernização dos equipamentos de informática, e aspectos humanos – referentes à capacitação dos conselheiros para o uso do computador e, especificamente, do Sistema, destacando-se a falta de treinamento, a dificuldade dos conselheiros em classificar as denúncias de violações e os agentes violadores conforme os conceitos e categorias do SIPIA, definidos com base no Estatuto (CEATS/FIA, 2007).

Em Santa Catarina, como nos demais Estados brasileiros, o uso do SIPIA ainda não é generalizado. Dos 74 municípios que compõem a amostra de nossa pesquisa, em 41,89% o SIPIA está instalado. Entretanto, uma conselheira informou que o Conselho utiliza o formulário impresso, *“escrito manualmente”* (Conselheira Tutelar, Regional Grande Florianópolis), o que exigiria a coleta manual de dados caso o Conselho desejasse produzir informações para fins de diagnóstico. Outros dois mencionaram que o programa está desatualizado e seis informaram não utilizá-lo, um deles pelo fato de *“não ter senha”* para acesso (Conselheira Tutelar, Regional AMAVI). Mas na maior parte dos municípios, 47,29%, o SIPIA não está instalado em virtude da condição obsoleta dos computadores. Segundo declarou uma conselheira, *“o computador do conselho é muito antigo e não comporta o programa”* (Conselheira Tutelar, Regional AMREC), fato reiterado por outra que informou que o Conselho possuía *“um único computador que é muito antigo, não abre programas”* (Conselheira Tutelar, Regional AMAVI).

Os conselheiros que não informaram sobre o uso do SIPIA somaram 10,81%, parte deles alegou desconhecer a situação em virtude de atuar apenas nos plantões noturnos, sugerindo a existência de conselheiros que não conhecem a própria rotina do Conselho. É o SIPIA que fornece os indicativos para a classificação dos tipos de violação de direitos, dos agentes violadores e das Medidas correspondentes. Desconhecê-lo ou não fazer uso deste recurso significa que os

conselheiros estão recorrendo a outras referências para o processamento das denúncias, para a tomada de decisão e para a realização dos procedimentos.

O SIPIA surgiu em meados da década de 1990 e desde então têm sofrido mudanças no sentido do seu aperfeiçoamento, mas é inegável o descompasso entre tais avanços tecnológicos e sua utilização, pois não há política de formação para conselheiros com ações continuadas e investimentos em infraestrutura compatíveis. Conforme visto, apenas 33,78% dos municípios catarinenses fazem uso deste recurso, embora a partir dele seja possível produzir diagnósticos locais, estadual e nacional, ferramentas necessárias para a formulação e gestão de políticas públicas, bem como para o monitoramento da violação de direitos. Nesse caso, os dados gerados pelo SIPIA são recursos institucionais que poderiam ser acionados pelos conselheiros para potencializar o debate sobre o Sistema de Garantia de Direitos.

Verificamos que em Santa Catarina houve um curso de formação para conselheiros tutelares, conselheiros de direitos e servidores das prefeituras para a implantação do SIPIA-CT Web. Esta ação da Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e do CONANDA teve início no final de 2009, mas não foi extensiva a todos os Conselhos Tutelares. O alvo inicial da capacitação eram os 29 municípios inclusos na agenda social⁴⁴, os 15 maiores municípios do Estado e aqueles que já usavam o SIPIA ou que apresentavam infraestrutura para tanto (DIÁRIO DE CAMPO, 29/08/2010).

O curso de formação para os conselheiros catarinenses para uso da versão *on-line* do SIPIA foi gerenciado por um grupo de trabalho do qual fizeram parte representantes do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), da ACCT, do Ministério Público e da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação. Enquanto que a equipe responsável por ministrar a capacitação foi composta de dois representantes da referida Secretaria de Estado e um da ACCT. A primeira etapa da formação incluía o estabelecimento de parcerias com IES para aproveitamento dos laboratórios de informática e a promoção de reuniões com os prefeitos e os gestores das secretarias municipais às quais os

⁴⁴ A agenda social do governo federal foi elaborada em 2007 e visa a redução da desigualdade, a consolidação de uma política de garantia de direitos, a gestão integrada das políticas sociais e o incentivo à pactuação federativa entre as três esferas (IPEA, 2008).

Conselhos Tutelares estavam vinculados. O propósito destas reuniões era garantir estrutura adequada, como computadores e *internet*, mediante assinatura de termo de compromisso. Assim procedendo, os prefeitos poderiam ser responsabilizados pelo Ministério Público caso não cumprissem as condições acordadas. A segunda etapa consistia na realização do curso de capacitação para grupos de conselheiros tutelares e de direitos e servidores das prefeituras dos municípios previamente selecionados (DIÁRIO DE CAMPO, 29/08/2010).

Entretanto, uma série de acontecimentos levou ao cancelamento da atividade. Dentre eles, o descumprimento das etapas planejadas pelo grupo de trabalho por parte dos representantes do governo estadual, que agendaram e realizaram formações sem a reunião prévia com os gestores municipais e sem a presença de representantes da ACCT, além da não observância dos requisitos para a contratação de um mobilizador estadual segundo previa o edital da SDH e do CONANDA⁴⁵ (DIÁRIO DE CAMPO, 29/08/2010).

Além deste fato, os conselheiros informaram que a empresa responsável pelo desenvolvimento da versão *on-line* do SIPIA não havia feito a migração das informações da rede de serviços contidas no Banco de Dados do *software* para o novo sistema, que não havia suporte do Estado para sanar as dúvidas após a capacitação e que a liberação das senhas para acesso ao sistema era demorada. Inclusive, alguns Conselhos ainda não as tinham recebido mesmo após a participação dos conselheiros no referido curso. Por outro lado, ficou evidenciado que os conselheiros que tiveram acesso às capacitações e que receberam as senhas não estavam aderindo ao uso do SIPIA, fato que contribuiu para ampliar a tensão entre os representantes do governo do Estado e a ACCT, responsável por monitorar a adesão dos Conselhos pós-capacitação (DIÁRIO DE CAMPO, 29/08/2010).

⁴⁵ O mobilizador era um bolsista contratado pela empresa responsável pelo desenvolvimento e implantação do SIPIA-CT Web. A indicação do candidato cabia à ACCT, mas foi feita por representante do governo estadual que indicou uma pessoa da sua família, segundo foi relatado pela presidente da ACCT. Durante a reunião de Coordenadores Regionais ocorrida em 29/08/2010, foi deliberado que as capacitações para uso do SIPIA estavam canceladas até que o Grupo de Trabalho estadual fosse reunido para apuração dos fatos. Nessa ocasião, a plenária aprovou um documento dirigido ao Secretário da Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação, à Coordenação do Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude do Ministério Público de Santa Catarina, ao CEDCA e ao Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares denunciando a situação e exigindo providências.

Importante ressaltar que a participação da ACCT nas capacitações não se restringia ao compartilhamento da gestão, mas incluía a destinação de recursos financeiros. Isso significa que a ACCT, uma organização civil, participa do financiamento da formação dos conselheiros em substituição ao Estado. Fato também verificado em relação aos seminários para os operadores do Sistema de Garantia de Direitos. A esse respeito a ACCT mostra-se ambígua, pois ora atua como organização da sociedade civil, a quem cabe, sobretudo, o controle social; ora executa ações de políticas públicas e monitora a sua implantação, funcionando como uma agência do governo.

Ao participarmos da formação oferecida aos conselheiros da Regional AMMVI, verificamos que às questões conjunturais citadas somavam-se outras que suscitaram importantes críticas ao SIPIA-CT Web. Os conselheiros identificaram limites no próprio sistema. O primeiro refere-se à inexistência de previsão de tratamento para todas as situações notificadas. Por exemplo, uma vez registrada a Requisição de serviços públicos, uma das atribuições do Conselho, o sistema considera que esta será cumprida e não prevê desdobramentos diante da negativa dos gestores. Assim, não é possível dar prosseguimento aos registros, mesmo que as ações sejam realizadas. O segundo limite refere-se ao fato de o SIPIA destinar-se apenas ao registro das violações de direitos e dos agentes violadores, com a consequente indicação da Medida a ser aplicada e a geração de documentos padrão, tais como ofícios, notificações e relatórios. Portanto, não há previsão para o registro de participação em reuniões, audiências públicas, palestras, capacitações, entre outras atividades que compõem a rotina dos Conselhos, exigindo a criação de instrumento paralelo para documentá-las e dar-lhes visibilidade.

Por outro lado, percebemos que o uso do SIPIA implica na obrigatoriedade dos conselheiros tomarem providências em relação às denúncias recebidas. Uma vez cadastrada a notificação, não é possível ignorá-la, pois o próprio sistema indica pendências e para permitir o acesso exige o registro dos encaminhamentos, atuando como um mecanismo controlador das ações dos conselheiros (DIÁRIO DE CAMPO, 16/03/2010). Fato que poderá contribuir para a averiguação das denúncias, para que crianças e adolescentes tenham seus direitos restituídos e para a responsabilização dos agentes violadores através da aplicação de medidas que lhes são pertinentes.

Lacunas explicitadas no terceiro capítulo, quando tratamos da focalização e da descontinuidade das ações diante das violações de direitos, da demora na tomada de providências e da não exploração de todas as possibilidades restitutivas, conforme apontado por autores como Peres (2001), Sá (2001), Siqueira (2008) e Gebeluka (2008). Nesse sentido, o SIPIA desponta como um mecanismo de responsabilização e de controle da atuação dos Conselhos e a não adesão ao sistema constitui uma estratégia para burlar tal possibilidade.

A ausência de dados produzidos pelos Conselhos Tutelares catarinenses pode ser explicada, em parte, por estas contingências, mas não somente. Pois mesmo aqueles que possuem o SIPIA instalado e o utilizam não exploram esta possibilidade para subsidiar e fundamentar seus argumentos. Em resumo, as ferramentas tecnológicas indisponíveis para os Conselhos impedem a produção de dados que representam recursos institucionais importantes para a defesa de direitos. Todavia, a sua presença nem sempre é acompanhada da disponibilidade para o seu uso.

Aliada à prática de não produzir informações, identificamos a veiculação de discursos que intentam sensibilizar os gestores para com a situação das crianças sem que fossem fundamentados em bases jurídicas ou em dados objetivos de modo a responsabilizá-los pela insuficiência de serviços. A concepção de criança e de adolescente como sujeito portador de direitos convive com manifestações eivadas de compaixão, indícios de que a interiorização dos princípios da proteção integral está em processo e que o *habitus* dos conselheiros é um elemento relevante para a constituição dos Conselhos Tutelares e, por conseguinte, incidem sobre a sua identidade e sua capacidade de vocalização.

Verificamos, pois, que os Conselhos não se mostram, necessariamente, como caixas de ressonância das violações de direitos, pelo menos na condição de uma instituição com potencial para tanto. Os mecanismos de vocalização utilizados apresentam-se frágeis no sentido de dar visibilidade à violação de direitos. Foram recorrentes: os relatos de violações como fenômenos individualizados e a prática de buscar respostas caso a caso; os discursos sensibilizadores desprovidos de argumentos jurídicos; a não contestação pública dos dados oficiais e a subutilização do SIPIA como recurso institucional que confere visibilidade às violações de direitos

e aos agentes violadores, implicando na ausência de indicadores oriundos das realidades locais e que são necessários à produção de argumentos em defesa de direitos de crianças e adolescentes. Soma-se a estes mecanismos a centralidade da interlocução dos Conselhos Tutelares com as instituições de atendimento em detrimento da articulação com outras organizações com potencial para efetuar o controle social das políticas públicas.

Em resumo, os dados sugerem que os mecanismos de vocalização utilizados pelos Conselhos Tutelares catarinenses são congruentes com a sua identidade fronteiriça, derivada do seu caráter híbrido e das condições materiais e simbólicas que agem como estrangulamentos à atuação. Assim sendo, posicionam-se em situação de desvantagem perante outras instituições do Sistema de Garantia de Direitos e com as quais estão em relação de interdependência. Mais especificamente, mostram-se fragilizados e o poder que geram não é suficiente para imprimir direção à defesa e restituição de direitos violados.

Por fim, entendemos que os mecanismos e a capacidade de vocalização dos Conselhos também estão relacionados à indefinição da posição destinada a estas instituições na estrutura da política pública de proteção à infância. O Estatuto, quando dispõe sobre a política de atendimento nos artigos 86, 87 e 88, não menciona os Conselhos Tutelares como órgãos que a integram. Mas, como visto, a criação destes é obrigatória em todos os municípios, independentemente do seu porte. O fato de ser definido como órgão encarregado pela sociedade para zelar pelos direitos de crianças e de adolescentes e como autônomo relativamente ao exercício de suas atribuições parece deixá-lo suspenso no que se refere à estrutura das políticas públicas. Em decorrência, a responsabilização dos gestores públicos pela sua instalação e manutenção, incluindo recursos materiais, tecnológicos, formação continuada e assessoria técnica permanece em terreno nebuloso, levando os próprios conselheiros, por meio da sua organização, a ACCT, a assumir a execução de ações do Estado em detrimento da sua condição de organização da sociedade civil.

5.2 OS CONSELHEIROS E A CAPACIDADE DE VOCALIZAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES

Os *habitus* e as representações dos conselheiros tutelares são citados por vários autores como limitadores da defesa de direitos, incidindo sobre a identidade dos Conselhos. Há fatores referentes ao *habitus* dos cidadãos que se tornam conselheiros e aos contextos que desencadeiam a sua manifestação e que precisam ser considerados. Para melhor entender esse processo, apresentamos alguns atributos dos conselheiros advindos das exigências para a candidatura, segundo estabelecem as legislações municipais, e de outros fatores que têm atraído os cidadãos para comporem os Conselhos.

Os requisitos mínimos a serem cumpridos pelos cidadãos interessados em compor o Conselho Tutelar estão descritos no artigo 133 do Estatuto da Criança e do Adolescente e são: “reconhecida idoneidade moral”, “idade superior a vinte e um anos” e “residir no município” (BRASIL, 2010a, p. 39). Exigências que podem ser complementadas com a inclusão de outras, desde que aprovadas em lei municipal e que estejam de acordo com os direitos individuais previstos na Constituição Federal, conforme orienta o CONANDA (2001). Portanto, os conselheiros tutelares são cidadãos escolhidos segundo critérios definidos no Estatuto e nas legislações municipais, que também definem os processos de escolha.

Bragaglia (2005) afirma que o Estatuto estabelece regras mínimas para candidatura e deixa aos municípios a responsabilidade para definir sobre a estrutura e a forma de funcionamento do Conselho Tutelar, permitindo que estes legislem sobre a matéria de acordo com suas peculiaridades e expressem a diversidade das discussões travadas em âmbito local entre os sujeitos envolvidos na luta pelos direitos de crianças e adolescentes. Diversidade que se reflete na formação dos próprios Conselhos em face: dos critérios para a candidatura, que atraem cidadãos com perfis e concepções diferentes; da estrutura e normas para funcionamento, condições concretas a partir das quais se dá a atuação; e dos processos distintos de envolvimento da comunidade local na eleição dos conselheiros, variando desde o voto direto e facultativo dos eleitores até os colégios eleitorais, sendo que esses podem se constituir de forma restrita ou ampliada.

Diante desta possibilidade, posta pela Lei Federal, os municípios podem optar entre a adoção apenas dos requisitos mínimos previstos no Estatuto ou a inserção de outros e ampliar as exigências para a candidatura, revelando, segundo Bragaglia (2005, p. 46), “a compreensão, que se tem referente às capacidades que os Conselheiros precisam ter”, assim como “a própria concepção e expectativa de cada município com a ação deste órgão”. Desse modo, os critérios definidos nas legislações dos municípios têm variado desde a exigência ou não de escolaridade, formação profissional específica, tempo de moradia, aprovação em prova de conhecimentos, participação em seminários e cursos, comprovação de conhecimento em informática, vinculação com órgão de atendimento à infância e habilitação para dirigir veículos.

O CONANDA (2001) sugere que os conselheiros tenham o domínio do vernáculo, demonstrem conhecimento na área, possuam disponibilidade, disposição e vocação para a causa pública e que tenham experiência, sendo que a formação técnico-profissional não figura dentre as recomendações. Tão desafiador quanto ser conselheiro é compor este mosaico e dosar capital cultural e social, manifestos através do conhecimento, da experiência e do engajamento, sem necessariamente tê-los desenvolvido pela via da formação profissional. Ou seja, se o exercício das atribuições dos Conselhos Tutelares exige dos conselheiros estas qualificações, como obtê-las sem que resultem da formação técnica? Por outro lado, como garantir a comprovação destas qualificações indicadas pelo CONANDA utilizando-se apenas o mecanismo de seleção representado pelo voto dos munícipes eleitores ou dos delegados dos colégios eleitorais?

A primeira vista a imagem do conselheiro tutelar é expressa como um representante da comunidade – maior de 21 anos, idôneo e residente no município, que compõe um colegiado imbuído da responsabilidade de zelar pelo cumprimento dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Mas neste ponto já é possível concluir que à figura do representante da comunidade agregam-se outros elementos que tornam mais complexa a sua definição, ampliada pelos requisitos que as leis municipais exigem para a candidatura ao cargo e que, em parte, remetem aos critérios de seleção com base em conhecimentos especializados, traço típico das organizações burocráticas.

No Brasil, 95% dos municípios adotam os requisitos previstos no Estatuto, além de um conjunto de outras exigências, sendo as principais a fixação de escolaridade mínima (78%), experiência com crianças e adolescentes (55%) e aprovação em avaliação de conhecimentos (47%). Na região Sul a adesão ao disposto no Estatuto mostra-se variável, pois 98% dos municípios exigem reconhecida idoneidade moral, 95% idade superior a 21 anos e 99% exigem residência no município (CEATS/FIA, 2007). Os demais requisitos também estão presentes em percentuais semelhantes aos indicados em âmbito nacional.

Em Santa Catarina, com base na amostra pesquisada, podemos afirmar que os municípios cumprem os critérios mínimos estabelecidos no Estatuto, sendo que a diversidade constatada situa-se nos requisitos complementares. Exemplo deste fato é a significativa variação no quesito tempo de residência no município. Em Campo Alegre (2008) e Araranguá (1998) a legislação municipal exige apenas a comprovação de residência. Em outros, porém, é preciso comprovar pelo menos um ano de moradia, como em Campos Novos (2005) e Guaramirim (2009); mais de dois anos, como em Capinzal (2002) e Itajaí (1998); mais de três anos, em Balneário Camboriú (1991) e Indaial (2011) e cinco anos em Navegantes (1993) e São Miguel d'Oeste (2001).

Outros requisitos complementares foram encontrados nas legislações municipais catarinenses, como possuir Carteira Nacional de Habilitação (CNH)⁴⁶, a exemplo dos municípios de Capinzal (2002), Itapiranga (2001), Joaçaba (2007) e Schroeder (2007). Mas a habilitação para dirigir veículos nem sempre consta explicitamente como exigência para a candidatura ao cargo de conselheiro tutelar, pois está posta de forma indireta, ou seja, a CNH é um dos documentos que deve ser apresentado para efetuar a inscrição, como em Jaraguá do Sul (2008), introduzindo sutilmente um segundo rol de critérios. Nesse caso, possuir a CNH retira do executivo municipal a responsabilidade de prover motorista para o Conselho, pois o próprio conselheiro desempenha esta função.

⁴⁶ Considerado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, pois o acesso a veículo não é universal e ser motorista não se configura como uma condição para o exercício da função de conselheiro (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Também identificamos, entre as exigências complementares, a comprovação das aptidões físicas e mentais, como em Blumenau (2003) e Joaçaba (2007); a quitação com o serviço militar e com as obrigações eleitorais, segundo consta na legislação de Rio Negrinho (2003); estar no gozo dos direitos políticos, como em Maravilha (2004) e Palmeira (2007); ter experiência na defesa e/ou atendimento à criança e ao adolescente, como em Criciúma (1992) e Joinville (1998); conhecimento em informática, a exemplo de Campos Novos (2005) e Indaial (2011), além de prova de conhecimentos adotada em vários municípios, sobre a qual será tratado adiante.

A escolaridade está entre os requisitos previstos em vários municípios catarinenses para a candidatura ao cargo de conselheiro tutelar, com predomínio do ensino médio. Mas, diferentemente das tendências nacional e regional, que indicam a prevalência da escolaridade de ensino médio entre os conselheiros, com 56% no Brasil e 51% na região Sul (CEATS/FIA, 2007), na amostra pesquisada destaca-se a formação superior como um traço dos conselheiros tutelares catarinenses, como indicado na Tabela 6:

TABELA 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES POR ESCOLARIDADE

Escolaridade dos conselheiros tutelares	Nº.	%
Ensino Fundamental completo	02	1,56
Ensino Médio completo	28	21,87
Ensino Médio cursando	02	1,56
Ensino Superior completo	54	42,18
Ensino Superior incompleto	15	11,71
Ensino Superior cursando	27	21,09
Total	128	100,00

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

Dentre os conselheiros com escolaridade superior, 12 possuem especialização e cinco estão cursando. Quanto às áreas de formação profissional em nível superior citadas pelos conselheiros destacam-se pedagogia, serviço social, psicologia, direito, fisioterapia e enfermagem. Mas as profissões são bastante variadas, incluindo agente comunitário de saúde, técnicos em enfermagem e

contabilidade, eletricista, agricultor, auxiliar de serviços gerais, além de donas de casa, estudantes e aposentados.

A fixação de escolaridade mínima está entre os possíveis requisitos previstos nas leis municipais, mas não podemos inferir se há maior ou menor interesse de profissionais com escolaridade superior ou fundamental ou média para serem conselheiros, já que o acesso não é livre a todos os cidadãos acima de 21 anos e com comprovada idoneidade moral, segundo as regras gerais. Outros fatores como o desemprego e a remuneração também podem ser considerados como possíveis motivações.

De qualquer modo, a exigência da formação superior é tema polêmico. Como a residência no município é uma regra da Lei Federal, portanto, de cumprimento obrigatório, podendo a lei municipal apenas complementar fixando o intervalo de tempo, a adoção desse requisito é viável mediante a existência de cidadãos com esta qualificação no próprio local e que possibilite a alternância destes no Conselho. O que não constitui um obstáculo para as regiões que contam com instituições de ensino superior. Por outro lado, a distribuição desigual de trabalhadores com formação em nível superior no Brasil coloca-se como limite à aplicação desse tipo de requisito em toda a extensão do país, pois a obrigatoriedade de comprovar residência no município, diferentemente de outros cargos públicos, inviabiliza o deslocamento destes profissionais, além de se tratar de cargo temporário e eletivo.

Mas há posições distintas a respeito da exigência de formação técnica. Sêda (2004) propõe a presença no Conselho de alguns profissionais, em especial, assistentes sociais, advogados, psicólogos e pedagogos, em conformidade com as possibilidades de cada município, pois este, como órgão de controle social, exige saberes de áreas afetas à garantia de direitos⁴⁷. Orientação seguida no município catarinense de Itajaí, onde o Conselho Tutelar é composto por quatro profissionais, incluindo assistente social, psicólogo, advogado e pedagogo e um representante da

⁴⁷ Ratificando esta posição encontramos o Projeto de Lei nº. 4.860/2009, de autoria de Ilderlei Cordeiro (PPS/AC), propondo alteração no artigo 132 do Estatuto para que um dos membros do Conselho Tutelar, pelo menos, seja assistente social, exceto diante da “indisponibilidade no município” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009b). Parecer favorável foi apresentado pela Relatora Deputada Elcione Barbalho (PMDB/PA), da Comissão de Seguridade Social e Família refletindo posição destoante das recomendações do CONANDA.

comunidade (ITAJAI, 1998). Em decorrência, os candidatos com tais formações organizam chapas para concorrer às vagas, que define a competência técnica como critério para a candidatura, denotando a aproximação com uma das dimensões das organizações burocráticas e indicando que as qualificações para o exercício do cargo de conselheiro tutelar são oriundas da formação técnica. Entretanto, uma das vagas é destinada a um candidato “representante da comunidade”, cuja escolaridade mínima é o ensino médio. A distinção entre o conselheiro profissional e o representante da comunidade não tem amparo no Estatuto, pois todos os eleitos compõem o colegiado e suas atribuições são as mesmas, não importando a escolaridade, a formação técnica ou o número de votos obtidos. Além desses aspectos, cabe ressaltar que todos os conselheiros são escolhidos pela comunidade para agir em seu nome na defesa de direitos de crianças e adolescentes. Assim, todos são representantes da comunidade.

Composição semelhante está presente no município de Balneário Camboriú (1991), que estabelece a presença de assistente social, psicólogo, bacharel em direito e dois representantes da comunidade com ensino médio e experiência na área de defesa e de atendimento à criança e ao adolescente. Também localizamos composição similar em Criciúma (1992), onde o Conselho inclui profissionais graduados em serviço social, pedagogia, psicologia, saúde e direito, sendo uma vaga por área. E em Rio do Sul (1994), cuja formação exigida é em serviço social, pedagogia, psicologia, sociologia, direito ou outra área considerada afim pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Portanto, são Conselhos que se constituem como equipes multiprofissionais.

Os municípios citados situam-se na região do Alto Vale do Itajaí (Rio do Sul), da Foz do Rio Itajaí (Balneário Camboriú e Itajaí) e Carbonífera (Criciúma). Possuem população entre 60 e 200 mil habitantes e em todos há IES, fato que contribui para o estabelecimento desses requisitos. Contrariando as orientações do CONANDA, nos citados municípios há o entendimento de que as qualificações para ser conselheiro tutelar são oriundas da formação técnica.

Além da exigência de escolaridade, a preocupação com o nível de informação dos candidatos também aparece sob a forma de avaliação de conhecimento e participação em cursos como etapas do processo de escolha.

Critérios que dão a entender que há municípios que expressam a expectativa de que os conselheiros tenham formação, conhecimento e experiência, além de capacidade psicológica para o desempenho das atribuições atinentes ao Conselho Tutelar. A aprovação em prova de conhecimento é citada na legislação de nove municípios, dentre os quais estão Indaial (2011), Maravilha (2004) e Schroeder (2007); a prova associada à obrigatoriedade de participar em cursos como etapa eliminatória do processo de escolha encontra-se citada na legislação de quatro municípios, Blumenau (2003), Jaraguá do Sul (2008), Curitiba (1999) e Campos Novos (2005). Enquanto que apenas a frequência a palestras e cursos consta em três municípios, Xavantina (2005), São Bento do Sul (2009) e Herval D'Oeste (2008). No total, a preocupação com a averiguação e/ou com a agregação de conhecimento dos candidatos foi identificada em 27% da amostra pesquisada.

Por sua vez, a aferição de conhecimento mediante aplicação de prova é um dos requisitos em torno do qual há maior tensão. A prova de conhecimento, eliminatória, consiste numa etapa do processo de escolha anterior à submissão ao voto, funcionando como um filtro, entendida pelos críticos como uma seleção prévia sem a participação da comunidade. Nesse caso, cabe à comunidade eleger entre aqueles previamente selecionados, deslocando para o executivo municipal a tarefa de escolher os conselheiros e gerando tensão entre compatibilizar critérios de competência exigidos diante da complexidade das atribuições do Conselho Tutelar e a participação social (SILVA, 2008).

Mas a disputa vai além, situando-se em torno de distintos projetos, ou seja, entre a concepção do Conselho Tutelar como uma instituição de especialistas ou como um grupo de cidadãos representantes da comunidade, particularmente, formado por agentes engajados na defesa de direitos ou vinculados ao atendimento de crianças e de adolescentes, com atuação militante e/ou voluntária. Ambiguidade que está inscrita na origem do Conselho – melhor dizendo, do Estatuto da Criança e do Adolescente, fruto da Constituição Federal marcada por intensa participação social, mas implementada sob a orientação de tendências neoliberais defensoras da redução do Estado e da responsabilização da sociedade civil pela prestação de serviços sociais públicos. Aliado, ainda, ao caráter híbrido da própria definição

jurídica, levando o Conselho a adotar atributos das organizações burocráticas, como formação técnica e conhecimentos especializados.

Acrescentamos o fato de que no interior das configurações há grupos com tendências diferentes, que ora ascendem e ora declinam na sua capacidade de gerar e exercer poder. Como afirma Elias (2005, p. 81, grifo do autor), o poder é relacional, não é algo possuído por alguém, “não é um amuleto que um indivíduo possua e outro não; é uma característica estrutural das relações humanas – de *todas as relações humanas*”, por isso está distribuído e oscila entre todos os componentes das configurações, como o Sistema de Garantia de Direitos.

Nesta perspectiva, instalam-se conflitos em torno das exigências para a candidatura, uma vez que estas definem quem pode e, ao mesmo tempo, quem está impedido de aspirar à ocupação do cargo de conselheiro. Da mesma forma, emergem disputas acerca dos mecanismos de escolha, que podem conferir maior peso para a expressão da vontade individual do eleitor, ou para os grupos organizados, com base em um rol maior ou menor de exigências, entre outros citados. Em resumo, estes conflitos e tensões resultam do entrecruzamento dos grupos em disputa no interior de uma configuração, cujos níveis de maleabilidade ou de rigidez proporcionarão a efetivação das muitas possibilidades que encerram os processos sociais. Estruturados mas não lineares, os acontecimentos não são apenas consequências diretas de ações planejadas e intencionais, ou destas não resultam somente aquilo que era esperado, conforme Elias (2006).

Ilustrativo desta tensão foi o episódio registrado no município de Blumenau, em 2007, por ocasião do lançamento do manifesto “Para que também em Blumenau-SC os Conselheiros Tutelares sejam escolhidos pela Comunidade”, desencadeado pela introdução da prova de conhecimento e a seleção prévia que a mesma efetuou. Mais especificamente, pelo alto percentual de candidatos reprovados nessa etapa eliminatória. Dos 49 inscritos, nove obtiveram aprovação para participarem da etapa seguinte, a assembleia de escolha pelos delegados que compõem o colégio eleitoral. Na época, a ACCT posicionou-se favorável ao protesto e argumentou que a exigência de aprovação em prova de conhecimento fere o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente, pois restringe a participação da comunidade na escolha dos conselheiros, já que esta entra em cena após a seleção

prévia efetuada pelo poder público (SILVA, 2008). Apesar desse argumento, no decorrer das atividades por nós observadas não identificamos episódios de questionamento desta prática, nem tampouco, uma posição clara da ACCT acerca dos requisitos para candidatura ou relativa aos processos de escolha.

Em síntese, o Estatuto indica critérios gerais e mínimos, base a partir da qual cada município delinea os capitais que são requeridos para que cidadãos tornem-se conselheiros. As requisições transitam entre a exigência de capital cultural, mensurado pelo nível de informação e conhecimento e comprovação de escolaridade, por exemplo, e capital social, expresso no potencial estratégico de acesso às redes de influência e inserção social.

Os requisitos legais delimitam quem pode e quem está impedido de tornar-se conselheiro, mas não são suficientes para garantir que os cidadãos escolhidos reúnam as condições necessárias para o exercício das atribuições dos Conselhos, pois não há formação específica por não se tratar de profissão ou ocupação regulamentada⁴⁸ e nem sempre há capacitação, como veremos adiante.

Por outro lado, a procura destes cidadãos pelo cargo não tem como critério único o interesse em agir na defesa do direito de crianças e adolescentes ou não resulta de uma trajetória de engajamento neste campo. Há requisitos que podem incluir ou excluir os que são movidos por este interesse, como a escolarização, aprovação em prova, tempo de residência no município, entre outros. Da mesma forma, a oportunidade de trabalho, mesmo que temporária, e a remuneração constituem fatores decisivos para atrair candidatos. No caso de Santa Catarina, apenas um Conselho Tutelar dentre a amostra pesquisada não é remunerado e um recebe jetons por atividades realizadas. Nos demais, a remuneração concentra-se nas faixas de até 1 Salário Mínimo (SM), com 31,08%; entre 1 e 2 SM, com 35,14% e entre 2 e 3 SM, com 14,87%. Acima destes valores situam-se 10,8%.

Numa sociedade salarial e com índices de desemprego, mesmo entre trabalhadores com escolarização superior, temos que considerar que uma motivação

⁴⁸ Destacamos, neste sentido, a Indicação 3.400/2008, de autoria do Deputado Robson Lemos Rodvalho (DEM/DF), propondo ao Ministro do Trabalho e Emprego estudo da possibilidade de incluir o ofício de conselheiro tutelar no Código Brasileiro de Ocupações. Em 06/04/2009 há informe sobre recebimento de resposta não entregue em face do licenciamento do Deputado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008).

para a candidatura é a busca pela inserção no mercado de trabalho. Embora em Santa Catarina o desemprego não tenha se destacado entre os candidatos, pois apenas 1,56% estavam desempregados por ocasião da candidatura, concorrer ao cargo de conselheiro pode significar a busca por melhoria da renda, por uma ocupação com maior prestígio e reconhecimento, em face da autoridade e da inserção social que o seu exercício possibilita e, ainda, pode constituir uma estratégia para estudantes.

Segundo a amostra pesquisada, a maioria possuía emprego formal quando se candidatou, somando 55,46%, com predominância do vínculo com o serviço público. Portanto, para esta fração eleger-se conselheiro não representou uma alternativa para o acesso ao mercado de trabalho, mas uma forma de agregar ganhos de outra natureza, como citado acima. Outros 10,15% trabalhavam na condição de autônomos. Em municípios onde não há dedicação integral dos conselheiros é possível compatibilizar a ocupação profissional com as atribuições do Conselho, nesse caso, há ampliação da renda e obtenção de vantagens simbólicas. Os aposentados somavam 4,68%, assim como as donas de casa e 3,12% eram estudantes. Apesar do baixo índice isolado, as categorias dona de casa, estudante e desempregado apareceram associadas com 8,59% e a categoria estudante também foi indicada em associação a autônomo, trabalhador do serviço público, de empresa privada e de entidade filantrópica por 7,03% dos conselheiros. A primeira vista constatamos uma evasão dos servidores públicos para os Conselhos Tutelares e, no conjunto, a presença significativa de estudantes.

A transitoriedade do cargo também pode atrair ou afastar candidatos, pois interromper uma carreira para dedicar-se ao Conselho Tutelar pode não ser atrativo para muitos profissionais, exceto para servidores públicos, para quem a legislação resguarda o espaço ocupacional depois de concluída a gestão, além de prever a opção entre a remuneração de seu cargo e a remuneração de conselheiro, o que está interdito para os trabalhadores do setor privado. Enquanto que para desempregados, pessoas que não exercem atividade remunerada e estudantes a ocupação do cargo de conselheiro representa uma oportunidade de trabalho, de acesso à renda e para agregar experiência e conhecimento que poderão ser úteis à carreira profissional. Além disso, ainda há outros ganhos simbólicos que podem

advir do reconhecimento pela comunidade local em face da submissão a um processo de escolha e da distinção pública que o exercício das atribuições de conselheiro proporciona.

Além dos aspectos descritos acima, destacamos outros elementos identitários dos conselheiros que não são diretamente relativos às exigências das leis municipais, dentre eles o gênero e a geração. Com base na amostra pesquisada, em Santa Catarina há predominância de mulheres entre os conselheiros, representando 81,25%. Dado que sugere compatibilidade com a prevalência da formação na área da educação (magistério e pedagogia), serviço social entre outras, pois são campos que absorvem grande contingente feminino, além das donas de casa. Associa-se, ainda, o entendimento acerca do cuidado e da proteção às crianças como competências das mulheres, como extensão da função materna, em face dos atributos tradicionalmente definidos como femininos, assim como o seu envolvimento em ações que exigem doação pessoal. Como afirmou uma conselheira, elas *“são um pouco mãe das crianças, vão ao fórum, nas audiências”* (DIÁRIO DE CAMPO, 28/04/2010).

Sobre a “forte predominância” feminina nos Conselhos, Costa (2005, p. 127) atribui ao uso de critérios de confiabilidade conservadores por parte da comunidade, pois os conselheiros “têm que ser amplamente conhecidos pela comunidade, ter uma família nuclear e ser mãe”. Mas também é possível levantar outros fatores para a compreensão da presença de mulheres, como a baixa remuneração e o trabalho precarizado, espaços ainda destinados ao gênero feminino. Mesmo entre as mulheres com 12 anos ou mais de estudo a remuneração tende a ser inferior a dos homens, pois estas permanecem situadas nos “nichos femininos” (IBGE, 2009).

Quanto à idade, observamos concentração na faixa acima de 30 anos, como demonstrado na Tabela abaixo:

TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO DOS
CONSELHEIROS TUTELARES
POR FAIXA ETÁRIA

Idade dos conselheiros	Nº.	%
21 – 30 anos	29	22,65
31 – 40 anos	43	33,59
41 – 50 anos	31	24,21
51 – 60 anos	16	12,50
Acima de 60 anos	06	4,68
Não responderam	03	2,34
Total	128	100,00

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

Considerando que o Estatuto e, portanto, o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, completou 21 anos de vigência, ainda temos uma significativa concentração de conselheiros tutelares em cujas etapas iniciais de socialização não estavam presentes estes conteúdos. A geração nascida após o advento do Estatuto estará apta a concorrer aos processos de escolha a partir desta década, quando completará a idade exigida para o cargo de conselheiro. Nesse sentido, pressupomos que teremos conselheiros para quem os direitos de crianças e adolescentes foram inculcados desde o seu nascimento e que foram alcançados pela proteção proposta pelo Estatuto. Ao contrário da maioria, que está incorporando, nos processos sucessivos de formação do *habitus*, estes conteúdos como camadas que vão se depositando em negociação com os sistemas classificatórios interiorizados. E uma forma de ampliar a incorporação dos conteúdos é por meio da participação em debates, acesso à informação e experiências que oportunizem novos aprendizados, no que os processos de capacitação poderão contribuir.

A constituição do indivíduo decorre da aprendizagem social e o processo de humanização se dá com base nas capacidades e na posição que o indivíduo ocupa no grupo, da estrutura do grupo e do seu processo formador, ou seja, do contexto onde nasce biologicamente e, ao mesmo tempo, socialmente, ao se inserir num mundo pré-existente. Conforme Elias (1994a), é na sociedade e na relação com outros que o ser humano cresce psicologicamente, aprende a falar e a dominar símbolos, incorpora normas de comportamento, apreende mecanismos para o controle de instintos, forma seu *habitus*. Enfim, torna-se humano nas relações com

outras pessoas, as quais, por sua vez, dependem das estruturas anteriores e do legado de gerações passadas, que permanecem como num contínuo a forjá-las.

Os conselheiros são portadores de um acúmulo de conhecimento oriundo de suas formações, de experiências profissionais ou de participação cidadã, ou de estudos específicos sobre as legislações de proteção à criança e ao adolescente. Mas desempenhar as atribuições do Conselho Tutelar constitui uma experiência ímpar, pois não há uma construção prévia, decorrente de processos de formação, a exemplo do que ocorre com as categorias profissionais. O ser conselheiro tutelar só pode ser pensado como construção que se dá durante a experiência e que resulta da interação entre os esquemas de percepção já interiorizados e do grau de incorporação da nova realidade posta a ele, representada pelas atribuições, pela autoridade, por compor um órgão colegiado e autônomo e por todos os significados inerentes aos direitos da infância e que são referências para a atuação.

Conforme exposto, o *habitus* produz representações e práticas com base em esquemas de classificação interiorizados e é multifacetado, fruto da negociação entre os vários elementos interiorizados durante a trajetória pessoal e profissional, em face do lugar que o agente ocupa nos grupos de pertencimento, do gênero etc., inclusive podendo ser contraditórios.

A este respeito, são ilustrativas as leis municipais ou as portarias de juízes da infância que preveem o toque de recolher⁴⁹ para crianças e adolescentes, por vezes, contando com o apoio e a atuação direta dos conselheiros no “recolhimento” destes, como atesta a declaração do presidente do Conselho Tutelar do município catarinense de Camboriú, onde foi implantado o Programa Acolher e Encaminhar, com o objetivo de manter “crianças e adolescentes fora das ruas após as 23h” e

⁴⁹ Localizamos notícias de Leis municipais e/ou Portarias de Juízes instituindo o toque de recolher nos seguintes municípios: Patos de Minas e Itajá (MG), Ilha Solteira, Fernandópolis e Itapura (SP), Nova Andradina e Anaurilândia (MS), Santo Estevão, Ipecaetá e Antônio Cardoso (BA), Massaranduba e Camboriú (SC). O CONANDA e o Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares emitiram notas contrárias a tais medidas. O Plenário do Conselho Nacional de Justiça, em 09/09/2009, manifestou-se pela ilegalidade, em julgamento relativo à portaria que instituiu o Toque de recolher em Patos de Minas, pois à autoridade judiciária não compete editar leis, exceto regulamentar os casos estritamente previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (CNJ SUSPENDE, 2009). Posteriormente, a incumbência de julgar a legalidade das portarias emitidas nas comarcas pelos juízes foi repassada aos tribunais estaduais (SIQUEIRA, 2009).

“conscientizar os pais sobre a educação e orientação aos filhos” (WALTRICK, 2009, s/p.).

Segundo informou o presidente do Conselho, os pais ou responsável são advertidos e notificados pelos conselheiros acionados pela polícia. Estando isentos do “recolhimento” os estudantes mediante comprovação de que estavam na escola. Mas, o principal indicador da dimensão repressiva dessa proposta está expresso na afirmação do conselheiro sobre o alvo principal da ação, ou seja, “os jovens que estão em situação de risco”. A intenção declarada consistia em “montar um perfil desse menor e cadastrá-lo” nos arquivos do Conselho, evidenciando que não se trata de uma iniciativa para proteger crianças e adolescentes, mas para “cadastrar” um determinado segmento potencialmente perigoso. E para os que forem “flagrados” reincidindo, as medidas serão “ainda mais graves”, alertou o conselheiro (WALTRICK, 2009, s/p.)⁵⁰.

Este exemplo demonstra as tensões presentes no agir de conselheiros e que é oriunda, em parte, do caráter multifacetado destes agentes, reafirmando a disputa entre um conjunto de valores que são exteriorizados por meio de práticas de criminalização de um grupo de crianças e de adolescentes em particular, típicas das legislações e políticas anteriores ao Estatuto, atual referência para as ações finalísticas dos Conselhos e conselheiros, como abordado no terceiro capítulo.

Segundo Bourdieu (1987, p. 149), o *habitus* se constitui socialmente como “esquemas de percepção, pensamento e ação”. Como um conjunto de sistemas valorativos que é interiorizado ao longo da socialização dos agentes, funciona como esquemas de classificação que orientam as ações e decisões, produzindo representações e práticas. Nessa perspectiva, a referência para a ação dos conselheiros tutelares não se resume ao previsto no Estatuto, pois a sua própria interiorização está se dando por mediações sucessivas, pela negociação entre este e os sistemas valorativos incorporados anteriormente, sendo que se exterioriza sob diversos nuances.

⁵⁰ Mecanismos de controle como estes foram também reivindicados por outros Conselhos, como denunciado em Fortaleza-CE, pela Fundação da Criança e da Família Cidadã, que “lançou o manifesto ‘Toque de Acolher’, em protesto contra a adoção do ‘Toque de recolher’, proposto por um grupo de conselheiros tutelares” (TOQUES DE RECOLHER, 2009).

Do exposto fica evidente que a capacidade de vocalização dos Conselhos também está relacionada aos seus agentes. Os requisitos mínimos definidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, combinados àqueles introduzidos pelas leis municipais para candidatura ao Conselho Tutelar mobilizam cidadãos com variada escolaridade, oriundos de diferentes campos profissionais, com ou sem experiência no atendimento às crianças e aos adolescentes, com representações mais ou menos congruentes com o disposto no Estatuto e com a concepção de direito social enquanto responsabilidade do Estado.

São agentes multifacetados e polifônicos, com diferentes trajetórias sociais e qualificações profissionais que estão ocupando o espaço do Conselho Tutelar, desde profissionais liberais a trabalhadores pouco escolarizados, homens e mulheres, dando-lhes feições distintas. Suas vinculações a outros grupos e suas representações funcionam como esquemas orientativos para o desempenho de suas atribuições e para o cumprimento da finalidade do Conselho Tutelar, que tem se constituído como uma instituição que transita entre a defesa de direitos e a reiteração das práticas de controle e de disciplinamento da população, condicionando diretamente a capacidade de dar visibilidade à violação de direitos com vistas à sua defesa.

5.3 AS CONDIÇÕES OBJETIVAS DOS CONSELHOS TUTELARES E A CAPACIDADE DE VOCALIZAÇÃO

As práticas conselhistas resultam da articulação entre as atribuições legais e os *habitus* dos cidadãos que compõem os Conselhos. Experiências acumuladas, valores incorporados e sistemas classificatórios guiam as ações e as representações no presente. Embora o *habitus* seja uma competência prática adquirida, uma matriz de referência ou uma aptidão social que possui certa permanência, sua manifestação se dá em determinado contexto, ou melhor, é desencadeada por e a partir de condições objetivas, dentre as quais destacamos a infraestrutura, a capacitação e a proteção do trabalho dos conselheiros, fatores citados com regularidade durante as atividades de formação.

5.3.1 Infraestrutura e capacitação

O Conselho Tutelar, como órgão administrativo que compõe o Sistema de Garantia de Direitos, prescinde de meios e infraestrutura para o seu funcionamento ininterrupto, em razão de seu caráter permanente e de sua finalidade de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. A incumbência de prover tais condições é do poder executivo municipal, em face da descentralização político-administrativa e da municipalização da política de atendimento, conforme diretriz constitucional ratificada pelo Estatuto.

Desta forma, no orçamento municipal deve constar rubrica orçamentária para este fim, incluindo a previsão de gastos com remuneração dos conselheiros e de pessoal para apoio técnico e administrativo, capacitação, instalações físicas, materiais de consumo e equipamentos diversos. Recursos oriundos de outras esferas administrativas podem ser destinados à estruturação dos Conselhos, mas é do executivo municipal a responsabilidade pela previsão e disponibilização destes investimentos. Embora o Estatuto não defina em qual área de política pública estes gastos devem ser alocados.

Não obstante à municipalização e a conseqüente primazia do município em prover os recursos de modo que o Conselho Tutelar seja instalado em condições adequadas ao desempenho de suas atribuições, a pesquisa Conhecendo a Realidade indica um cenário adverso, pois 88% dos Conselhos possuem instalações físicas permanentes, 80% dos pesquisados consideram boa a localização, 48% avaliam como boas as condições de conservação e, por fim, 37% consideram boas as condições de privacidade (CEATS/FIA, 2007). Se a maioria dos Conselhos instalados possui espaço físico permanente e em boa localização, na avaliação dos conselheiros os quesitos referentes à conservação e à privacidade não acompanham o mesmo grau de satisfação, indicando precarização das instalações.

Em Santa Catarina as condições apontadas pelos conselheiros são variadas. Da amostra pesquisada, 90,54% possui espaço físico com salas para atendimento privativo, além disso, 31,08% contam com salas para reuniões e

45,94% dispõem de recepção para acolhimento da população. Mas encontramos Conselhos cuja sede resume-se a uma sala, como ilustra o depoimento da conselheira, *“temos apenas uma sala bem pequena que usamos para todos os casos”* (Conselheira Tutelar, Regional AMUREL). Há Conselhos instalados em imóveis alugados, somando 36,48%, enquanto que 25,67% ocupam sede própria. Os demais funcionam nos prédios das prefeituras, em ginásio de esportes, sindicato dos trabalhadores rurais, casa da cidadania, clubes recreativos, câmara de vereadores, delegacias e em espaços compartilhados com Centros de Referência de Assistência Social, PROCON e Junta do Serviço Militar. A variada localização dos Conselhos indica que são instalados nos locais disponíveis, contribuindo para vincular a imagem destes aos órgãos policiais e ao legislativo, por exemplo, ou para mantê-los desvinculados da estrutura do Estado, por conseguinte, dificultando a demarcação dos Conselhos como integrantes da política de proteção à criança e ao adolescente, ou seja, como responsabilidade dos gestores públicos.

Todos os Conselhos pesquisados possuem acesso a telefone, a maioria dispõe de linha fixa e de uso exclusivo, 75,67%, além de telefone móvel, 77,02%. Os índices também são altos em relação à posse de computador, 94,59% e ao acesso à *internet*, 67,56%. Embora parte dos conselheiros tenha qualificado os computadores como sendo *“muito antigos”*, *“não funcionam”*, *“não abrem programas”* e *“precários”*, em consonância com as justificativas apontadas para a não utilização do SIPIA, conforme visto. E o acesso a veículo de uso exclusivo está posto para 62,16% dos Conselhos, enquanto que para os demais o carro está disponível em dias fixos da semana ou somente quando recebem denúncias que requerem deslocamento para averiguação.

A assessoria técnica, importante suporte aos conselheiros, é fornecida de modo permanente para 17,56% dos Conselhos, de forma esporádica para 36,48% e é inexistente para os demais. Os profissionais que prestam assessoria são assistentes sociais e psicólogos, principalmente. Já o apoio administrativo é permanente para 25,67%, esporádico para 37,83% e indisponível aos demais. Motoristas, auxiliares administrativos, auxiliares de serviços gerais e estagiários compõem as equipes que fornecem apoio aos Conselhos. Mas há queixas acerca da falta de suporte, como afirmou uma conselheira, eles *“não fazem muita questão de*

nos ajudar” (Conselheira Tutelar, Regional AMUREL), referindo-se aos serviços e recursos fornecidos pela prefeitura para o funcionamento do Conselho, enquanto que outra declarou que *“os conselheiros têm que limpar a sala”*, pois não há profissional da área designado para este fim (Conselheira Tutelar, Regional Grande Florianópolis). Ainda referente à ausência de apoio, os conselheiros citaram que o *“Conselho Tutelar não dispõe de motorista”* (Conselheira Tutelar, Regional AMREC) e quando tem, nem sempre está disponível, então o conselheiro *“solicita o carro na Secretaria [...] e vai dirigindo até onde precisa”* (Conselheira Tutelar, Regional AMARP), razão pela qual a exigência da CNH está entre os requisitos para a candidatura, conforme constatado.

A formação dos conselheiros também está prevista como responsabilidade do executivo municipal e na modalidade de capacitação em serviço, ou seja, ocorre por ocasião do processo de escolha e se estende ao longo do período em que ocupam o cargo. Isso significa que os conselheiros, embora componham um órgão cuja finalidade é a defesa de direitos de crianças e adolescentes, podem não ter tido acesso a este conteúdo orientativo ou tê-lo incorporado em níveis muito diferenciados.

Apesar de ser uma condição para o desempenho das atribuições, a capacitação não tem sido oferecida em todos os municípios, como evidenciado pelo estado da arte, e mesmo quando realizada, não envolve todos os conselheiros. De acordo com a pesquisa *Conhecendo a Realidade*, em 32% dos Conselhos do país nenhum conselheiro foi capacitado, índice que ficou em 30% na Região Sul. Ao passo que em 45% dos municípios a formação foi oferecida para todos os conselheiros, índice que na Região Sul registrou 39% (CEATS/FIA, 2007).

Segundo a amostra que pesquisamos, em 22 municípios foi organizada capacitação para os conselheiros antes da posse, representando 27,72%. Enquanto que em 20,27% a capacitação foi oferecida logo após a posse e em 13,51%, muito após o início das atividades. Dentre os que foram capacitados, houve quem considerou a formação recebida como *“não satisfatória”* (Conselheiro Tutelar, Regional AMFRI), como insuficiente, pois foi restrita a *“um único dia”* (Conselheira Tutelar, Regional AMMVI) e inadequada, pois foi ministrada por *“ex-conselheira cheia de vícios”* relativos ao desempenho das atribuições (Conselheira Tutelar,

Regional AMREC). Mas em 28,37% dos municípios pesquisados não houve formação específica para o exercício das atribuições do Conselho. Segundo afirmou uma conselheira, *“apenas participamos de seminários e não tivemos nenhuma capacitação organizada pelo nosso município, mas acho de suma importância que tenhamos capacitação antes de começarmos a trabalhar”* (Conselheira Tutelar, Regional AMMOC).

Neste caso, o acesso à capacitação deu-se através das atividades organizadas pela ACCT, como os seminários citados anteriormente e que não se constituem como espaços específicos para a instrumentalização dos conselheiros com vistas ao exercício cotidiano das atribuições. Reiterando o que foi apontado por Silva (2004) e Moraes (2007), sobre os conselheiros terem que aprender na prática o seu ofício e dependerem de seus próprios pares.

Contrariamente, constatamos alta expectativa em relação ao domínio de saberes por parte dos conselheiros em face das características de suas intervenções e da singularidade do espaço institucional que ocupam. Saberes que são tipicamente dos especialistas, como os que tratam de família, dependência em substância psicoativa, violência, trabalho infantil, direitos sociais, políticas públicas, funcionamento do Poder Judiciário e do Ministério Público, manuseio de instrumentos operativos como entrevistas, reuniões, visitas em domicílio, documentação, além da informática e *internet*.

Cotidianamente os conselheiros tutelares tomam contato com situações de violência nas suas diferentes expressões, tais como a violência física, sexual, psicológica, negligência, alienação parental e *bullying*. Práticas que são protagonizadas no âmbito das relações familiares e das instituições, que, por vezes, evidenciam atendimento precário, discriminatório e reificador da negação do “direito a ter direitos” (DAGNINO, 1994, p. 108). Os conselheiros também se deparam com familiares que buscam atendimento para suas crianças e adolescentes vitimados pela violência estrutural, materializada pelo não acesso aos direitos fundamentais em decorrência da desigualdade social, ou que são denunciados por não cumprirem suas responsabilidades.

O contato com estas situações, os procedimentos para averiguação de denúncias e a deliberação das medidas a serem aplicadas exigem conhecimentos que constituem meios ou instrumentos de trabalho, os quais são utilizados segundo uma rotina organizada em uma jornada definida por lei municipal, mediante um vínculo funcional administrativo – mais ou menos precário. Portanto, a infraestrutura e a capacitação figuram entre as condições objetivas que agem como constrangimentos às ações dos conselheiros.

Associadas as intercorrências destas condições objetivas estão as tensões instaladas entre os Conselhos e os demais componentes do Sistema de Garantia de Direitos em torno das demandas a eles dirigidas, nem sempre compatíveis com o escopo das suas atribuições. Segundo depoimentos de conselheiros, os promotores públicos requisitam a realização de visitas quinzenais aos programas de acolhimento para crianças e adolescentes e a apresentação de relatórios técnicos com informações sobre as condições de saúde, nutrição e de relacionamento familiar, aspectos que apenas uma equipe de profissionais pode responder, assim como a realização de *“batidas em bares, restaurantes, eventos, casas noturnas”*, ações que são do âmbito das instituições policiais, de fiscalização e do judiciário (DIÁRIO DE CAMPO, 28/04/2010). Também há juízes que requisitam dos Conselhos o acompanhamento das visitas de pais aos filhos quando há determinação judicial de visita supervisionada do genitor não guardião, assim como o acompanhamento de crianças que fazem tratamento de saúde fora de domicílio, procedimento este que poderia ser direcionado à política de saúde (DIÁRIO DE CAMPO, 15/04/2010).

Entretanto, não podemos afirmar que estas demandas são dirigidas aos Conselhos por desconhecimento das instituições demandantes ou pelo cometimento do abuso da autoridade. Segundo declarou uma juíza, nas comarcas pobres em serviços, juízes e promotores tendem a tomar decisões e a recorrer aos recursos mais facilmente acessíveis, o que pode levar à requisição de serviços aos Conselhos Tutelares, mesmo destoando das competências, pois não há outros meios para atender as necessidades de crianças e de adolescentes em situação de violação de direitos de forma imediata. Tais carências estão presentes em todo o Sistema de Garantia de Direitos, incluindo o Poder Judiciário (DIÁRIO DE CAMPO, 24/02/2010).

Em relação a esta questão, Bragaglia (2005) acrescenta que as várias representações construídas sobre o Conselho pelos demais agentes sociais contribuem para que sejam dirigidas demandas compatíveis e incompatíveis com suas atribuições. Tanto os familiares quanto as instituições encaminham ao Conselho demandas que não são pertinentes apenas à violação de direitos, mas incluem solicitações de esclarecimentos, de serviços de assistência social, a regulação dos comportamentos de crianças e adolescentes e soluções para problemas variados que não puderam resolver.

Neste sentido, os Conselhos reagem às demandas que lhes são direcionadas pelos agentes com os quais estabelecem relações de interdependência segundo suas condições concretas, ou seja, os recursos materiais, a assessoria e o próprio entendimento acerca de sua posição no Sistema de Garantia de Direitos, dando origem a práticas heterogêneas, as quais são questionadas, mas realizadas. Indicando que a capacidade de vocalização está presente, porquanto não é suficiente para a tomada de posição e o estabelecimento de relações mais simétricas com os demais agentes. Neste rol de condições objetivas que estruturam as práticas dos conselheiros ainda acrescentamos a proteção ao trabalho dos mesmos.

5.3.2 A proteção do trabalho dos conselheiros tutelares

O conselheiro tutelar é uma das categorias que emergiu após a Constituição Federal de 1988 ligadas às políticas públicas de proteção social⁵¹. Por ser um novo agente no desenho institucional destas políticas sua definição ainda é nebulosa, pois o Estatuto instituiu o Conselho Tutelar, mas não se referiu aos seus membros – os conselheiros.

⁵¹ Dentre estes estão os agentes comunitários de saúde que emergiram com a criação dos Programas Agentes Comunitários de Saúde em 1991 e Saúde da Família, em 1994 (NUNES *et al.*, 2002).

Na medida em que os municípios começaram a criar suas legislações para instalar o Conselho Tutelar, para reger o processo de escolha e para contratar os cidadãos escolhidos, foram surgindo novos agentes nos cenários locais, demarcando a emergência de uma categoria – os conselheiros tutelares, cuja definição jurídica ainda permanece controversa. Como resultado, teve início a trajetória dos conselheiros em busca de direitos relativos à proteção de seu trabalho, sobretudo, no âmbito municipal. Por conseguinte, eles não têm se ocupado apenas com a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, mas também com seus próprios direitos e condições de trabalho.

Durante o processo de inserção no campo, constatamos que um dos principais fatores que geram inquietação e certo mal-estar entre os conselheiros tutelares diz respeito à indefinição jurídica do cargo. Sendo recorrentes as dúvidas sobre seus direitos trabalhistas e previdenciários, diante da diversidade registrada entre os municípios e da falta de respostas consistentes as suas indagações. Há gestores que remetem a impossibilidade de atender tais reivindicações aos limites impostos pelo Tribunal de Contas do Estado, que supostamente não aprova as contas dos municípios que demonstram gastos com os direitos destes agentes, deixando-os impotentes. Ao mesmo tempo, há municípios que incorporaram em suas leis os direitos sociais dos conselheiros sem que tenham recebido qualquer sanção (DIÁRIO DE CAMPO, 14/07/2010).

Entre os conselheiros são frequentes as dúvidas acerca de sua condição, como demonstrado pelas perguntas formuladas durante os seminários:

O Conselho Tutelar é cargo honorífico ou é servidor público? (DIÁRIO DE CAMPO, 14/07/2010).

[Se o] conselheiro é funcionário público porque então muitos não têm vínculos como benefícios sociais, décimo e férias? (DIÁRIO DE CAMPO, 14/07/2010).

O Conselheiro Tutelar pode receber menos de 1 salário mínimo [por jornada de] 20 horas e pode ser pago por jetom sem ter prestado o serviço? (DIÁRIO DE CAMPO, 14/07/2010).

O município pode criar um Conselho Tutelar com um conselheiro remunerado e outro não? (DIÁRIO DE CAMPO, 27/04/2010).

Os principais questionamentos giram em torno de o conselheiro ser ou não um servidor público e das diferentes condições instituídas nos municípios. Em

sentido restrito, segundo Di Pietro (2002), servidor público inclui apenas aqueles que prestam serviços, com vínculo empregatício, diretamente ao Estado. Mas, em sentido amplo, estão incluídos aqueles que exercem função pública, além da administrativa, como as funções legislativas e as desprovidas de vínculo empregatício. Para abranger este universo de designações possíveis tem sido utilizada a expressão agente público, definida como **“toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”** (DI PIETRO, 2002, p. 431, grifo do autor). São, pois, agentes públicos os militares, os agentes políticos, os servidores públicos e os particulares que colaboram com o Poder Público.

Eleitos para mandato, os conselheiros tutelares guardam semelhança com os agentes políticos. A remuneração, quando praticada, é provida pelos cofres públicos, assim como toda a estrutura para seu funcionamento e não há vínculo empregatício. Mas distanciam-se destes, pois não estão diretamente relacionados às decisões governamentais, não são de livre nomeação e exoneração pelo chefe do poder executivo e não pertencem ao legislativo. Sua influência nas decisões governamentais é possível indiretamente, por meio do exercício da atribuição de assessoria ao poder executivo na elaboração da proposta orçamentária relativa ao atendimento dos direitos de crianças e adolescentes.

Os conselheiros também se distinguem dos servidores estatutários e dos empregados públicos, pois não ingressam por meio de concurso público, não ocupam cargo ou emprego do quadro permanente da administração e não possuem vínculo empregatício. Mas assemelham-se por serem remunerados e por desempenharem função pública que cumpre o princípio da continuidade – característica de serviço público essencial.

Quanto aos particulares em colaboração com o poder público, a semelhança restringe-se à ausência de vínculo empregatício. Os conselheiros tutelares compõem um colegiado e não há qualquer relação entre este e as empresas permissionárias ou concessionárias. A remuneração, mesmo facultativa, é provida por recursos públicos, ao contrário dos agentes desta categoria, cuja remuneração é oriunda dos usuários dos serviços, como os leiloeiros e tradutores. Também não guardam semelhança com aqueles que colaboram com o Estado sem qualquer

remuneração, como os convocados para serviços específicos ou que assumem atribuições espontaneamente em casos de emergência.

Diante do exposto, podemos afirmar que o conselheiro não é um servidor público no sentido estrito do termo, mas é possível defini-lo como agente público, que desempenha função pública relevante e permanente, investido por eleição para cumprir mandato, portanto, sem vínculo empregatício e remunerado pelos cofres públicos desde que assim esteja definido em lei municipal. Nesse sentido, a reivindicação de proteção ao trabalho é pertinente, pois o conselheiro tutelar presta serviço contínuo e essencial, com exigência de dedicação exclusiva em muitos municípios, o que supõe meios de trabalho conforme abordado anteriormente.

A ausência de vínculo empregatício entre o conselheiro tutelar e a municipalidade não é impeditivo para a garantia dos direitos trabalhistas e previdenciários, tal como a lei municipal confere aos servidores públicos que exercem função de confiança, ocupantes de cargos em comissão e vinculados ao Regime Geral da Previdência Social. Da mesma forma, a remuneração e os direitos reivindicados não criam subordinação e não tornam o conselheiro integrante do quadro permanente de servidores ou de empregados públicos municipais, embora esta compreensão não tenha sido manifesta inteiramente pelos próprios conselheiros, considerando-se os seus questionamentos.

No entanto, ao observarmos os dados da amostra pesquisada, vimos que a remuneração tem sido uma prática vigente nos municípios catarinenses, pois apenas em um deles foi registrada a ausência de remuneração. Mesmo considerada irrisória, com valores inferiores ao salário mínimo, sob a forma de jetom e nem sempre acompanhada dos direitos trabalhistas e previdenciários. Como afirmou um conselheiro, *“não há valorização”* do trabalho, mas ser conselheiro *“não pode ser um sacerdócio”*, pois eles *“precisam viver”* (DIÁRIO DE CAMPO, 05/03/2010). Ao contrário da manifestação de autoridades que afirmaram que *“é preciso ver como missão”* o exercício da função de conselheiro, e não como *“emprego”* e que *“os conselheiros não estão aqui pela remuneração, mas porque são abnegados”* (DIÁRIO DE CAMPO, 27/04/2010).

Os conselheiros reivindicam reconhecimento e proteção ao seu trabalho como qualquer trabalhador, pois é assim que se identificam. Como visto, os cidadãos que se candidatam ao cargo de conselheiro são trabalhadores do serviço público e do setor privado, estudantes, trabalhadores desempregados, aposentados e donas de casa. São pessoas que dependem da renda oriunda do trabalho para manterem-se. Em outras palavras, são trabalhadores que dependem da venda da força de trabalho e sendo ou não engajados em movimentos de defesa dos direitos da infância, essa realidade não se altera. O engajamento é desejável, pois constitui um elemento facilitador e potencializador para a atuação neste campo, mas não dispensa as condições de trabalho e a proteção almejada por estes agentes.

Em tensão com esta posição dos conselheiros estão os entendimentos e os discursos que transportam os Conselhos Tutelares para o campo das ações voluntárias e que enaltecem a figura do conselheiro como um “abnegado”, cuja “missão” é defender as crianças e os adolescentes sem a expectativa de retornos materiais, exaltando diretamente os ganhos simbólicos. Estratégia que pode contribuir para aliviar os embates e a disputa por recursos e retardar ações reivindicatórias mais incisivas por parte dos conselheiros. Acreditamos que vários fatores contribuem para a produção de discursos que associam a atuação do Conselho a uma missão. Dentre eles, citamos: os conselheiros são escolhidos pela comunidade para, em seu nome, zelar pelos direitos de crianças e adolescentes; os Conselhos não estão situados claramente na estrutura das políticas sociais do Estado; historicamente, a infância pobre e desprotegida tem sido objeto da filantropia e das instituições religiosas; a confusão existente entre o Conselho Tutelar e os demais conselhos que não prestam atendimento direto e diário ao público; a forte presença das organizações da sociedade civil na execução de serviços de proteção social; e a baixa incorporação do reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos portadores de direitos.

Entre os municípios que remuneram os conselheiros, há diversidade quanto ao valor fixado, ao vínculo com a previdência social e a previsão de direitos como férias remuneradas, pagamento de gratificação ou 13º salário, licença maternidade, por vezes, diferindo entre os conselheiros de um mesmo Conselho em face dos

arranjos instituídos e sobre os quais será tratado adiante. A Tabela abaixo mostra mais detalhadamente as remunerações praticadas no Estado:

TABELA 8 – REMUNERAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES DE SANTA CATARINA

Valor em Salário Mínimo	Nº. de Conselhos Tutelares	%
Até 1	23	31,08
Mais de 1 até 2	26	35,14
Mais de 2 até 3	11	14,87
Mais de 3 até 4	02	2,70
Mais de 4 até 5	03	4,05
Mais de 5 até 6	01	1,35
Mais de 6 até 7	02	2,70
Não remunerado	01	1,35
Não informado	04	5,41
Jetom (R\$ 40,70)	01	1,35
Total	74	100,00

Fonte: Pesquisa de campo. Elaborado pela autora.

Há predomínio da remuneração na faixa entre 1 e 2 SM, mas chama à atenção a ocorrência de valores inferiores ao piso mínimo. Acreditamos que esse dado está relacionado com as jornadas parciais definidas em municípios de pequeno porte, pois identificamos cargas horárias semanais de 10 e 16 horas, pagamento de um valor fixo por plantão, pagamento de valor fixo inferior ao SM com adicional de 10% por plantão, valores diferenciados entre o presidente do Conselho, contratado para atuar em período integral e os demais conselheiros que atuam apenas como plantonistas.

Na faixa entre 2 e 3 SM predominam os municípios com população entre 20 e 80 mil habitantes, exceto dois, um com população acima de 100 mil e outro inferior a 5 mil habitantes. Nesse último, somente um conselheiro é contratado para compor o Conselho. Entre 3 e 7 SM estão os Conselhos Tutelares de municípios acima de 100 mil habitantes, com exceção de dois que estão na faixa entre 30 e 60 mil habitantes.

Em relação ao 13º salário, verificamos que é pago em 50% dos municípios pesquisados, enquanto que o vínculo previdenciário mostrou maior incidência. Em

48,64% dos municípios o conselheiro é segurado da previdência social como contribuinte individual, ao passo que em 12,16% deles o vínculo previdenciário é como empregado. Em 20,27% não há contribuição para a previdência e os demais não responderam.

Nos municípios onde o vínculo é como contribuinte individual, as queixas dos conselheiros referem-se à cobertura previdenciária nas situações de adoecimento ou de acidentes, mesmo quando estes ocorrem durante o exercício das atribuições, como os acidentes de trânsito verificados em um município do sul do Estado. Nessas circunstâncias, são os próprios conselheiros que efetuam os procedimentos para ter acesso aos benefícios. Como a prefeitura não figura como empregador, não há emissão da Comunicação de Acidente de Trabalho e os conselheiros têm que solicitar pessoalmente a perícia para fins de afastamento, além de arcar com perdas por dias não trabalhados. Como agravantes desta situação em particular, foram citados: a exigência, por parte da prefeitura, do ressarcimento dos danos materiais relativos aos acidentes, pois os conselheiros eram os motoristas; o desfalque do Conselho em virtude do afastamento para tratamento de saúde, pois não houve substituição do conselheiro acidentado; e a ausência de carro, levando os conselheiros a dispor de seus próprios veículos para atenderem as denúncias e manterem a realização das atividades de rotina (DIÁRIO DE CAMPO, 15/04/2010).

Apesar da prevalência de mulheres entre os conselheiros, a licença maternidade situa-se entre os direitos não reconhecidos, estando presente nos municípios em que os conselheiros possuem vínculo com a previdência social, sendo, na maioria nos casos, de 120 dias. Em dois municípios o vínculo previdenciário é restrito ao presidente do Conselho, instalando, portanto, uma condição desigual entre as conselheiras de um mesmo Conselho no tocante a este direito.

A ausência de licença maternidade aparece como uma das principais críticas nesta área, pois as conselheiras ficam desprotegidas na ocorrência de gestação ou de adoção. Como membros do Conselho Tutelar as mulheres devem zelar pelos direitos das crianças, mas como mães não podem usufruir o direito de se afastarem

antes e após o parto para se recuperarem, para prestarem os cuidados aos seus próprios filhos, exceto se o afastamento não for remunerado.

Na tentativa de encontrar respostas, os conselheiros vislumbram a possibilidade de incluir o ofício de conselheiro dentre as ocupações formalmente reconhecidas, pois isso permite a criação de sindicato por meio do qual poderão encaminhar suas reivindicações, como lembrou um participante ao afirmar que “*a categoria de conselheiros não é constituída [não é reconhecida como profissão] e não pode sindicalizar-se*” (DIÁRIO DE CAMPO, 29 e 30/01/2010). Mas os conselheiros são conselheiros apenas durante a vigência do mandato, após, retomam o exercício de suas ocupações ou profissões. Além disso, o exercício do ofício de conselheiro não depende somente da iniciativa do próprio cidadão, impossibilitando a construção de uma carreira nos moldes de outras ocupações em face da submissão ao processo de escolha e da sua temporalidade.

Outra perspectiva apontada e que ilustrou esta preocupação foi expressa por um conselheiro que perguntou se existia algum projeto que pudesse efetivá-los através de concurso público, ao invés do atual mecanismo de escolha, o que lhes garantiria remuneração e os direitos que lhes são negados (DIÁRIO DE CAMPO, 14/07/2010).

Evidentemente que a criação da respectiva ocupação ou a investidura por concurso público implicaria em perda de elementos distintivos do Conselho Tutelar, tais como a escolha pela comunidade, por exemplo. O que não significa que esta possibilidade não tenha sido colocada na pauta, sobretudo, quando o propósito que orientou a criação de um órgão encarregado pela sociedade de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes, cujos membros são escolhidos por meio da participação da sociedade, não está esclarecido ou não é compreendido como relevante.

Mesmo que o Estatuto não tenha feito referência à figura jurídica do conselheiro tutelar, o artigo 135 estabelece como serviço público relevante o exercício de sua função (BRASIL, 2010a). E a remuneração dos conselheiros, embora opcional, também está prevista. Mas há omissão no tocante ao vínculo funcional a ser firmado entre os cidadãos escolhidos e o poder executivo municipal,

bem como sobre as prerrogativas asseguradas aos conselheiros tutelares derivadas deste vínculo administrativo. Lacunas que cabem aos municípios resolverem.

O Conselho Tutelar é órgão que compõe a estrutura de proteção social do município. É instituído por lei municipal de iniciativa do poder executivo, na qual devem constar, entre outras informações, o número de Conselhos, os cargos de conselheiro tutelar em comissão a serem ocupados por agentes públicos escolhidos pela comunidade para mandato, os direitos e benefícios, o vínculo ao Regime Geral da Previdência Social e o valor da remuneração. A ausência deste dispositivo legal constitui entrave à proteção ao trabalho dos conselheiros, por conseguinte, a alteração das leis em vigor apresenta-se como solução para responder a demanda por proteção social por parte da categoria dos conselheiros. Conforme constam nas leis de Joaçaba (2007), Guaramirim (2009) e Indaial (2011), por exemplo. Para tanto, a articulação e o estabelecimento de negociações com outros integrantes do Sistema de Garantia de Direitos com vistas à obtenção de apoio destes às suas reivindicações tornam-se uma condição. Todavia, as fragilidades nesse sentido foram mencionadas em várias ocasiões, a começar pelas relações com o Conselho Municipal de Direitos. Segundo afirmou um conselheiro, *“seria importante que os conselhos de direitos e tutelares se encontrassem, pois não há interação entre estes, como também com os outros conselhos”* (DIÁRIO DE CAMPO, 28/04/2010).

Outros se mostraram críticos em relação às atitudes dos Conselhos de Direitos, por comportarem-se como *“patrões do Conselho Tutelar”*, pois *“mandam e dizem o que o Conselho Tutelar deve fazer”* (DIÁRIO DE CAMPO, 09/04/2010). A alusão aos Conselhos de Direitos como patrões pode ser compreendida pelas atribuições que são colocadas a estes, como deliberar sobre a concessão de licenças para tratamento de saúde ou maternidade às conselheiras, mesmo quando não remuneradas; fiscalizar a atuação dos conselheiros tutelares e instaurar processo para averiguação de denúncias e aplicar punições; aprovar o regimento interno, definir dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, assim como dias e horários de suas reuniões; fixar a remuneração, entre outras citadas em leis de vários municípios da amostra.

O Conselho Municipal dos Direitos é um órgão colegiado e de composição paritária responsável pela formulação, acompanhamento e controle social da política

de proteção à criança e ao adolescente. Portanto, sua ação também se aplica ao Conselho Tutelar, assim como aos demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos. Todavia, por ser também sua incumbência a regulamentação e a coordenação do processo de escolha do Conselho Tutelar, sua posição no Sistema de Garantia de Direitos confunde-se com a posição de um órgão hierarquicamente superior. Entendimento aprofundado pelo fato de ser o Conselho de Direitos que delibera sobre a aplicação de medidas punitivas aos conselheiros tutelares com base nas conclusões de sindicâncias administrativas, instaladas para apurar denúncias de descumprimento de atribuições, de práticas ilícitas e de condutas incompatíveis, segundo orienta o CONANDA (2001). Soma-se, ainda, a competência do Conselho de Direitos para deliberar sobre recursos alocados no Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e destinados à capacitação dos conselheiros tutelares e ao financiamento da participação em eventos afins, por ser ele o gestor do Fundo. Tais responsabilidades designadas aos Conselhos de Direitos dão a entender que há relação de dependência administrativa e financeira por parte dos Conselhos Tutelares, pois se assemelham àquelas exercidas pelas instâncias superiores nas instituições organizadas de forma piramidal. Contrastando com a autoridade do Conselho Tutelar, oriunda das atribuições exercidas de forma autônoma, que lhe confere legitimidade para dirigir reivindicações atinentes à política de proteção à criança e ao adolescente, dentre elas situam-se a infraestrutura para o funcionamento do Conselho Tutelar e as condições de trabalho dos conselheiros.

Mas os obstáculos enfrentados em âmbito local fazem os conselheiros acreditarem que a solução mais viável é a aprovação de lei estadual ou federal que obrigue os gestores municipais a reconhecerem seus direitos. Apesar de várias propostas terem sido elaboradas por parlamentares ao longo dos últimos anos para alterar o Estatuto e suprir a lacuna referente aos direitos trabalhistas e previdenciários dos conselheiros, assim como tornar a remuneração obrigatória, não foi registrada, até o momento, qualquer mudança nesse sentido. Sinal do baixo poder de vocalização da categoria de conselheiros, pois eles estão organizados em associações nos seus respectivos Estados e em âmbito nacional, compondo o Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares, órgão que poderia condensar as demandas dos conselheiros e elevá-las à agenda pública. No entanto, tomando como referência o Estado de Santa Catarina, a atuação da ACCT tem se dado muito

mais na formação dos conselheiros e dos demais operadores do Sistema de Garantia de Direitos, suprimindo em parte a ausência de uma política pública de capacitação, do que no empreendimento de ações mais incisivas em defesa da categoria, a exemplo do que caberia a um órgão de classe.

Esta indefinição da ACCT como associação que congrega os conselheiros tutelares foi objeto de discussão durante o planejamento estratégico organizado pela Diretoria e do qual participaram representantes das Coordenações Regionais. Nos debates realizados com vistas à definição dos valores, da missão, da visão e dos objetivos da ACCT, etapas da metodologia do planejamento estratégico, os conselheiros demonstraram dificuldade para tratá-la como uma instância de representação da categoria, pois foram expressas percepções da ACCT como uma instituição aglutinadora de Conselhos, cujas ações guardam estreita relação com a garantia de direitos e com a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (DIÁRIO DE CAMPO, 28/08/2010).

Com base no percurso até aqui realizado, afirmamos que o conselheiro tutelar é um agente público híbrido, por possuir características do agente político eleito para mandato e do agente público ocupante de função comissionada, sem, contudo, sujeitar-se à vontade política do chefe do executivo quanto à nomeação ou exoneração, já que toma posse após eleito pela comunidade para mandato fixo. Ou seja, o conselheiro tutelar transita entre um e outro e, ao mesmo tempo, reconhece-se como trabalhador no âmbito das políticas públicas ao reivindicar a proteção ao seu trabalho, que está organizado de modo semelhante ao de qualquer servidor público, exceto pela autonomia e pela forma colegiada. Mostra-se híbrido também pelo saber especializado que lhe é exigido, embora não necessariamente derivado de formação profissional específica, pois esta exigência é facultativa. Por fim, a sua hibridez pode ser entendida como expressão do caráter híbrido do órgão que compõe.

Além destes aspectos, soma-se o fato dos conselheiros tutelares exercerem as atribuições do Conselho em condições adversas. Se considerarmos a insuficiente capacitação, como demonstrado, temos como resultado práticas que expressam a exteriorização de valores e saberes destoantes em relação à defesa de direitos e à concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Em outras

palavras, a referência dada pelo Código de Menores, a concepção de menores em situação irregular como perigosos para a sociedade, a crença de que a privação é resultado de incapacidades individuais e das famílias, a proteção à infância pobre como objeto da filantropia e a baixa incorporação dos direitos de cidadania e dos deveres do Estado ainda estão legitimados, materializando-se nas práticas cotidianas, desencadeadas na inter-relação destes sistemas orientativos com fatores objetivos e a partir das relações travadas com outros agentes do Sistema de Garantia de Direitos.

5.4 OS DIFERENTES ARRANJOS DOS CONSELHOS TUTELARES E SUA CAPACIDADE DE VOCALIZAÇÃO

A autonomia dos municípios é relativa ao acréscimo de requisitos para a candidatura ao cargo de conselheiro tutelar, pois as regras mínimas definidas no Estatuto lhes são obrigatórias, mas os dados indicam que não há total adesão à Lei nesse aspecto, demarcando que a implantação do Conselho Tutelar também tem ocorrido de forma discrepante à legislação, inicialmente por proposição do Executivo, referendada pelo Poder Legislativo, responsável pela aprovação de tal expediente, e sob a aquiescência do Conselho de Direitos, do Ministério Público e do Poder Judiciário, órgãos com autoridade para exercer fiscalização e exigir a adequação aos parâmetros legais.

A experiência vivida junto aos conselheiros nas atividades de formação, as informações obtidas com os componentes da diretoria da ACCT e os dados coletados em leis municipais e por meio do questionário, permitiram identificar que os Conselhos Tutelares estão se constituindo sob formas peculiares. A esse respeito foi possível distinguir dois níveis de arranjos, um deles relacionado à composição e outro relativo à gestão do colegiado.

Os Conselhos Tutelares, segundo o Estatuto, devem ser formados por cinco cidadãos escolhidos pela comunidade, mas verificamos que a totalidade destes não está assim constituída. Dentre uma amostra de 74 municípios, distribuídos em 20

regiões, identificamos 12,16% dos Conselhos com número inferior ao previsto pela legislação e 6,75% com a composição completa, mas com arranjos atípicos.

As razões apontadas pelos informantes para a existência de Conselhos com número inferior de conselheiros possibilitaram distinguir duas direções principais. A primeira está relacionada ao baixo interesse dos cidadãos que não se candidatam para o cargo, impedindo, de um lado, a composição prevista e, de outro, explicando a ausência de suplentes para substituição de conselheiros que se desligam voluntariamente do Conselho ou que são afastados ou que perdem o mandato. Os depoimentos abaixo ilustram esta possibilidade de explicação:

Ninguém quer (...) trabalhar no conselho (Conselheira Tutelar, Regional AMNOROESTE).

Somos em 4, não há quem queira (Conselheira Tutelar, Regional AMAUC).

Uma conselheira deixou o mandato, e só se tem 1 suplente que está em andamento de uma cirurgia (Conselheira Tutelar, Regional AMAVI).

Saiu uma conselheira e não há mais suplente, a nova eleição será agora em julho (Conselheira Tutelar, Regional AMUREL).

Um conselheiro foi exonerado e não tem suplente (Conselheiro Tutelar, Regional AMVALI).

Nas situações acima, os Conselhos estão desfalcados por falta de candidatos ou de suplentes em municípios de pequeno porte, com até 20 mil habitantes. Mas há outras situações nas quais os Conselhos estão estabelecidos com número inferior, com base na justificativa de que a baixa demanda motivada pelo porte do município não requer a contratação de todos os conselheiros. Em alguns casos, estes acordos contam com a anuência do Ministério Público, como consta em parte dos depoimentos que seguem:

Três conselheiros trabalham 40 horas semanais pois a prefeitura fez acordo com o promotor justificando que não tem demanda para 05 membros (Conselheira Tutelar, Regional AMMOC).

Funciona com 2 conselheiros, pois um acordo feito entre promotoria e município por ter poucos habitantes (Conselheira Tutelar, Regional AMUREL).

Porque sempre [durante] os 14 anos do município só trabalham 2 conselheiros: 1 de manhã e outro de tarde, um fim de semana uma é plantão, outro plantão é a outra conselheira (Conselheira Tutelar, Regional AMERIOS).

O município só contrata como prestador de serviço 1 único conselheiro. Na próxima eleição serão 02 – 20 horas cada e divide os plantões (Conselheira Tutelar, Regional AMARP).

Estes Conselhos Tutelares cuja composição varia entre um e três membros também eram de municípios de pequeno porte, mas com população inferior a 5 mil habitantes. Em outros, com população de até 10 mil habitantes, encontramos Conselhos cuja composição atende o critério legal, mas os informantes declararam que funcionam com número inferior. A razão desta discrepância está no tipo de arranjo constituído, que divide os conselheiros em dois grupos, um para prestar atendimento em horário comercial e em dias úteis, o outro destinado ao atendimento em regime de plantão, estabelecendo, por conseguinte, duas categorias de conselheiros, os conselheiros de tempo integral e os conselheiros plantonistas. Ou um conselheiro, o presidente, que atua em tempo integral e os demais com cargas horárias reduzidas, como elucidam os seus depoimentos:

Trabalham 02 conselheiros por 40 horas e os outros 03 em regime de plantão (Conselheira Tutelar, Regional AMMOC).

Um conselheiro [trabalha] no período integral, e os demais quatro conselheiros trabalham como plantonistas. (...) sendo uma semana e um final de semana [para cada plantonista] (Conselheira Tutelar, Regional AMMOC).

Só faço plantão a noite (...). [há conselheiro que] trabalha só uma semana por mês no plantão a noite, é uma vergonha a forma em que trabalhamos em nosso município (Conselheira Tutelar, Regional AMMOC).

O presidente trabalha 40 horas semanais. Os outros conselheiros [trabalham] 10h semanais (Conselheira Tutelar, Regional AMNOROESTE).

A presidente faz as 40h e as plantonistas [trabalham] 2 a cada quinze dias (Conselheira Tutelar, Regional AMAUC).

Mesmo composto por cinco membros, o arranjo adotado interfere na forma colegiada, pois as possibilidades de contato entre os grupos de conselheiros tornam-se mais dificultosas ou inexistem, levando os próprios informantes a entenderem que o Conselho não está completo em sua composição.

Tanto os Conselhos formados com número inferior ao previsto no Estatuto quanto estes arranjos citados acima são estratégias criadas nos municípios de pequeno porte como forma de adequação entre a exigência do Estatuto e as demandas locais. Mas acabam interferindo no exercício da colegialidade. O que temos são conselheiros atuando isoladamente, sem constituir Conselhos no sentido

proposto, pois a autoridade conferida pelo Estatuto é do Conselho e não dos conselheiros, tornando suas deliberações inócuas do ponto de vista jurídico e contribuindo para a reiteração de sua imagem como um plantão de atendimento de casos.

Outro fato que pode desencadear questionamentos sobre a legitimidade das práticas dos Conselhos que não constituem colegiados, é a ausência de competência das autoridades municipais para alterarem a sua composição que é definida em Lei Federal. Nesse caso, os acordos citados não possuem sustentação nos dispositivos jurídicos e dão origem a Conselhos cuja autoridade pode ser posta em dúvida e suas ações invalidadas, pois se originam de um ato de descumprimento da legislação maior. Mas estes Conselhos existem concretamente e seguem sua rotina, reafirmando a posição de Elias (2001) ao referir-se à emergência das instituições como resultante da discrepância entre a finalidade segundo as leis e as condições objetivas disponíveis nos municípios, no caso em análise.

A autonomia do município refere-se à competência para legislar de forma a complementar as legislações federal e estadual, mas não de modo a alterá-las. Os arranjos atípicos não foram contestados formalmente, pelo que foi possível constatar ao longo da permanência em campo, mas houve uma manifestação favorável à revisão do número de conselheiros por Conselho, considerando o porte do município. Uma participante questionou o critério utilizado para fixar a composição do mesmo e, em contraposição, apontou a incapacidade dos municípios com menos de 5 mil habitantes para cumprirem a Lei, especialmente, se desejarem remunerar e reconhecer os direitos trabalhistas e previdenciários dos conselheiros (DIÁRIO DE CAMPO, 14/07/2010). Reiterando os dados obtidos na pesquisa, pois em alguns municípios há pagamento de férias, de remuneração superior e de licença maternidade apenas para o presidente, que é o conselheiro contratado em tempo integral.

Outro argumento citado foi a inadequação da orientação do CONANDA que propõe um Conselho, portanto, cinco conselheiros, para até 100 mil habitantes,

igualando-os aos municípios com população bastante inferior⁵². No caso de Santa Catarina, os municípios com menos de 5 mil habitantes representam 36,51%, sendo que o menor deles em população possui 1.465 habitantes. Estes, muitas vezes, possuem mais conselheiros do que técnicos para executarem os programas sociais correspondentes às Medidas de Proteção e aplicadas aos Pais.

As questões postas até agora foram relevantes para elucidar o modo como os Conselhos estão constituídos, as intercorrências relativas ao seu desenho institucional colegiado e a vivência da colegialidade. O que desejamos ressaltar é que em tais arranjos a prática colegiada torna-se mais difícil e até impossível, pois há Conselhos restritos a um conselheiro. E que esta é uma contingência dada pelas condições estruturais, mas outras evidências indicaram que as condições objetivas não eram suficientes para explicar a dificuldade para o exercício da colegialidade.

Nossa afirmação fundamenta-se nas respostas dos conselheiros pesquisados sobre o modo como tomam as decisões relativas aos atendimentos, à aplicação de medidas, às representações e requisições de serviços. Pois para 8,10% deles as decisões são sempre individuais e de responsabilidade do conselheiro que atende a denúncia, para 16,21% as decisões, às vezes, são individuais e para 33,78% dos pesquisados as decisões são de responsabilidade coletiva, tomadas sempre em reunião pelo colegiado. Reiterando a constatação de Siqueira (2008), para quem os conselheiros agem e tomam decisões isoladamente, pois não realizam reuniões para planejar, avaliar e deliberar em colegiado, dando às suas ações um caráter individual e descontínuo.

Entendemos que a prática colegiada pode não ser rotina também nos Conselhos formados por cinco conselheiros, pois há outros fatores que interferem neste processo. É pertinente que decisões sejam tomadas individualmente em situações emergenciais e durante os plantões, todavia, estas podem ser submetidas ao colegiado posteriormente para ratificação. Mas é perceptível a convivência da forma colegiada com práticas hierarquizadas.

⁵²Argumentação encontrada no Projeto de Lei nº. 5.465, do Deputado João de Oliveira (DEM/TO), que propôs alteração no artigo 132 do Estatuto para que os Conselhos fossem compostos de três membros em municípios com menos de 5.000 habitantes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009c).

Os colegiados são composições que destoam das estruturas piramidais e hierárquicas, características das organizações burocráticas, mas os dados indicam que há replicação de modelos organizacionais dissociados da forma colegiada. Fato evidenciado quando adotam a figura do presidente do Conselho Tutelar, às vezes, o único autorizado a pronunciar-se em nome do colegiado, representá-lo em cerimônias públicas, receber e emitir correspondências, participar de capacitações e, ainda, dispendo de condições de trabalho diferenciadas, como sala e computador exclusivos, a dispensa do atendimento direto à população e salário superior, como citou a presidente da ACCT (DIÁRIO DE CAMPO, 06/04/2010). Este último aspecto foi encontrado na legislação de Camboriú (2006), que estabelece 10% de adicional para o conselheiro presidente. Demarcando a presença de atributos organizacionais da burocracia, conforme Hall (1971), tais como a hierarquia de autoridade, a divisão do trabalho e a gratificação diferenciada segundo o cargo.

Estes arranjos institucionais resultam da exteriorização de sistemas de significados e de experiências de que são portadores os agentes sociais concretos que estão construindo os Conselhos no âmbito dos municípios, assim como das relações que travam no interior do Sistema de Garantia de Direitos. Denotando, por outro lado, que entre os conselheiros ainda está em curso o processo de interiorização dos conteúdos advindos do Estatuto e da política de proteção integral à criança e ao adolescente. O desenho institucional sob a forma colegiada proposto pela base jurídica, que podemos denominar de finalístico, choca-se com outros elementos presentes na configuração, dando origem a uma organização colegiada marcada por traços oscilantes de uma burocracia com diferentes níveis hierárquicos.

No entanto, ressaltamos que o fato do Conselho Tutelar ter como elemento distintivo a forma colegiada, o exercício das atribuições e sua posição no Sistema de Garantia de Direitos exigem práticas burocráticas. Para exercer o conjunto de atribuições do Conselho Tutelar, os conselheiros:

- prestam atendimento direto à população, pois são chamados a intervir com base na legislação e responder às demandas que se configuram como ameaças ou violações de direitos;
- cumprem uma jornada diária de trabalho, além de plantões;
- utilizam conhecimentos e ferramentas técnicas;

- necessitam recorrer ao uso de equipamentos e de materiais;
- organizam as atividades segundo uma rotina, conforme um fluxo que tem início com o recebimento de uma denúncia, seguido dos procedimentos para a averiguação, a análise do colegiado, a deliberação quanto à medida a ser aplicada e finalizando com a comunicação dessas a quem cabe o cumprimento.

Mesmo diante da ausência de hierarquia típica das organizações burocráticas, há uma rotina segundo um conjunto de atribuições a serem cumpridas e distribuídas ao longo de uma jornada pré-fixada, em condições de infraestrutura disponibilizadas pelo executivo municipal e que podem ser mais ou menos favoráveis. No caso do colegiado, a hierarquia não é a fonte dos comandos, mas o Estatuto da Criança e do Adolescente e o regimento interno elaborado e aprovado pelo próprio Conselho.

Neste caso, entendemos que encontrar alguns atributos burocráticos não o descaracteriza como órgão colegiado, pois estes variam de uma organização para outra e em períodos distintos numa mesma organização. Isso significa que a burocracia está presente em maior ou menor grau, não sendo, pois, um estado que uma vez alcançado está posto de modo irreversível e definitivo. De acordo com Hall (1971, p. 32), os atributos burocráticos não são características dotadas de fixidez e permanência, pois “a burocracia é uma condição que existe ao longo de um contínuo e não uma condição que esteja presente ou ausente”.

É neste sentido que o Conselho Tutelar, como uma instituição híbrida, requer um regimento interno para definir seu funcionamento e a rotina de trabalho dos conselheiros, bem como para administrar as suas relações com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Tarefas como o atendimento diário à população e em regime de plantão, a participação em reuniões e audiências, a elaboração dos registros, a representação do colegiado em eventos, o contato com a imprensa, a gestão do trabalho de servidores administrativos que lhes dão suporte, entre tantas outras, precisam ser distribuídas segundo critérios os mais equânimes possíveis, a fim de evitar as especializações.

A divisão de trabalho com base em distinções hierárquicas de autoridade, assim como a concentração de certas atribuições em conselheiros específicos em face da formação profissional são práticas alheias à forma colegiada. Os diferentes saberes e experiências são relevantes para ampliar a compreensão das situações de violação de direitos e para melhor definição da Medida de Proteção ou aos Pais a ser aplicada pelo colegiado, mas o Conselho Tutelar não é uma equipe multiprofissional, onde cada especialista atua segundo sua formação. As atribuições são comuns a todos. Tampouco são pertinentes à formação colegiada as figuras dos conselheiros especialistas, ou seja, conselheiros que só atendem denúncias de escolas, que só atendem encaminhamentos da saúde, que só fazem palestras ou que só alimentam os dados do SIPIA, conforme debatido durante uma atividade de formação da qual participamos (DIÁRIO DE CAMPO, 16/03/2010).

Podemos afirmar que o Conselho Tutelar pode ou não ser um colegiado, dependendo do arranjo adotado nos municípios, tanto pela sua composição quanto pela gestão interna e, ainda, apresenta-se como uma instituição atravessada por atributos burocráticos variáveis. As práticas isoladas dos conselheiros e as composições que dificultam as decisões colegiadas são contingências relevantes para a capacidade de vocalização dos Conselhos Tutelares, podendo reduzir seu potencial para dar visibilidade às situações de violação de direitos e de geração de poder.

5.5 OS PROCESSOS DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS TUTELARES E SUA CAPACIDADE DE VOCALIZAÇÃO

Conforme exposto, os municípios podem instituir a eleição com voto direto, universal e facultativo dos cidadãos, ou a escolha indireta, em colégio eleitoral. O processo de escolha via eleição direta, com participação dos munícipes, é significativo no país com incidência de 70%, enquanto que na região Sul a eleição indireta alcança o maior índice, 22% (CEATS/FIA, 2007). Em Santa Catarina, na amostra formada por 74 municípios, constatamos que 51,53%, adotam a escolha

direta, enquanto que 39,18% realizam a escolha indireta por colégio eleitoral e os demais não responderam.

São várias as modalidades de eleição direta e indireta que têm sido praticadas. A eleição direta pode se dar pelo voto universal e facultativo dos eleitores maiores de 16 anos ou por eleitores pré-cadastrados. Quanto aos processos indiretos, identificamos um município cujo colégio eleitoral é restrito aos representantes das organizações governamentais, em outros cinco o colégio eleitoral é composto apenas por representantes de organizações não-governamentais e em 23 a formação é mista.

Além da variação quanto à composição do colégio eleitoral, ou seja, governamental, não-governamental e misto, encontramos diversidade no número de representantes de cada organização, variando entre um e três delegados, demonstrando que mesmo a participação por meio da escolha indireta pode apresentar nuances, sendo reduzida ou mais ampliada. Outro dado refere-se ao número de voto por representante ou delegado. Há municípios em que a legislação determina que o delegado vote em um candidato, outros fixam em até três e há outros que permitem até cinco votos, desde que em candidatos diferentes.

Notadamente a categoria “comunidade local” é traduzida de diversas formas. Ora é identificada como o conjunto dos eleitores, ora como representantes de organizações não-governamentais com sede no município, ou governamentais, ou ambos. Nos documentos que tratam da escolha do Conselho Tutelar é recorrente a referência indiscriminada à comunidade local. Oscila entre os eleitores, as organizações da sociedade civil e até as instituições do governo, expressando uma indefinição conceitual e, por conseguinte, a prática da inclusão de órgãos governamentais no colégio eleitoral, a exemplo de escolas, centros de educação infantil, secretarias municipais, autarquias, fundações e suas diretorias, gerências, divisões e até programas, acarretando a presença significativa do governo municipal na decisão relativa à escolha dos conselheiros.

Ilustrativo desta prática é a composição do colégio eleitoral do município de Blumenau, cuja formação é mista. No processo de escolha do Conselho Tutelar Centro, realizado em 2010, o colégio eleitoral foi composto de 350 delegados, dos

quais 37,42% representavam o executivo municipal, especialmente as secretarias e seus programas, com destaque para a saúde com o maior número de delegados, seguido pela assistência social e educação, além de outras secretarias, autarquias e fundações (CMDCA, 2010).

Neste aspecto reside uma das críticas aos processos de escolha por colégio eleitoral de composição mista, em face da possibilidade da forte presença de representantes do governo e não das organizações da sociedade civil, contrariando o princípio constitucional da participação da sociedade organizada e mantendo sob controle do executivo municipal a escolha dos conselheiros que comporão o colegiado “escolhido pela comunidade”, responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes. Situamos como possíveis desdobramentos a cooptação e a subordinação ao executivo, com reflexos na autonomia e na capacidade de exigibilidade dos Conselhos.

A cooptação é “o processo de absorção de novos elementos na liderança ou estrutura de decisões políticas de uma organização, como meio de evitar ameaças à sua estabilidade ou existência” (SELZNICK, 1971, p. 93). Desse modo, uma possível aliança entre candidatos aos Conselhos Tutelares e representantes do governo municipal pode ser favorável ao interesse desses últimos em manter certa estabilidade nas relações de poder. A ameaça à estabilidade, nesse caso, é explicada pelas atribuições do Conselho relativas à fiscalização das organizações governamentais que prestam atendimento às crianças e aos adolescentes e pela capacidade de exigibilidade quanto à prestação de serviços por parte do poder executivo. Assim, o apoio de representantes governamentais a determinados candidatos pode reduzir a possibilidade de escolha daqueles com maior disponibilidade para atuar na defesa de direitos. Pois os Conselhos que se posicionam de forma mais combativa podem ser vistos como ameaças, como afirmaram os conselheiros, “*ao invés de ver a gente como fornecedor de subsídios para as políticas públicas*” (DIÁRIO DE CAMPO, 09/04/2010) ou, ainda, “*o Conselho Tutelar é visto como problema quando chega às secretarias*” (DIÁRIO DE CAMPO, 10/03/2010).

A participação de eleitores representantes do executivo municipal no processo de escolha poderá implicar na formação de Conselhos apoiados

politicamente por governos municipais ou partidos ou indicados por autoridades locais, o que certamente se refletirá na sua posterior capacidade de atuar como órgão autônomo e incidirá sobre a margem de manobra no interior do Sistema de Garantia de Direitos. Sob essa perspectiva, o Conselho Tutelar estabelece uma zona de conforto para os gestores municipais, pois ele passa a regular caso a caso o atendimento dos direitos, ao invés de pressionar para que ocorra a ampliação da cobertura das políticas públicas e a universalização da proteção social, incumbência compartilhada com o Conselho de Direitos.

A este respeito é pertinente a alegoria utilizada por Cunha (2009, p. 96) ao afirmar que o Conselho comporta-se como “algodão entre os cristais”, amortecendo os conflitos, atenuando as desigualdades e contribuindo para a reprodução da ordem vigente. Ao passo que, finalisticamente, dele se espera posições em defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes, o que exige o estabelecimento de relações muito mais intensas e propositivas no interior do Sistema de Garantia de Direitos com vistas a alterar a dinâmica das relações de poder. Ocorre que sua finalidade esbarra na concretude das condições que têm possibilitado a sua institucionalização nos diferentes municípios, dentre estas condições situam-se as práticas políticas relativas aos processos de escolha.

Por outro lado, constatamos uma lacuna no tocante ao citado debate, uma vez que encontramos poucas referências ao processo de escolha do Conselho quando realizamos a pesquisa para conhecimento do estado da arte, com destaque para o trabalho de Sant’André (2008), que menciona as intercorrências da eleição direta. Entretanto, é preciso igualmente dar visibilidade aos processos de escolha por colégio eleitoral e à representatividade dos delegados, bem como às estratégias de campanha utilizadas pelos candidatos, entre outros fatores.

Soma-se a isso a falta de dados mais abrangentes sobre o alcance da participação dos cidadãos nas eleições diretas. Citamos o exemplo do processo de escolha realizado em 2008 no município catarinense de Itajaí, onde foi registrada a participação de 7.476 votantes (COMDICA, 2008) dentre 120.324 eleitores (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, 2008), além de uma série de dificuldades que

levaram à impugnação de candidatos por cometimento de crime eleitoral⁵³, inclusive os primeiros colocados no pleito. No processo seguinte, em 2011, o número de votantes foi inferior, somando 5.548 do total de 125.641 eleitores (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, 2011) e três candidatos tomaram posse sob a ação de mandado de segurança (COMDICA, 2011).

Também em maio de 2008, em Balneário Camboriú, o processo de escolha direta contou com a participação de cerca de 5.200 votantes, do total de 75.700 eleitores (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, 2008). Da mesma forma, houve denúncia de crime eleitoral e a justiça anulou a eleição por envolvimento político partidário das duas chapas concorrentes, conforme publicado pela imprensa:

Nos veículos que transportavam eleitores, os adesivos da Chapa 1 estavam colados ao lado dos do PSDB, e os da Chapa 2 ao lado da logomarca do PMDB. Além disso, vários secretários municipais, vereadores e outras lideranças tucanas formaram uma verdadeira "tropa de choque", pedindo votos para a Chapa 1, como acontece nas chamadas bocas de urna dos pleitos políticos. E na segunda-feira, os integrantes da chapa vencedora foram recepcionados com festa na reunião do diretório municipal do PSDB, com direito e inflamado discurso do prefeito [...] (JORNAL TRIBUNA, 2008, s/p., grifo no original).

No ano seguinte, por ocasião do novo processo eleitoral, foi impugnada a chapa eleita por “condutas vedadas, como transporte de eleitores e boca de urna” (JORNAL TRIBUNA, 2009)⁵⁴. A ingerência político partidária e de grupos religiosos foi uma das críticas identificadas por Sant’André (2008) ao processo de escolha por eleição direta. Como o voto é facultativo, os candidatos dependem de seu capital social e utilizam seus vínculos pessoais e institucionais para mobilizar os potenciais eleitores.

No entanto, em Santa Catarina as dificuldades identificadas nos processos de escolha do Conselho Tutelar não se limitam à prática política dos candidatos e dos eleitores. Em Florianópolis, medida liminar ajuizada pelo Ministério Público

⁵³ Notícias veiculadas em outros Estados também indicam a prática de crime eleitoral em processo de escolha direta, como ocorreu em Farroupilha - RS, quando três dos cinco eleitos foram cassados, após denúncia do Ministério Público, por “aliciamento e transporte de eleitores” (PROMOTÓRIA DE JUSTIÇA DE FARROUPILHA, 2009). Fato semelhante já tinha sido registrado em Porto Alegre, quando houve impugnação de 12 conselheiros, entre titulares e suplentes, do total de 22 impugnações solicitadas pelo Ministério Público, motivadas por prática de boca de urna, formação de chapa contrariando lei municipal e por descumprimento do requisito “residir no município”, em concordância com a Lei Federal (NUNES, 2007).

⁵⁴ Em 2010, a Lei nº. 3.092 alterou a forma de candidatura, estabelecendo o registro individual do candidato (BALNEÁRIO CAMBORIÚ, 2010).

tornou nulo o Edital 01/2008 que tratava do processo de escolha de conselheiros para os três Conselhos da capital. Em decorrência, os Conselhos permaneceram desativados até que outro edital foi publicado e novo processo de escolha foi realizado. Nota da Coordenadoria de Comunicação Social do Ministério Público apontou as seguintes irregularidades:

Ausência de publicidade do edital, o que acarretou no deferimento da inscrição de apenas 33 candidatos para 30 vagas, 15 para conselheiros tutelares e 15 para suplentes;
O edital exige dos candidatos apenas o nível de segundo grau de instrução, enquanto a Lei Municipal 4.0283/93 determina que pelo menos dois profissionais de cada conselho possuam nível superior de escolaridade;
O edital não estabelece nota de classificação nem forma de realização da segunda fase do processo seletivo - prova oral e entrevista;
O edital não especifica a carga horária ou conteúdo programático do curso de formação obrigatória a que estarão sujeitos os conselheiros escolhidos;
O edital não especifica os documentos aceitos como comprovação da exigida experiência e conhecimentos de, no mínimo, dois anos na promoção, defesa ou atendimento na área dos direitos da criança e do adolescente;
No edital não há indicação da forma de realização de eleição para Conselheiro Tutelar e apuração dos votos (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA, 2009, s/p.).

Importante ressaltar que neste caso o Ministério Público, a quem cabe a fiscalização, já havia se manifestado acerca das irregularidades e as orientações não foram acatadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, responsável pelo processo de escolha.

Problemas com o edital também foram identificados no município de Imbituba, no sul do Estado. Segundo o *blog* Pena Digital (14/08/2009), o calendário eleitoral não constava na publicação, posteriormente retificado, o novo edital estabeleceu o início do prazo para inscrições anterior à data da publicação oficial. Acrescido do fato de não ter sido divulgada a lista de candidatos e de que o prazo de três dias para impugnação de candidaturas incluía o final de semana, bem como não orientava quanto aos procedimentos. Tal processo acabou por ser suspenso sob a alegação do surto de Gripe A que estava ocorrendo naquele período (PENA DIGITAL, 16/08/2009).

Estes episódios foram aqui descritos para ilustrar que as práticas verificadas nos processos eleitorais têm sido reproduzidas na escolha do Conselho Tutelar, como uma expressão do *habitus* dos agentes que se candidatam, dos eleitores e daqueles que participam da mobilização da comunidade local e que organizam o

processo de escolha. A publicidade e a observância da legislação específica municipal e federal e da legislação eleitoral, nesses casos, mostram-se ausentes, embora as denúncias demonstrem que o controle social tem sido exercido.

Por outro lado, é pertinente sinalizar a fragilidade da leitura dual que contrapõe Estado e sociedade civil com base na presença ou na ausência de virtuosidade. Durante um dos seminários, um conselheiro defendeu a escolha direta baseado no argumento de que “*o povo sabe votar*”, indicando que apenas por este meio é possível escolher os conselheiros com legitimidade (DIÁRIO DE CAMPO, 14/07/2010). Na mesma ocasião, uma conselheira afirmou que “*não achava bom o processo de escolha direta (...), as pessoas cobram do candidato eleito [por terem votado nele] ações que não são compatíveis*”, referindo-se às atribuições do Conselho (DIÁRIO DE CAMPO, 14/07/2010). Ressaltou que na eleição direta os eleitores tendem a esperar que o conselheiro os trate de forma diferenciada ou desejam que o mesmo faça favores, como se o voto depositado no candidato devesse ser retribuído. Entretanto, outro conselheiro citou as implicações, nos municípios de maior porte, para os candidatos fazerem campanha, pois o alto custo pode representar um obstáculo para a candidatura de pessoas com poucos recursos econômicos, havendo o risco de restringir a participação e elitizar os Conselhos (DIÁRIO DE CAMPO, 14/07/2010).

É pertinente questionar as regras de democracia representativa e propor a substituição por regras de democracia direta, debate inerente ao processo democrático. Mas os municípios não estão impedidos de organizarem seus processos de escolha por representação, da mesma forma que questionar a legitimidade dos Conselhos Tutelares assim escolhidos significa por em dúvida a legitimidade de outras formas de organização representativa, como sindicatos, associações de profissionais, de moradores, assim como as representações nos conselhos gestores de políticas públicas.

Em síntese, a forma de escolha do Conselho Tutelar é um dos traços distintivos em face da participação da sociedade, seja por meio do voto direto e facultativo do cidadão eleitor, seja por colégio eleitoral. Entendemos que problematizar as instituições listadas pelos municípios como representativas da comunidade, como o judiciário, os órgãos ligados ao executivo municipal e estadual

entre outros, ou defender a prática da escolha direta são iniciativas pertinentes ao processo democrático. Todavia, os pontos de divergência expressos sinalizam a presença de concepções estáticas de Estado e de sociedade civil, assim como uma tendência a depositar qualidades virtuosas nessa última ou de pensá-la como homogênea.

Estado e sociedade civil são pensados numa relação de dualidade e não de permeabilidade e, em consequência, são referenciados em oposição. De tal sorte que cooptação, corrupção, autoritarismo e centralidade são conferidos ao Estado como propriedades inerentes. Enquanto que os atributos da sociedade civil são definidos como participação, transparência e democratização, em outras palavras, há uma visão de sociedade civil virtuosa e uma concepção de Estado não virtuoso. Ao passo que são desconsideradas as relações de interdependência entre atores do aparato político-administrativo e atores da sociedade civil, além de que esta é composta de atores coletivos heterogêneos. Conforme Moura e Silva (2008, p. 44), é preciso adotar “um enfoque processual e relacional que permita analisar o processo de constituição dos atores sociais na sua relação com outros atores e instituições, em especial, com o campo político-institucional”. O que trará novos elementos para a compreensão da relação entre Estado e sociedade civil e da participação no âmbito das políticas públicas, incluindo a escolha dos conselheiros tutelares.

Seguir os conselheiros em suas atividades de capacitação possibilitou-nos a entrada no universo dos Conselhos Tutelares e um olhar mais próximo da posição que ocupam no Sistema de Garantia de Direitos e da capacidade de vocalização. Constatamos que os *habitus* dos agentes conselheiros, manifestos na interação com as condições objetivas adversas, têm contribuído para a constituição da sua identidade, cujos reflexos são verificados na margem de manobra relativa à defesa de direitos, a qual também está vinculada aos arranjos adotados nos municípios e ao exercício da colegialidade, assim como aos mecanismos de escolha, que podem tornar o Conselho mais representativo da comunidade local ou com pouca inserção, além dos desgastes propiciados pelas experiências que associam a sua imagem à prática de crimes eleitorais e à possibilidade de cooptação.

A capacidade de vocalização dos Conselhos Tutelares mostrou-se fragilizada pelo exposto ao longo deste capítulo. Porém, eles indicaram lacunas na

rede de proteção às crianças e aos adolescentes, formada pelos serviços de políticas públicas, e que mantém estreita relação com a aplicação de medidas de proteção e de responsabilização aos pais consoante as atribuições conselhistas. Esta, por sua vez, constitui responsabilidade dos municípios em face do princípio da descentralização político-administrativa, discussão que será empreendida na sequência.

6. A REDE DE PROTEÇÃO EM SANTA CATARINA: AS LACUNAS APONTADAS PELOS CONSELHOS TUTELARES

A partir da adoção do princípio da descentralização político-administrativa os municípios passaram a ter papel central na execução das políticas públicas. Decorre daí a responsabilidade deste ente federativo quanto à implantação e ao funcionamento do Conselho Tutelar e à prestação de serviços públicos para atender os direitos de crianças e adolescentes. Como demonstrado, a infraestrutura disponibilizada aos Conselhos pelos gestores municipais e a rede de serviços de proteção às crianças e aos adolescentes atuam como limites à defesa de direitos consoante a sua finalidade. Em Santa Catarina essa tendência também foi verificada.

Como princípio da gestão administrativa, a descentralização rege a política de proteção integral à criança e ao adolescente. Em cada instância federativa há um conselho de direitos, com participação paritária entre governo e sociedade civil, e nos municípios o Conselho Tutelar figura entre as instituições de atendimento que compõem o Sistema de Garantia de Direitos. Sua composição, atribuições e forma de escolha são regidas por Lei Federal, cabendo ao município legislar no sentido de complementar os requisitos para a candidatura, definir a forma de contratação, a remuneração, os direitos e benefícios dos conselheiros e prover a infraestrutura para a sua instalação e funcionamento. Ou seja, a incumbência dos municípios refere-se muito mais às condições para a operacionalização do que à definição do desenho da política e de seu conteúdo.

A política de proteção integral à criança e ao adolescente, por sua vez, consiste num conjunto de diretrizes para serem observadas pelas demais políticas sociais, sobretudo as de corte social. A partir da década de 1990 essas políticas têm sido organizadas sob a forma de sistema, com a definição de competências e de financiamento entre os entes federativos, um único gestor em cada instância, a previsão de ações distribuídas em níveis de complexidade e com a presença de conselhos deliberativos e de composição paritária entre governo e sociedade civil. Apesar desta organização e das mudanças relevantes empreendidas nas últimas décadas, há uma série de pontos de estrangulamento na oferta dos serviços,

incluindo aqueles destinados ao cumprimento dos direitos de crianças e de adolescentes, contrastando com a prioridade assegurada pelo Estatuto no tocante à formulação e execução das políticas sociais públicas e, por conseguinte, à alocação de recursos para seu financiamento, como dispõe o artigo 4º da citada Lei (BRASIL, 2010a).

Para dar melhor visibilidade a estas questões, definimos como objetivos deste capítulo conceituar a descentralização político-administrativa como princípio da gestão administrativa, demonstrar a correlação entre a rede de serviços de políticas públicas e as Medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar, tanto as de Proteção quanto as de responsabilização dos pais, e apresentar as lacunas da rede segundo as manifestações dos conselheiros registradas durante os seminários regionais, estaduais e as reuniões das quais participamos.

6.1 A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E A PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

A Constituição Federal de 1988 forneceu as bases jurídicas para o reordenamento político institucional através da proposição de princípios como a descentralização político-administrativa. A partir de então, o planejamento e a execução das políticas públicas, sejam as de caráter setorial, sejam as políticas voltadas para segmentos, como a Política de Proteção Integral à Infância e Adolescência, passaram a organizar-se incorporando este princípio, exigindo uma mudança no âmbito da gestão. Tal tendência está expressa no artigo 88 do Estatuto, no qual constam, entre outras, as seguintes diretrizes: a municipalização; a criação de conselhos deliberativos em todos os níveis, com participação paritária da sociedade; e a criação de programas obedecendo ao princípio da descentralização político-administrativa (BRASIL, 2010a).

Segundo Felicíssimo (1994), na administração pública a descentralização tem como base premissas que podem ser resumidas em: maior proximidade entre as demandas e as possibilidades de resolução; maior sensibilidade por parte do

administrador; maior eficiência administrativa e financeira e, por último, maior possibilidade de controle por parte dos usuários ou beneficiários em relação aos serviços, obras e gastos. Nessa direção, em tese, a oferta de serviços está voltada às demandas emergentes do contexto local e, por conseguinte, são de mais fácil negociação pela proximidade e disposição dos gestores e pelas pressões e controle direto da população demandante. Argumentos que são criticados por Nunes (1996) ao referir-se às visões simplificadas da descentralização, embora bastante difundidas, de que no município, por ser o local mais próximo do cidadão, o poder político é facilmente democratizado e a participação melhor viabilizada.

Certamente que as pautas dos municípios são mais concretas e os cidadãos nelas se reconhecem, posto que as decisões lhes atinjam mais diretamente. Mas não podemos negligenciar o fato de que estes são cenários povoados por grupos de interesse contrários à ampliação da participação social, tanto quanto por grupos favoráveis aos direitos de crianças e adolescentes e à participação da sociedade nas decisões pertinentes às políticas públicas. Portanto, o município é palco de disputas entre grupos em contínua correlação de forças. Além disso, a descentralização e a democratização não constituem fenômenos simétricos, pois a primeira pode estar associada à tendência de redução dos gastos sociais e de encolhimento do Estado, quanto à segunda, cresce na presença de instituições e movimentos articuladores e organizadores de demandas e de reivindicações, como afirma Nunes (1996).

Na mesma perspectiva aponta a análise de Stein (1997), para quem a discussão acerca da descentralização ganhou destaque, constituindo palavra de ordem no campo político e administrativo, mas sob enfoques diversos, visto que é utilizada pelos setores que defendem o redirecionamento das relações entre os atores coletivos da sociedade civil e destes com o Estado e pelos setores que defendem a tendência privatizante e a sua redução. Corroborando com essas posições Arretche (1996) questiona os argumentos que foram construídos ao longo dos anos de 1980, tais como a existência de simetria entre descentralização e democracia, a descentralização como esvaziamento das funções do governo central e a descentralização de políticas públicas como estratégia para reduzir o uso clientelista dos recursos públicos.

Se, de um lado, a descentralização pode ser um mecanismo de aprofundamento democrático e as instituições locais podem representar um incentivo à participação e ao efetivo controle das ações governamentais, “é a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões” (ARRETCHE, 1996, p. 48). Assim, não há prévia garantia de que a descentralização e o deslocamento de recursos, competências e decisões rompam com a gestão centralizadora. Nem tampouco, a proximidade entre a prestação de serviços públicos e a população constitui condição para a eliminação do clientelismo. O qual deve ser analisado sob o ângulo das instituições prestadoras de serviços e da rede de relações que estabelecem e não na esfera onde se dá a prestação deles.

As críticas indicadas por Nunes (1996), Stein (1997) e Arretche (1996) guardam relação com a análise de Felicíssimo (1994), segundo o qual a descentralização envolve múltiplas possibilidades, a primeira centrada no eixo administrativo – a descentralização intraestatal; a segunda centrada no eixo econômico – a privatização e a desregulação; e a terceira focada no eixo político – a democratização.

Felicíssimo (1994) afirma que a descentralização centrada no eixo administrativo, ou intraestatal, caracteriza-se pela transferência de funções, competências e recursos da esfera central para o âmbito estadual, deste para o municipal e ainda para outras instâncias intermunicipais, acarretando menor subordinação e maior autonomia. Por conseguinte, estima-se aumento da agilidade nas decisões, da eficiência financeira e administrativa, da diminuição das instâncias burocráticas e do controle social, em virtude da proximidade entre as demandas e as alternativas de solução.

A descentralização fundada no eixo econômico, ou a privatização e desregulação, dá-se pelo repasse de recursos e de competências do Estado para a iniciativa privada, tanto lucrativa quanto não lucrativa. Fundamenta-se na crença de que o interesse privado “é melhor motivador e orientador da gestão que o interesse público geral”, além de colocar o mercado como regulador mais eficiente do que a intervenção estatal, segundo Felicíssimo (1994, p. 48).

A descentralização focada no eixo político, a democratização, implica “na reforma dos mecanismos de decisão política que predominam na sociedade e, sobretudo, na devolução à sociedade de parte do poder político alienado ao Estado” (FELICISSIMO, 1994, p. 48). Nessa direção, podem surgir propostas restritas à melhoria do sistema de democracia representativa ou que ampliem a participação dos cidadãos nos processos de decisão e controle em todas as instâncias, ultrapassando o estágio de escolha dos representantes, incluindo o próprio controle sobre o exercício da representação.

Embora a descentralização ocorra nos eixos administrativo, econômico e político, a ênfase diferenciada em cada um deles conduz a projetos bastante diversos. Desde o projeto descentralizante de cunho neoliberal fundamentado no discurso democrático, mas que o utiliza “como cortina de fumaça para o avanço da privatização e da redefinição de estruturas sociais, políticas e culturais” (FELICISSIMO, 1994, p. 50), até o projeto que privilegia a democratização e a ampliação da participação da sociedade no controle social sobre o Estado.

A descentralização defendida pelos segmentos ligados às tendências privatizantes, de acordo com Stein (1997), constitui estratégia para implantar o Estado mínimo e reduzir gastos públicos, transferindo para as organizações da sociedade civil as responsabilidades pela oferta de serviços de políticas públicas. Por conseguinte, a privatização não só desloca os serviços para a rede privada sem fins lucrativos, como atinge diretamente quem será atendido, direcionando-os para segmentos específicos e seletivamente escolhidos, ferindo o princípio da universalização dos direitos sociais. Ao mesmo tempo, responsabiliza a população que necessita da provisão destes serviços pela resolução das suas demandas fora da esfera do Estado. Em outra direção, mas de modo complementar, a descentralização na perspectiva privatizante representa o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, principalmente, nas áreas da saúde, educação e previdência social, pelo potencial lucrativo que encerram.

No caso da proteção à criança e ao adolescente, mormente as ações no âmbito da política de assistência social, esta modalidade de descentralização é amplamente utilizada. Há forte presença de organizações sem fins lucrativos que

prestam serviços de acolhimento institucional⁵⁵ e, mais recentemente, de internação para adolescentes autores de ato infracional, como adotado no Estado de Santa Catarina. Na política de saúde destacam-se os serviços de saúde mental para tratamento de dependência em substância psicoativa, de apoio às pessoas portadoras de câncer, entre outras doenças. E na política de educação situam-se os serviços de educação infantil, especialmente, as creches.

Por outro lado, no âmbito da política de proteção à criança e ao adolescente a criação de conselhos com participação paritária entre representantes do governo e de organizações da sociedade, a realização periódica de conferências e a escolha dos conselheiros tutelares por meio de eleição direta ou indireta exemplificam a adoção do eixo democratizante, mas em graus variados, marcado pelas disputas entre os diferentes projetos locais, conforme exposto em capítulo anterior. Refletindo o que sinaliza Felicíssimo (1994) em relação ao projeto de descentralização democratizante, quando afirma que não é pertinente idealizar o âmbito local, pois nele estão presentes grupos de interesse com seus projetos em disputa, que tanto podem contribuir para impulsionar a participação da população na discussão e na busca de alternativas para os problemas, quanto podem atuar no sentido de esvaziar a participação e manter a centralidade das decisões. Acrescentamos, ainda, o caráter flutuante de tais tendências, na medida em que a geração de poder por parte de grupos em disputa se alterna, pois como processos sociais, são abertos e reversíveis.

A Política de Proteção Integral à Infância e Adolescência compõe-se de diretrizes para serem adotadas pelas políticas setoriais em consonância com “os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana”, conforme o artigo 3º e citados no artigo 4º do Estatuto (BRASIL, 2010a, p. 1), o que lhe confere caráter intersetorial. Transversalidade que demonstramos, de forma aproximativa, no Quadro abaixo:

⁵⁵ O Levantamento Nacional da Rede de Serviços de Ação Continuada, realizado em 2003, apontou que 58,6% dos abrigos foram criados após 1990. Até 2002, em âmbito nacional, a contribuição do poder público para a manutenção dos abrigos girava em torno de 40%. Em São Paulo, onde se concentrava o maior número de abrigos, só 50% deles recebia recursos públicos. Isto significa que não era o Estado que estava se responsabilizando pela infância vulnerabilizada. O abrigo “é o espaço para onde são canalizadas as situações resultantes das faltas e das omissões originadas por muitos, mas que em geral acabam sendo centralizadas na família” (GUEIROS; OLIVEIRA, 2005, p. 128). E a baixa participação de recursos públicos no financiamento confirma a ausência da proteção do Estado.

Políticas Sociais Setoriais e Diretrizes Nacionais da Política de Atenção Integral à Infância e Adolescência
Política de Educação
- “Garantir a qualidade do ensino público”. - “Implantar a universalização do ensino público desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, assegurando a educação básica para jovens e adultos”.
Políticas de Saúde, Saneamento, Habitação
- “Garantir uma política de saúde pública de acesso universal e igualitário, nos aspectos da promoção, proteção e recuperação da saúde de crianças e adolescentes”.
Políticas de Assistência Social, Educação, Habitação, Segurança Alimentar
- “Garantir uma política nacional de assistência social que tenha a família como foco central da atenção, que assegure os mínimos sociais às famílias pobres, promovendo o acesso de todos os seus membros às demais políticas sociais básicas”. - “Garantir uma política nacional de apoio à juventude que promova o protagonismo infanto-juvenil no aspecto da cidadania”. - “Garantir uma política nacional de promoção de direitos para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social”.
Políticas de Esporte, Cultura e Lazer, Planejamento Urbano
- “Garantir uma política nacional de cultura, esporte e lazer para crianças e adolescentes de caráter universal, que contemple a integração regional e a valorização da cultura local”. - “Assegurar apoio financeiro da União e dos Estados aos Municípios para promoção de atividades culturais, esportivas e de lazer destinadas à criança e ao adolescente”.
Políticas de Assistência Social, Saúde, Educação, Esporte, Cultura e Lazer, Segurança Pública, Turismo, Relações Exteriores
- “Garantir a implantação do plano nacional de enfrentamento de violência sexual infanto-juvenil”.
Políticas de Assistência Social, Educação, Saúde, Esporte, Cultura e Lazer, Trabalho, Emprego e Renda
- “Garantir uma política de erradicação do trabalho infantil e de proteção do trabalho do adolescente”.
Saúde, Educação, Assistência Social, Esporte, Cultura e Lazer, Trabalho, Emprego e Renda, Segurança Pública
- “Garantir a implantação de uma política de atendimento aos adolescentes autores de ato infracional, em todas as modalidades das medidas socioeducativas e em todas as esferas de governo”.

Fonte: CONANDA (1995). Organizado pela autora.

QUADRO 2 – INTERFACES ENTRE AS DIRETRIZES NACIONAIS PARA A POLÍTICA DE ATENÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS SETORIAIS

A Resolução nº. 42 (CONANDA, 1995), define estas diretrizes como afetas às políticas de saúde, educação, assistência social e trabalho, mas a sua efetivação está estreitamente ligada a outras áreas, como a segurança pública e a habitação,

por exemplo. A finalidade destas diretrizes é garantir que crianças e adolescentes transitem por todas as políticas sociais, que tenham as suas peculiaridades respeitadas, de modo que seus direitos fundamentais sejam atendidos em serviços organizados de forma municipalizada. Portanto, segue, por definição constitucional, o princípio da descentralização político-administrativa.

Sua proposição, direção e regulação são oriundas do Estado central, característica que Stein (1997) identifica na experiência de reforma descentralizadora no Brasil. São definidas as responsabilidades entre as três esferas de governo, com a respectiva previsão da participação da sociedade, tanto no âmbito da decisão, por intermédio dos conselhos e conferências, quanto na prestação de serviços de política social, pois 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”, conforme artigo 86 do Estatuto (BRASIL, 2010a, p. 22).

Considerando-se que os serviços devem ser organizados com base nestes princípios e que o Conselho Tutelar está entre os órgãos responsáveis pela política de atendimento, é do gestor municipal a incumbência de prover as condições necessárias à implantação e ao funcionamento do mesmo, bem como de prestar serviços para responder aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Na sequência, veremos em que medida esta responsabilidade tem se conformado em Santa Catarina segundo a avaliação dos conselheiros tutelares.

6.2 AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO E AOS PAIS OU RESPONSÁVEL E AS LACUNAS DA REDE DE SERVIÇOS

Falar da rede de serviços nos remete ao Sistema de Garantia de Direitos, sobretudo, ao eixo de promoção, responsável pela execução de serviços de política pública nas áreas que abrangem os direitos fundamentais de crianças e adolescentes: saúde, assistência social, educação entre outras, e extensivo às famílias, mais propriamente, aos pais ou responsável, pois a intervenção do

Conselho Tutelar dirige-se a eles, seja mediante a aplicação direta de Medidas específicas, seja por serem responsabilizados pelo cumprimento das Medidas de Proteção aplicadas às crianças e aos adolescentes.

O eixo de promoção de direitos compõe uma parte do que comumente é chamado de rede de proteção à criança e ao adolescente. Sendo essa acrescida das instituições do eixo de defesa, por terem uma atuação mais diretamente vinculada aos direitos individuais e coletivos. Afirmamos isso considerando que o eixo de controle social tem outro foco, está centrado na participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas sociais e não na prestação direta de serviços, exceto o Conselho Tutelar, pois entendemos que sua atuação na defesa de direitos interpenetra-se ao controle social.

O Sistema de Garantia de Direitos, como já o denominamos, constitui uma configuração de instituições agrupadas em torno da proteção aos direitos de crianças e adolescentes, caracterizadas pela incompletude e, por essa razão, em permanente relação de interdependência e, ao mesmo tempo, permeada por cooperação, disputa, tensão e conflito. A ideia de configuração está associada ao entrançamento e à interconexão, isso significa que as organizações que compõem o Sistema de Garantia não estão simplesmente dispostas na mesma base territorial ou prestam atendimento a um mesmo grupo. É por isso que não basta a mera existência de uma multiplicidade de organizações para que possamos falar em rede de serviços de proteção social à criança e ao adolescente.

A rede que aqui nos referimos é, então, o modo como as instituições do eixo de promoção estão articuladas, se relacionam entre si e com os demais componentes do Sistema de Garantia de Direitos. Em outras palavras, afirmamos que a rede de proteção social se constitui na proporção em que se estabelecem relações de interdependência do tipo cooperativas com vistas à proteção integral, o que não exclui níveis de tensão e disputa. Pois a interdependência, segundo Elias (1994b), está representada na imagem de uma rede, onde os fios possuem pontos de interseção e, por meio deles, encontram-se interligados.

A flexibilidade é uma característica dos fios que tecem a rede, por isso a proteção está prevista em graus distintos de intensidade no que tange à promoção e

à restituição de direitos, desde ações antecipatórias, que visam prevenir a violação até ações compensatórias, destinadas à recomposição ou à restituição daquilo que já foi objeto de negação. Por outro lado, os fios que tecem as redes e interconectam as instituições podem se apresentar esgarçados ou rompidos, implicando em baixa proteção, ou, ao contrário, podem prover alto grau de proteção e, ao mesmo tempo, adequar-se às novas demandas. Como afirmou uma conselheira, “*a rede deve estar forte, os nós devem ser fortes*” para que seja possível a garantia dos direitos (DIÁRIO DE CAMPO, 06/04/2010).

As redes de proteção social – na dimensão da atuação entrelaçada, constituem alternativas “quando a rede de referência do sujeito [especialmente a família] demonstra impossibilidade de desenvolver suas tarefas de cuidado ou de lidar com expressões particulares de sofrimento de seus membros” (MIOTO, 2000, p. 56), a exemplo das situações de violência intrafamiliar, sobretudo, quando estão associados a fatores agravantes como as condições precárias de existência, o uso abusivo ou a dependência em substância psicoativa. Nesse aspecto reside a relevância da rede secundária, composta de instituições entrançadas em torno de uma mesma finalidade, “prestar apoio real e duradouro a um indivíduo ou a uma família”, conforme Mioto (2000, p. 55). Além do mais, a atuação em rede possibilita coletivizar os problemas, aparentemente individuais, e concretizar um processo de participação e de construção de ações coletivas para o seu enfrentamento, o que é pertinente ao Sistema de Garantia de Direitos. Por certo, a constituição de redes é uma alternativa possível para romper com modelos de atenção cristalizados das instituições, com atuações fragmentadas e que se sobrepõem.

A rede de serviços de proteção social à criança e ao adolescente constitui um elemento estruturado e estruturante das práticas do Conselho Tutelar. A sua existência e o modo como está entrelaçada influencia na aplicação de medidas restitutivas, como foi constatado por Rocha (2005), que distinguiu entre a aplicação de medidas adequadas à violação e a aplicação das medidas possíveis em virtude da existência de serviços na rede de proteção. Do mesmo modo, a inexistência de serviços correspondentes às medidas de proteção ou o esgarçamento da rede constituem objeto de sua intervenção, tanto direta, pela requisição, quanto indireta,

pela assessoria ao executivo municipal para elaboração do orçamento e previsão da implantação ou ampliação dos serviços ou para a melhoria da sua qualidade.

O Conselho Tutelar atua diante da ameaça e da violação de direitos, ou seja, quando está em vias de ocorrer ou já ocorreu o descumprimento dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes por parte da família, da sociedade e do Estado ou em razão de sua própria conduta, em conformidade com o artigo 98 do Estatuto (BRASIL, 2010a). Recebe e averigua notícias de ameaça ou de prática de maus-tratos, como agressão física, agressão psicológica, abuso sexual, negligência, abandono material, utilização na mendicância, exploração sexual e exploração no trabalho, não acesso a serviços públicos entre outras.

Para tanto, precisa coletar informações na família, entendida aqui como a família extensa, junto aos serviços de saúde, educação ou outros que a família em questão seja usuária e na própria comunidade. Durante o processo de averiguação das denúncias, o Conselho pode solicitar apoio e/ou assessoria de profissionais de outros órgãos, por exemplo, pode encaminhar a criança ou o adolescente para serviços específicos de avaliação e diagnóstico a fim de melhor aplicar as medidas diante da confirmação da suspeita de violação de direitos. Pois o objetivo de seu procedimento é identificar se há direitos ameaçados ou violados e quais, não cabendo elaborar laudos diagnósticos e prescrever plano de intervenção. Sua referência é o conjunto de direitos de que são portadores as crianças e os adolescentes e os responsáveis pelo cumprimento – a família, a comunidade e o Estado.

Confirmada a ameaça ou a violação, o Conselho aplica Medidas de Proteção às crianças e aos adolescentes e/ou aos Pais ou Responsável, procedimento documentado e acompanhado de orientações para que os envolvidos as compreendam. A tarefa do Conselho é, pois, aplicar as Medidas e não executá-las, incumbência dos programas das políticas sociais, sob pena de incorrer na expansão de suas ações para além da sua finalidade.

Por conseguinte, o acionamento da rede de serviços de proteção que integra o Sistema de Garantia de Direitos é uma condição para a restituição dos direitos violados. Especialmente, as políticas públicas de educação, saúde e assistência

social, as quais são responsáveis pelos programas e serviços que correspondem àqueles citados nos enunciados das próprias Medidas e que são da alçada do executivo municipal, consoante os princípios da descentralização político-administrativa e da municipalização do atendimento.

As Medidas de Proteção encontram-se relacionadas no artigo 101 do Estatuto e as Medidas Pertinentes aos Pais ou Responsável estão descritas no artigo 129, embora nem todas sejam aplicadas pelo Conselho Tutelar. Há reciprocidade entre os dois conjuntos de Medidas que são pertinentes às políticas de educação, saúde e assistência social, principalmente, como explicita o Quadro 3:

Medidas de Proteção⁵⁶	Medidas aos Pais e Responsável
- Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade	-
- Orientação, apoio e acompanhamento temporários - Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente	- Encaminhamento a cursos ou programas de orientação - Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família
- Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental	- Obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar
- Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial - Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos	- Obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado - Encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico - Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos
- Acolhimento institucional - Inclusão em programa de acolhimento familiar - Colocação em família substituta	- Advertência - Perda da guarda - Destituição da tutela - Suspensão ou destituição do poder familiar

Fonte: Brasil (2010a). Elaborado pela autora.

QUADRO 3 – CORRELAÇÃO ENTRE AS MEDIDAS DE PROTEÇÃO E PERTINENTES AOS PAIS OU RESPONSÁVEL

⁵⁶ A Lei nº. 12.010/2009 alterou as Medidas de Proteção extinguindo o “abrigo em entidade” e incluindo o “acolhimento institucional” e a “inclusão em programa de acolhimento familiar”, as quais implicam em afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias e são da competência do Poder Judiciário (BRASIL, 2009a). Porém, o enunciado do artigo 136 não sofreu alteração, constando que o Conselho Tutelar aplicará Medidas do artigo 101, de I a VII, incluindo Acolhimento Institucional.

É da competência do Conselho Tutelar a aplicação de Medidas de Proteção que não implicam na alteração da situação da criança e do adolescente na família. Por conseguinte, estão excluídas o acolhimento institucional, a inclusão em programa de acolhimento familiar⁵⁷ e a colocação em família substituta. Por correspondência, o Conselho Tutelar também não aplica as Medidas Pertinentes aos Pais definidas como perda da guarda, destituição da tutela e suspensão ou destituição do poder familiar.

O “Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade” é aplicada quando estes deixam de cumprir os deveres de assistir, criar e educar. Nessas circunstâncias, eles são notificados pelo Conselho Tutelar para que compareçam à sede do órgão, a fim de serem informados oficialmente da ameaça ou violação que atinge a criança ou o adolescente e para que assinem termo de responsabilidade comprometendo-se a cumprir seus deveres.

A “Advertência” é utilizada quando os pais ou responsável descumprem Medida anteriormente aplicada, sem fundamento ou por negligência, ou não atendem notificação do Conselho. O Termo de Advertência pode iniciar o pedido de aplicação das Medidas “perda da guarda”, “destituição da tutela” e “suspensão ou destituição do poder familiar”.

Exceto o “Encaminhamento aos pais ou responsável” e a “Advertência”, que são aplicadas por si sós, as demais Medidas exigem a oferta de programas e serviços das políticas de assistência social, educação e saúde, sejam eles operacionalizados no território do município, com abrangência regionalizada ou em regime de consórcio intermunicipal, como dispuser a legislação pertinente e o nível de gestão das políticas em cada município.

Ao observarmos o conteúdo das Medidas aplicáveis pelo Conselho Tutelar podemos tipificá-las em medidas de:

⁵⁷ O CONANDA e o Conselho Nacional de Assistência Social, em Resolução conjunta, orientam para que o afastamento de criança e ou adolescente da sua família de origem deva resultar de recomendação técnica, com base em estudo diagnóstico, exceto em caráter emergencial e de urgência. Em tais situações o Conselho Tutelar comunica a autoridade competente por meio de relatório para expedição de Guia de Acolhimento e o estudo será “realizado em até vinte dias após o acolhimento (...)” (CONANDA/CNAS, 2009, p. 27).

- a) orientação: encaminhamento de crianças e adolescentes aos pais mediante termo de responsabilidade, orientação e apoio temporários;
- b) inclusão: encaminhamento de crianças, adolescentes e pais para programas de orientação, cursos, tratamento de saúde e inserção na escola;
- c) coercitivas: obrigação de encaminhar crianças e adolescentes para tratamento especializado, obrigação de matricular os filhos na escola, requisição de serviços e advertência.

Os destinatários de tais Medidas são crianças, adolescentes, pais, responsáveis e as instituições componentes do Sistema de Garantia de Direitos, mais especificamente, aquelas que formam a rede de serviços de proteção.

A aplicação de Medidas às crianças e aos adolescentes visa restituir direitos, enquanto que a aplicação de Medidas aos pais, sobretudo as que denominamos de orientação e inclusão, implica em providenciar as condições adequadas para que eles possam cumprir o dever de assistência, criação e educação. Ao passo que as Medidas dirigidas às instituições e aos gestores visam interferir na oferta de serviços de políticas públicas ampliando o escopo de abrangência e a proteção social.

Em Santa Catarina, os dados indicam que a violação ocorre em relação a todos os direitos fundamentais, como exposto na Tabela 9:

TABELA 9 – DISTRIBUIÇÃO DA INCIDÊNCIA DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS EM SANTA CATARINA NO PERÍODO ENTRE 01/01/1999 E 24/03/2011

Direito violado	Nº. de fatos
Convivência familiar e comunitária	117.347
Educação, cultura, esporte e lazer	38.535
Liberdade, respeito e dignidade	35.793
Vida e saúde	10.135
Profissionalização e proteção no trabalho	6.329
Total	208.139

Fonte: SIPIA (2011). Organizado pela autora.

Contexto que exige dos Conselhos Tutelares a articulação com a rede de serviços das políticas sociais, particularmente, a de assistência social, saúde e educação, com vistas à restituição dos direitos mediante a aplicação de medidas. Porém, é neste momento que os Conselhos identificam a ausência de serviços ou o

esgarçamento da rede, indicando que o Estado também figura entre os agentes violadores, conforme será visto em seguida.

6.2.1 A aplicação de medidas às crianças, aos adolescentes e aos pais e a rede de serviços de assistência social

O artigo 2º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelece como objetivos desta política:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
 - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e a reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 2011, p. 1).

Estes objetivos expressam que o conteúdo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) ultrapassa a provisão de bens e serviços com vistas ao atendimento de necessidades imediatas e pontuais, pois inclui ações voltadas para o desenvolvimento da participação e o envolvimento de seus beneficiários nos processos de redução das vulnerabilidades. Como propõe Sposati (2001), à assistência social cabe prover um conjunto de seguranças que visem à redução e/ou à eliminação de vulnerabilidades, como a segurança da acolhida, do convívio social, da autonomia e rendimento, da equidade e da travessia.

A segurança da acolhida refere-se ao fornecimento de habitação substituta para pessoas e famílias em situação de abandono, impedidas de permanecerem em suas moradias pela ocorrência de acidentes, intempéries, violência, ou removidas de áreas para realização de obras e investimentos urbanos ou, ainda, que se deslocam de suas cidades em busca de serviços diversos, como tratamento de saúde. A

segurança do convívio social refere-se às ações fomentadoras de sociabilidade, que estimulam a criação de vínculos e a convivência familiar e social. A segurança de autonomia e rendimento inclui o repasse monetário a fim de garantir a subsistência de famílias desprovidas de condições mínimas. A segurança da equidade implica na oferta de serviços de apoio específicos dirigidos para famílias com indicadores de risco mais acentuados e a priorização da oferta de serviços nas regiões com menor cobertura e maiores riscos. Por fim, a segurança da travessia diz respeito aos serviços de proteção social que possibilitem aos beneficiários a “passagem” para outra condição social, através do acesso ao crédito popular, a programas de geração de renda, capacitação e/ou requalificação profissional, entre outros (SPOSATI, 2001).

A LOAS, no artigo 6º, define que a gestão da política de assistência social será efetuada sob a forma de um sistema descentralizado e participativo, denominado de Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual está organizado em dois níveis, a proteção social básica e a proteção social especial. A proteção social básica “visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Enquanto que a proteção social especial tem por objetivo “contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos”, segundo o artigo 6º-A (BRASIL, 2011, p. 4).

Em decorrência, compete ao município implantar o SUAS e oferecer programas, serviços e benefícios de proteção social básica e de proteção social especial. Esta última é subdividida em média complexidade – para a proteção de famílias e indivíduos com direitos violados, mas que ainda possuem vínculos familiares e comunitários, e alta complexidade – para as famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça (PNAS, 2004). Face ao exposto, fica evidente a forte presença da política de assistência social em relação às Medidas de proteção e aplicadas aos pais.

Mas a oferta de serviços e programas em âmbito municipal depende do nível de gestão para o qual o município está habilitado e do seu porte. Nesse sentido, o

SUAS prevê três níveis de habilitação para a gestão, sendo eles inicial, básica e plena. A habilitação para a gestão inicial responsabiliza os municípios pela alocação de recursos e realização de ações e serviços de proteção social básica, bem como ações para erradicação do trabalho infantil e para combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, com recursos da esfera federal. A gestão básica responsabiliza o município pela oferta da proteção social básica, incluindo a estruturação de equipamentos denominados de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)⁵⁸ de acordo com o seu porte, a participação na gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁵⁹, além de outras responsabilidades. Enquanto que os municípios habilitados em gestão plena são responsáveis pela gestão total do SUAS, neste caso, inclui, além dos CRAS, a criação dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)⁶⁰.

No entanto, os serviços de alta complexidade, em razão do porte dos municípios, podem ser oferecidos em regime de consórcio ou o Estado pode ofertá-los de forma regionalizada. E a implantação e funcionamento do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar são requisitos para a habilitação em gestão básica e plena, enquanto que para os municípios em gestão inicial ou não habilitados não está estabelecida esta condição (BRASIL, 2005).

Na política de assistência social estão situados vários serviços dos quais dependem o cumprimento de Medidas de Proteção e aos pais. São exemplos os programas e serviços destinados a fornecer orientação e apoio social, apoio material à família, acolhimento para crianças e adolescentes, formação profissional e geração de renda. Em outras palavras, os Conselhos aplicam Medidas que são cumpridas mediante a inserção das famílias, crianças e adolescentes nestes programas e pela viabilização dos serviços, quando inexistentes.

⁵⁸ Os CRAS são responsáveis pelas ações de proteção social básica e são considerados a porta de entrada do SUAS, por isso devem ser instalados em áreas de vulnerabilidade social em número que varia conforme o porte do município, assim como a quantidade de famílias referenciadas por equipe. (BRASIL, 2011).

⁵⁹ O BPC está previsto no artigo 20 da LOAS e consiste no pagamento de um SM ao idoso com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência, cuja renda familiar for inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (BRASIL, 2011). Em Santa Catarina, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a população beneficiária do BPC soma 20.011 idosos e 36.754 pessoas com deficiência (MDS, 2011).

⁶⁰ Os CREAS são responsáveis pelos serviços dirigidos “a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial” (BRASIL, 2011, p. 5).

A Medida “Orientação, apoio e acompanhamento temporários” é aplicada pelo Conselho Tutelar para a proteção de crianças e adolescentes quando os pais ou responsável, por si sós, não apresentam condições de cumprir seus deveres, quando suas capacidades se mostram insuficientes, evidenciando a necessidade de receberem suporte. Nesse caso, são encaminhados a programa que ofereça o serviço de orientação e acompanhamento.

Assim como as crianças e os adolescentes, os pais também têm o direito à assistência social, por isso as Medidas “Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente” e “Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família” são aplicadas quando os pais ou responsável não têm recursos para exercerem os deveres do poder familiar. Segundo dispõe o artigo 23 do Estatuto, a “falta ou a carência de recursos materiais” não justificam a destituição do poder familiar (BRASIL, 2010a, p. 5). Sob essas circunstâncias, os pais ou responsável devem receber proteção que lhes garanta as condições necessárias para o exercício de suas incumbências em respeito ao direito à convivência familiar e comunitária, direito de todos os membros da família. A Medida “Encaminhamento a cursos ou programas de orientação” também apresenta este caráter de possibilitar a melhoria das condições objetivas de vida dos pais, seja pela qualificação para a inserção profissional no mercado de trabalho, seja para estimular a criação de estratégias de geração de renda.

As principais lacunas apontadas na política de assistência social pelos conselheiros referiam-se, especialmente, aos programas de orientação e acompanhamento familiar e aos serviços de acolhimento. As queixas de que as famílias vivenciam dificuldades para educar os filhos, carecem de orientação sobre suas responsabilidades e as transferem para as escolas ou para os conselheiros foram repetitivas. Uma conselheira, ao falar da ausência da família na educação, afirmou que os *“pais veem o Conselho Tutelar como pais que os substituirão e assumirão seus filhos”* (DIÁRIO DE CAMPO, 09/04/2010).

Também foi apontada a ausência de conhecimento sobre o Estatuto, supostamente tomado como impeditivo às práticas educativas da família, bem como sobre o Conselho Tutelar, pois sua *“atuação é demandada antes do serviço ser negado, por isso é visto como quem nada faz”* (DIÁRIO DE CAMPO, 30/03/2010).

Ou é utilizado pelos pais e outras instituições como mecanismo *“punitivo, para dar susto, para colocar medo”* (DIÁRIO DE CAMPO, 09/04/2010). Na expressão de um participante, *“o Conselho Tutelar substituiu o bicho papão nas histórias infantis para assustar as crianças”* (DIÁRIO DE CAMPO, 13/07/2010).

A política de assistência social ainda responde pelos serviços de acolhimento correspondentes às Medidas “Acolhimento institucional” e “Inclusão em programa de acolhimento familiar”, quando for diagnosticada a necessidade de afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias. Estão previstos os serviços de acolhimento institucional nas modalidades de casa lar, abrigo e república, e de acolhimento familiar, prestado em programas denominados famílias acolhedoras, sendo que todos podem ser oferecidos por instituições governamentais ou não-governamentais (CONANDA/CNAS, 2009). Embora estas Medidas não sejam da alçada do Conselho Tutelar, cabe-lhe a fiscalização das instituições que prestam os respectivos serviços e a ação diante da inexistência ou da oferta irregular.

O direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, previsto no Estatuto, foi objeto de discussão mais atenta apenas na última década. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária foi aprovado em 2006 e as orientações técnicas para regulamentar estes serviços datam de 2009. Nesse mesmo ano a nova redação do Estatuto, resultante da Lei nº. 12.010/2009, distinguiu as responsabilidades dos componentes do Sistema de Garantia de Direitos, demarcando o papel do Poder Judiciário, do Conselho Tutelar e, sobretudo, das instituições responsáveis pelos programas de acolhimento institucional ou familiar.

Em Santa Catarina, o direito à convivência familiar e comunitária figura como o principal direito violado segundo dados consolidados do SIPIA (2011) no período entre janeiro de 1999 e março de 2011, totalizando 117.347 fatos. A violação deste direito inclui ausência de convívio (abandono, expulsão de casa, impedimento de acesso a pais ou irmãos entre outros), ausência de condições materiais para o convívio e inadequação do convívio (violência, convivência com pessoas dependentes de substâncias psicoativas entre outros).

No âmbito da família, os agentes violadores que aparecem com maior incidência são a mãe e o pai, seguidos do padrasto, avós, tios, irmãos e madrasta, além de responsáveis não identificados. Componentes do Sistema de Garantia de Direitos também constam como violadores, como as instituições de atendimento social, educacional, de saúde, policial entre outras (SIPIA, 2011).

Quanto aos serviços de acolhimento, em uma das Regionais da ACCT foi informado que um grupo de crianças acolhidas estava com “*data marcada para despejo*”, pois o programa gerenciado pela associação dos municípios sob a forma de consórcio havia sido encerrado sem que os municípios membros tivessem criado alternativas (DIÁRIO DE CAMPO, 02/03/2010). Em outras duas Regionais houve manifestações de conselheiros informando que não havia serviço de acolhimento e em outra foram tecidas críticas ao acolhimento familiar, cujo atendimento estava aquém das demandas, além de ser visto pelos gestores municipais como uma alternativa de baixo custo, sem atentar para os seus limites considerando-se as peculiaridades das demandas.

Embora as práticas assistenciais ocorram desde longa data, o reconhecimento da assistência social como direito social dos brasileiros deu-se com a Constituição Federal de 1988. Posteriormente, em 1993 foi aprovada a LOAS. Em 2004, com a Resolução nº. 145 do Conselho Nacional de Assistência Social, foi criado o SUAS, que passou a vigorar em 2005, após a aprovação da Norma Operacional Básica. E, por fim, em 2011 o SUAS foi incorporado ao texto da LOAS. Portanto, o processo de constituição da assistência social como política pública está para completar duas décadas e representa importante avanço no campo da proteção social, mas as dificuldades são grandes.

Em Santa Catarina, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, há 333 CRAS – equipamentos responsáveis pela proteção social básica; 87 CREAS – equipamentos para a execução da proteção social especial; três Bancos de Alimentos; 93 Cozinhas Comunitárias e dois Restaurantes Populares em funcionamento (MDS, 2011). Dado que demonstra a baixa cobertura da política, o que explica as lacunas denunciadas pelos conselheiros. Outro aspecto que converge para este quadro é a cobertura do Programa Bolsa Família, principal programa de repasse monetário, que atinge 138.220 famílias, 33,28% em relação à

estimativa de famílias pobres segundo o perfil CadÚnico⁶¹, as quais somam 415.346 (MDS, 2011).

O Estado ostenta IDH 0,82, considerado alto, mas convive com situações de trabalho infantil, cuja taxa é de 9,88% (IBGE, 2008), reiterada pelo número de crianças e de adolescentes atendidos em maio de 2011 no PETI e que somam 19.234 (MDS, 2011). Acrescenta-se a este dado, a violação do Direito à profissionalização e proteção no trabalho, que corresponde ao 5º lugar na ordem de violações, com 6.329 registros (SIPIA, 2011). Nessa categoria estão adolescentes maiores de 16 anos em situação de trabalho sem a proteção legal ou em condições inadequadas ao seu estágio de desenvolvimento, assim como a exploração de crianças e de adolescentes fora da idade permitida para o ingresso no mercado de trabalho.

As ocorrências verificadas em fiscalizações do Ministério do Trabalho e Emprego, que totalizaram 209 no ano de 2010, reafirmam esta realidade, conforme indicado na Tabela 10:

TABELA 10 – DISTRIBUIÇÃO DAS OCORRÊNCIAS DE TRABALHO INFANTIL EM SANTA CATARINA POR FAIXA ETÁRIA

Faixa etária	Nº.	%
5 a 9 anos	01	0,48
10 a 15 anos	75	35,89
16 a 17 anos	133	63,63
Total	209	100,00

Fonte: MTE (2010). Organizado pela autora.

Crianças e adolescentes do sexo masculino predominam entre este grupo, com 85,64%, enquanto que o índice do sexo feminino é de 14,36%. As ocorrências estão distribuídas em 38 municípios com portes variados, destacando-se as maiores

⁶¹ O CadÚnico é o Cadastro Único para Programas Sociais criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Permite a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda (renda per capita de até ½ SM e renda mensal total de até 3 SM) e é utilizado para a seleção de beneficiários de programas sociais federais, possibilitando, ainda, a elaboração de diagnósticos desta faixa da população para fins de formulação de políticas públicas (BRASIL, 2007). Em Santa Catarina estão cadastradas 231.537 famílias com renda per capita de até R\$ 140,00 e 301.284 famílias com per capita de até ½ SM (MDS, 2011).

incidências em Florianópolis (38), Joinville (14), São José (12) e Concórdia (11). Estes indicadores expressam que as políticas públicas são insuficientes para a proteção social, gerando demanda reprimida e a reiteração da violação de direitos de crianças e adolescentes, congruente com o que foi apontado pelos conselheiros durante os seminários da ACCT.

6.2.2 A aplicação de medidas às crianças, aos adolescentes e aos pais e a rede de serviços de educação

O direito à educação, conforme define o artigo 53 do Estatuto, deve visar “ao pleno desenvolvimento” de crianças e adolescentes, ao “preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”, compreendendo, conforme o artigo 54, o acesso ao “ensino fundamental, obrigatório e gratuito”, a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”⁶², o “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”, o “atendimento em creche e pré-escola”, o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística”, a “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador” e “programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 2010a, p. 17).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no artigo 21, estabelece dois níveis de educação escolar, sendo eles a educação básica, composta pela educação infantil, ensino fundamental e médio e a educação superior. Na sequência, no artigo 30, define que a educação infantil inclui o atendimento em creche para crianças com até 3 anos de idade e em pré-escola para crianças com 4 e 5 anos, pois aos 6 anos ocorre o ingresso no ensino fundamental cuja duração é de nove

⁶² O Estatuto menciona como dever do Estado assegurar a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”, mas a LDB, após as alterações instituídas pela Lei nº. 12.061/2009, definiu como dever a “universalização do ensino médio gratuito” (BRASIL, 2009b). E a Emenda Constitucional nº. 59/2009, tornou a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, com os mesmos programas suplementares já previstos para o ensino fundamental, a ser implementada até 2016 (BRASIL, 2009c).

anos. Enquanto que o ensino médio tem duração de três anos e pode ser cursado paralelamente à educação profissional técnica (BRASIL, 2009b).

A organização da política de educação difere do modelo de sistema adotado pela saúde e assistência social, embora estejam estabelecidas distintas responsabilidades para os três entes federados, não há um sistema nacional com limites claros de atuação e instâncias de pactuação, e os Estados e municípios, principalmente, concorrem na oferta dos mesmos níveis de educação, como em Santa Catarina, onde as escolas municipais concentravam 47% das matrículas no ensino fundamental em 2009 e as escolas estaduais 44,02% (IBGE, 2009).

Considerando o exposto no Estatuto, até o momento a educação infantil e o ensino fundamental estão entre os níveis do sistema educacional afetos diretamente à atuação dos Conselhos Tutelares, em face da faixa etária que atendem. Todavia, a Medida de proteção faz referência especificamente ao ensino fundamental. Aspecto que deverá sofrer alterações em virtude da obrigatoriedade da educação básica e, portanto, da matrícula da população entre 4 e 17 anos, conforme a Emenda Constitucional nº. 59 (BRASIL, 2009c).

Fato preocupante é que tal mudança não tornou obrigatória a creche, uma das principais lacunas enfrentadas pelos Conselhos Tutelares e que poderá piorar com a pressão sobre os gestores municipais para cumprir a inserção de todas as crianças na pré-escola. Segundo Coelho (2010), em 2008 apenas 18,1% das crianças brasileiras de 0 a 3 anos estavam matriculadas em creche e 72,8% das crianças com 4 e 5 anos estavam na pré-escola, índices que na região Sul são de 24,6% e 59,4% respectivamente. Como agravante da baixa cobertura, 33,9% destas matrículas são em estabelecimentos privados. Os municípios, a quem cabem ofertar este nível de educação respondem por 65,6% das vagas. Este vácuo tem impacto importante na proteção de crianças de famílias de baixa renda, pois as creches constituem espaços de cuidado, de segurança alimentar e de acesso à educação, ao mesmo tempo em que dão suporte para a inserção produtiva das mulheres e contribuem para impedir o abandono escolar de crianças maiores e de adolescentes que tendem a ser responsabilizados pelos cuidados de seus irmãos.

No atual contexto, a política de educação é responsável pela oferta de serviços correspondentes às Medidas “Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental” e “Obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar”. A primeira é uma Medida de proteção aplicada pelo Conselho Tutelar às crianças e aos adolescentes diante da ameaça ou da violação do direito à educação e a segunda é dirigida aos pais quando há descumprimento do artigo 55 do Estatuto, ou seja, quando deixam de cumprir o dever de matricular o filho e acompanhar-lhe a frequência e o aproveitamento (BRASIL, 2010a).

Fica evidente, pois, a interdependência entre a política de educação, as Medidas de proteção às crianças e aos adolescentes e aos pais e a atuação do Conselho Tutelar. Sobretudo, quando verificamos que o direito à educação, cultura, ao esporte e lazer constitui o segundo direito com maior índice de violação em Santa Catarina no período entre 1999 e 2011, totalizando 38.535 fatos. Por ordem de incidência, os agentes violadores no âmbito da família são a mãe, o pai, os avós, o padrasto, os irmãos entre outros, enquanto que as creches e escolas são as instituições que figuram com maior registro de violações (SIPIA, 2011).

Os principais pontos de tensão observados durante os seminários ocorreram em torno das relações entre escolas e Conselhos Tutelares, mais especificamente, em relação:

- às queixas de negação de vagas;
- ao repasse de responsabilidades da escola para os Conselhos;
- às dificuldades referentes à gestão das comunicações de infrequência e de evasão escolar;
- à falta de recursos nas escolas.

O primeiro ponto de conflito entre escolas e Conselhos refere-se à negação de vagas para crianças e adolescentes por motivos variados. Os conselheiros relataram casos de escolas que negam vagas aos pais que pedem transferência dos filhos sob a alegação da obediência ao critério de zoneamento. Na avaliação dos conselheiros, tal critério é utilizado sem considerar os benefícios que a mudança de escola pode significar para a organização da família (DIÁRIO DE CAMPO, 09/04/2010). Vagas também são negadas aos adolescentes que desejam retomar os

estudos após período de afastamento e que apresentam distorção de série e idade, fenômeno decorrente da repetência e do abandono escolar e que estão presentes no Estado.

Em 2008, as escolas da rede estadual apresentaram taxa de reprovação no ensino fundamental de 10,18% e no ensino médio de 10,52%. Enquanto que a taxa de abandono era de 1,12% no ensino fundamental e de 8,18% no ensino médio (SANTA CATARINA, 2010). Considerando que o sistema de educação ainda conta com as redes municipais, o abandono e o posterior retorno são fatos a serem enfrentados pelas escolas e Conselhos. O retorno à escola é um dado importante para melhorar índices como a média de anos de estudo e para ampliar as possibilidades de formação profissional e de acesso à renda, por exemplo. Mas, apesar de desejável, pode enfrentar obstáculos como a negação de vaga pelo próprio sistema de educação.

Além dos alunos que desejam transferência para escolas situadas fora da área de abrangência segundo o critério do zoneamento e dos alunos com distorção série e idade, o outro grupo de adolescentes para quem as escolas negam vagas são aqueles *“praticantes de desordem”* (DIÁRIO DE CAMPO, 27/04/2010). A prática de “desordem”, de acordo com os conselheiros, inclui comportamentos de indisciplina e de cometimento de ato infracional. No caso dos adolescentes que cometem ato infracional, o retorno à escola constitui uma Medida de Proteção aplicada pelo Juiz da Infância e que encaminha ao Conselho Tutelar para que este providencie o cumprimento da mesma. Então, o embate é gerado pela determinação judicial, seguida pela pressão exercida pelos Conselhos sobre as escolas para garantir o direito à educação.

Para Gonçalves e Sposito (2002, p. 130), as escolas justificam a resistência em aceitar alunos com histórico de ato infracional “sob a alegação de falta de preparo dos professores para lidar com este tipo de aluno”. Mas também expressa uma questão de maior envergadura, que é a posição de questionamento da validade do próprio Estatuto, referenciado como uma legislação que protege e defende os direitos de criminosos. Nesse caso, não há reconhecimento dos adolescentes autores de atos infracionais como portadores do direito à educação e o acesso à escola torna-se privilégio daqueles que são merecedores e para os quais a escola

está supostamente preparada. Não ignoramos a complexidade do atendimento a estes adolescentes e nem desconsideramos a situação precária das escolas. Mas é preciso assinalar que as justificativas tiram do foco o direito à educação inerente a todos e a responsabilidade do Estado por seu cumprimento.

O segundo ponto de tensão entre escolas e Conselhos também está relacionado “aos praticantes de desordem”, mas por outras razões. Nesse caso, o elemento gerador de tensão é relativo à delegação de responsabilidade das escolas para os Conselhos. No que tange aos atos de indisciplina, os conselheiros alegam que as escolas tendem a não aplicar seus regimentos internos e encaminham as situações para que os Conselhos gerenciem conflitos entre os alunos e desses com os professores. Ou aplicam sanções como a suspensão e a transferência compulsória, que são consideradas medidas violadoras por serem impeditivas do acesso à educação, aspecto em torno do qual também há discórdia entre Conselhos e escolas. E quando há prática de atos infracionais, as escolas demandam a intervenção dos Conselhos ao invés de acionarem a polícia. Nas duas circunstâncias os conselheiros se ressentem por serem chamados a intervir em situações que não são pertinentes às suas atribuições.

De um lado, fica evidente que as escolas recorrem a uma autoridade externa para gerenciar situações que são de seu âmbito, mas para as quais não encontram soluções efetivas diferentes daquelas que eram tradicionalmente aplicadas, como a suspensão, a expulsão e a transferência compulsória. As quais são desaprovadas pelos Conselhos pelo caráter meramente punitivo e por interferir ou impedir o acesso à educação garantido pelo Estatuto e que cabe a eles zelar pelo cumprimento. De outro lado, acionar a polícia e trazê-la para o espaço das escolas pode gerar insegurança e temor nos professores, alunos e na comunidade, além de torná-las vulneráveis às avaliações negativas e colocar em dúvida a sua imagem de local que fornece proteção. É possível que demandar a ação dos Conselhos e não da polícia nessas circunstâncias signifique proteger as escolas destas formas de exposição nocivas, pois os impactos da presença de um órgão administrativo nos espaços escolares tende a ser menor do que a presença da força policial. Além desse aspecto, há que considerar os custos para os gestores das escolas em termos de tempo para deslocamento à Delegacia, registro do Boletim de Ocorrência, retornos

para prestar depoimentos entre outras ações que envolvem a tomada de providências para que o ato infracional seja apurado, em contraposição à falta de equipes técnicas nas escolas para intervir e dar suporte aos professores e gestores em situações como essas. Diante disso, não acionar a polícia nos casos de atos infracionais pode constituir uma estratégia para poupar tempo e recursos das escolas, assim como para preservá-la de desgastes relativamente à sua imagem.

Todavia, a violência no contexto escolar tem ocupado a agenda pública desde a década de 1980, conforme Gonçalves e Sposito (2002). Furtos, ameaças, agressões físicas e simbólicas, destruição do patrimônio das escolas, uso de drogas são algumas das manifestações de violência recorrentes. Modos de interação social pautados na violência estão presentes entre alunos, entre esses e os professores e gestores e outros agentes do espaço escolar, desafiando a busca de soluções que têm oscilado entre ações para promover a paz, reduzir a evasão e a repetência, envolver a comunidade do entorno em atividades diversas até a instalação de mecanismos de segurança eletrônica, grades, vigilantes e força policial. A esse respeito os Conselhos Tutelares não podem ficar ausentes, sobretudo, para garantir que as soluções construídas sejam pautadas no respeito aos direitos de crianças e adolescentes.

Os indicadores positivos que o Estado de Santa Catarina ostenta na área da educação não impedem que a realidade até aqui descrita se manifeste, além da ocorrência da evasão e da repetência escolar como citado. O Censo de 2010 apontou que o Estado possui taxa de analfabetismo de 3,86% e 58 municípios considerados territórios livres do analfabetismo, pois possuem taxas que variam entre 1,04% e 3,95% (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 2010). E o desempenho na avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁶³ foi comemorado por demonstrar avanços significativos, como exposto na Tabela 11:

⁶³ O IDEB mede a aprovação, ou o fluxo escolar, e a média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. Os valores variam de 1 a 10 e a meta do Brasil para 2022 é atingir 6,0.

TABELA 11 – IDEB EM SANTA CATARINA NOS ANOS DE 2007 E 2009

Fases	IDEB 2007	–	IDEB 2009	–
Anos iniciais do Ensino Fundamental	4,7 (4º lugar no Brasil)		5,2	
Anos finais do Ensino Fundamental	4,1 (1º lugar no Brasil)		4,5	
Ensino Médio	3,8 (1º lugar no Brasil)		4,1	

Fonte: Santa Catarina (2010). Organizado pela autora.

O Estado também obteve a 2ª colocação no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) em 2009, criado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE) e coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Participaram 724 alunos entre 15 e 16 anos que cursavam entre a 7ª série do ensino fundamental e o final do ensino médio, os quais se submeteram à avaliação nas áreas de leitura, matemática e ciências (SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, 2009). Mas a OCDE alerta que os resultados estão longe de serem considerados satisfatórios em comparação com outros países, apesar de o Estado ter aplicado 29,5% da receita fiscal para a educação em 2009, percentual superior ao mínimo exigido (OCDE, 2010).

O terceiro ponto em torno do qual há disputas entre Conselhos e escolas refere-se às dificuldades das duas instituições para gerenciar as comunicações de infrequência e de evasão. Conforme o artigo 56 do Estatuto, os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental estão obrigados a comunicar ao Conselho Tutelar a ocorrência de “maus-tratos envolvendo seus alunos”, bem como a “reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar”⁶⁴, após esgotados os recursos que a escola deve dispor, e os “elevados níveis de repetência” (BRASIL, 2010a, p. 18).

⁶⁴ Em 2001, em Santa Catarina, foi lançado o Programa de Combate à Evasão Escolar - APÓIA (Aviso por Infrequência de Aluno), coordenado pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público. Seus objetivos são “garantir a permanência na escola de crianças e adolescentes de 7 a 18 anos, para que concluam o ensino fundamental, bem como promover o regresso à escola de crianças e adolescentes que a abandonaram sem concluir o ensino fundamental” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2007, p. 7).

Segundo os conselheiros, há significativa resistência de parte das escolas em relação ao preenchimento do Aviso por Infrequência de Aluno e o seu encaminhamento em tempo hábil. Os formulários nem sempre indicam informações necessárias para a localização das famílias ou são encaminhados no final do ano, impossibilitando que os Conselhos tomem providências para que os alunos possam retornar à escola ou, ainda, sem que as escolas tenham cumprido as atribuições que lhes cabem. Um conselheiro declarou que em seu município os avisos incompletos são devolvidos à escola, apesar de ficarem preocupados e de se sentirem “culpados, pois sabem que o aluno está fora da escola”. Por outro lado, entendem que não podem aceitar que a escola não faça os procedimentos previstos e apenas enviem “bilhetes” dizendo “fulano se mudou”, pois seria pactuar com a desresponsabilização (DIÁRIO DE CAMPO, 06/04/2010). Reconhecem, porém, que as famílias falham ao não fornecerem os endereços corretamente ou em não atualizá-los, bem como por não justificarem as faltas dos filhos. Indicando a existência de uma rede de interações entre conselheiros, gestores das escolas, alunos e famílias da qual resulta a violação do direito à educação, além de outros, pois como afirma Longo (2008), o desconhecimento dos fatores que geram a evasão impede que outras violações sejam reconhecidas.

Para Gentili (2009, p. 1.063) a universalização do acesso à escola deu-se como uma “universalização sem direitos”, pois todos são portadores do direito, mas as condições para o seu exercício são desiguais em face da diferente distribuição dos bens simbólicos e econômicos. Soma-se a essa questão, o fato do acesso à educação ter se universalizado “em um contexto de deteriorização das condições necessárias para que a permanência nesta [na escola] permita tornar efetivas as dimensões atribuídas e reconhecidas ao direito à educação desde 1948”, quando da publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Sob esse aspecto, os conselheiros fixam a preocupação no encaminhamento dos documentos e parecem crer que a violação do direito à educação resume-se a estar fisicamente fora da escola, quando há outras dimensões implicadas. Como afirma Gentili (2009, p. 1.063), “a exclusão é uma relação social”, não uma posição. Assim, estar excluído do direito à educação não significa apenas estar ausente da escola, mas estar em uma rede de relações que promove o afastamento paulatino deste e de outros direitos, por ser o direito à educação um potencializador dos demais.

Por fim, mesmo para quem está frequentando a escola o direito à educação pode ser negado, na medida em que faltam condições para garantir qualidade, como infraestrutura, investimento em política de valorização dos professores, incluindo plano de carreira e formação continuada. Situação exemplificada pelos recentes acontecimentos em Santa Catarina, onde os professores da rede estadual protagonizaram uma greve com duração de 62 dias. A pauta de reivindicações incluía o cumprimento da Lei nº. 11.738/2008 que instituiu o piso nacional para a categoria, a realização de concurso público, a revisão do Decreto que trata da contratação em caráter temporário, o reajuste do vale-alimentação entre outros pontos (GREVE É SUSPENSA, 2011). Durante o período de greve a Assembleia Legislativa aprovou Projeto de Lei Complementar de iniciativa do governo, instituindo novos valores para o salário-base, com o pagamento do piso nacional⁶⁵, mas mediante a redução de benefícios, como a regência de classe e o quinquênio.

Após dois meses o movimento grevista foi suspenso, mas foi mantido o estado de greve, segundo uma dirigente do Sindicato dos Trabalhadores da Educação, a categoria continuará se manifestando para denunciar irregularidades, como o não investimento da totalidade dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) na área para a qual se destina – a educação, e que os professores deixarão de organizar eventos para angariar recursos para as escolas, como bingos, festas e rifas, segundo noticiado na imprensa em 18 de julho último (PROFESSORES DECIDEM, 2011). Exemplo dos entraves para a garantia do direito à educação de crianças e adolescentes em patamares de qualidade que superem as lacunas indicadas pelos conselheiros, as quais são mascaradas pelos indicadores oficiais, se tomados isoladamente.

O quarto ponto de tensão entre escolas e Conselhos situa-se nas lacunas da política de educação, mas estas não foram apontadas apenas pelos Conselhos Tutelares, pois os próprios profissionais da educação encarregaram-se de reconhecer que as escolas não dispõem de recursos para desenvolverem as ações

⁶⁵ O salário-base vigente até então em Santa Catarina era de R\$ 609,46 para professores de nível médio e R\$ 993,12 para professores com ensino superior, ambos com jornada de 40 horas. Durante a greve foi aprovada alteração nestes valores, passando a vigorar R\$ 1.187,00 (piso nacional) para professores com ensino médio e entre R\$ 1.380,00 e R\$ 2.317,00 para professores com ensino superior, dependendo da titulação (OLIVEIRA, 2011).

de busca de alunos evadidos ou faltosos, não há veículo e profissionais para as visitas às famílias, enfim, *“há carências materiais que dificultam o trabalho da escola”* segundo declarou uma professora (DIÁRIO DE CAMPO, 14/04/2010).

Outra questão abordada pelos representantes das escolas refere-se à universalização da educação e a conseqüente inclusão de crianças e adolescentes com deficiência e com habilidades especiais sem a adequação da infraestrutura e das equipes para atendê-los. Mesmo quando há laudos indicando a necessidade de um segundo professor em sala, como prevê a política, nem sempre este recurso está disponível. Nessa direção ainda foi levantado por uma professora a falta de serviço para diagnóstico das dificuldades de aprendizagem. Ressaltou que a hiperatividade tem sido atribuída indiscriminadamente às crianças que correm o risco de serem rotuladas e que o estigma, uma vez criado, tende a ser duradouro. Outro problema são as queixas de que as famílias não estão colocando limites e questionou *“onde estão os profissionais para dar apoio?”* Expressando o desamparo dos profissionais da educação, afirmou *“nós da educação nos sentimos muito sozinhos”* (DIÁRIO DE CAMPO, 27/04/2010).

As lacunas apontadas pelas escolas estenderam-se aos Conselhos, pois foram expressas queixas de solicitações de intervenção dirigidas aos mesmos sem que fossem atendidas. Ilustrativo desta crítica é o depoimento de uma diretora de escola que afirmou ter feito contato com o Conselho para averiguar uma situação de violência contra criança e ouviu do conselheiro a justificativa de que não poderia deslocar-se para averiguar uma denúncia de maus-tratos pelo fato de estar chovendo na ocasião (DIÁRIO DE CAMPO, 11/03/2010).

As tensões entre representantes da educação e conselheiros tutelares mostraram-se bastante visíveis em quatro seminários, nos quais houve relatos emocionados de ambos, além de posturas desafiadoras. Em um dos seminários a não participação de profissionais da educação suscitou críticas diretas à secretária municipal e um conselheiro resumiu o significado da ausência destes questionando *“como discutir política pública sem os representantes presentes, da saúde, da educação, da habitação, da assistência social?”* (DIÁRIO DE CAMPO, 30/03/2010). Verificamos que os Conselhos Tutelares e as escolas queixavam-se mutuamente,

cada qual apontando as limitações do outro e as próprias, estabelecendo uma espécie de duelo sem proposições para alterar o quadro vigente.

Porém, as escolas e os Conselhos não estabelecem apenas relações de disputa, mas de cooperação com o intuito de restituir o direito à educação. Presenciamos relatos de experiências envolvendo reuniões entre conselheiros e diretores de escolas, mediadas pela Coordenadoria Regional de Educação, e de municípios onde os Avisos por Infrequência de Aluno são devidamente encaminhados.

Outras iniciativas para o estreitamento de vínculos com as escolas foram relatadas por conselheiros, como a realização de palestras para divulgar o Estatuto aos alunos. Ações que são exitosas em alguns municípios, em outros, porém, não chegam a ser viabilizadas pela recusa das escolas, como ilustrou o depoimento de um conselheiro ao referir-se à resposta de uma diretora à oferta do Conselho, *“dentro da escola quem manda sou eu, não quero o Conselho Tutelar aqui dentro”* (DIÁRIO DE CAMPO, 30/03/2010). Reiterando a percepção de que se institui uma relação de duelo que se interpõe à garantia do direito à educação, tarefa das duas instituições. Alternativas para enfrentar essa dificuldade podem vir da ação conjunta das SDR e das Coordenações Regionais da ACCT, no sentido de propor ações sistemáticas para reunir representantes da rede de serviços e dos Conselhos Tutelares.

Em síntese, tanto as questões levantadas pelos conselheiros em relação às práticas das escolas, quanto às lacunas identificadas pelos próprios agentes da política de educação, constituem indicativos que caracterizam violação de direitos, embora não tenhamos constatado manifestações dos conselheiros ali presentes no sentido de propor ações coletivas, ou seja, a capacidade de denúncia foi exercitada, tanto pelos conselheiros quanto pelos demais profissionais, mas não avançou na direção da restituição dos direitos violados. Assim como diante da principal lacuna da política de educação que é referente à falta de vagas na educação infantil e até mesmo a ausência deste tipo de serviço nos municípios, como declarou um conselheiro durante o seminário da Regional da Grande Florianópolis. Silêncio que chama a atenção pelos seus desdobramentos, pois pode naturalizar as lacunas das políticas públicas com base no discurso de que é assim em todos os lugares, bem

como tornar as queixas esvaziadas politicamente, enfraquecendo os Conselhos Tutelares e a própria ACCT.

6.2.3 A aplicação de medidas às crianças, aos adolescentes e aos pais e a rede de serviços de saúde

A constituição da política de saúde no Brasil data da década de 1930, inicialmente de caráter contributivo, associada aos institutos de pensão e aposentadoria por meio dos quais os trabalhadores financiavam os serviços. As bases que inspiraram o atual Sistema Único de Saúde (SUS) foram levantadas ainda em 1963, na III Conferência Nacional de Saúde, quando já foi defendida a universalização e a municipalização da saúde. Mas apenas na década de 1980 estas propostas ganharam força com o envolvimento de setores da sociedade civil inspirados no movimento sanitário e em consonância com sistemas de saúde instituídos em outros países. As discussões centraram-se na concepção de saúde como direito do cidadão e dever do Estado, na reestruturação da política de saúde para contemplar a saúde individual e coletiva, na descentralização decisória para as esferas dos Estados e municípios e na implantação dos conselhos como mecanismos de gestão local (BRAVO, 2006). A VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em março de 1986, representa o marco do processo de proposição e constituição da referida política pública, pois dela resultou a proposta de criação de um sistema público, universalista e gratuito, com a previsão de participação da sociedade por meio de conselhos e a realização da reforma sanitária, conforme Bravo (2006).

Neste processo de mobilização social destacam-se duas vertentes, uma representada pelos grupos empresariais, dentre eles hospitais privados e indústrias farmacêuticas, e a Plenária Nacional pela Saúde na Constituinte, integrada por um conjunto de instituições defensoras da reforma sanitária e que apresentou proposta de emenda popular assinada por cerca de 50 mil eleitores, a qual subsidiou as discussões que deram origem ao texto constitucional (BRAVO, 2006). O embate

entre os projetos de saúde pública e privatista presente à época persistem até os dias atuais como tendências que exercem tensão sobre o Sistema Único de Saúde.

A política de saúde está organizada segundo dispõe a Lei Orgânica da Saúde, Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990, a qual dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes (BRASIL, 2005) e a Lei nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que trata da participação da comunidade na gestão do SUS e das transferências intergovernamentais de recursos financeiros (BRASIL, 1990).

O artigo 2º da Lei nº. 8.080/1990 define a saúde como direito fundamental e o Estado como responsável por prover as condições que permitam o seu exercício. E o artigo 3º apresenta a saúde como resultante da interação de fatores determinantes e condicionantes, como alimentação, renda, moradia, educação, lazer, transporte, saneamento entre outros, sendo um dos objetivos do SUS a identificação dos mesmos (BRASIL, 2005). Denotando que a promoção, proteção e recuperação da saúde extrapolam a política específica e implicam em ações intersetoriais. O SUS está organizado de forma descentralizada e seus princípios incluem a participação da sociedade, a universalidade do acesso em todos os níveis, a integralidade e a igualdade da atenção, entre outros, segundo o artigo 7º da Lei nº. 8.080/1990 (BRASIL, 2005).

A operacionalização do SUS rege-se pelas diretrizes operacionais do Pacto Pela Saúde, aprovado em 2006, com três componentes: Pacto Pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão, mediante assinatura de Termo de Compromisso de Gestão entre os entes federados (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).

O cumprimento do direito à vida e à saúde, abordados nos artigos 7º ao 14 do Estatuto, depende da oferta de serviços por parte do SUS que vão da atenção básica à alta complexidade, como vacinação, “atendimento pré e perinatal” à gestante, apoio alimentar à gestante e à nutriz, “assistência psicológica à gestante e à mãe”, exames para “diagnóstico e terapêutica de anormalidades no metabolismo do recém-nascido”, atenção integral às crianças e aos adolescentes em todos os

níveis de assistência, entre outros (BRASIL, 2010a, p. 2-3). A violação de tais direitos exige a atuação do Conselho Tutelar dirigida aos agentes violadores.

Dentre as Medidas de Proteção diretamente associadas à política de saúde e citadas no Estatuto estão a “Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial” e a “Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoolistas e toxicômanos”. A primeira, a Requisição, é aplicada pelo Conselho Tutelar quando os pais ou responsável, diante da necessidade de tratamento especializado, não têm acesso aos serviços por não ser oferecido ou por falta de vagas, por exemplo.

Como a requisição é uma ordem, a aplicação desta Medida diante do não acesso pressupõe o atendimento imediato e a conseqüente restituição e garantia do direito até então violado, sob pena de representação à autoridade judiciária por descumprimento de deliberação do Conselho Tutelar. Ao contrário, quando o serviço está disponível e há recusa dos pais ou responsável, a Medida é cabível a eles, no caso, a “Obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado”, pois se trata de uma responsabilidade implícita no “dever de sustento, guarda e educação dos filhos”, segundo o artigo 22 do Estatuto (BRASIL, 2010a, p. 4).

Quanto à Medida “Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoolistas e toxicômanos” destina-se às crianças e aos adolescentes envolvidos com o uso de substâncias psicoativas. Destaca-se que o artigo 81 do Estatuto proíbe “a venda à criança e ao adolescente de: (...) III - produtos cujos componentes possam causar dependência física ou psíquica ainda que por utilização indevida” (BRASIL, 2010a, p. 21) e o artigo 243, o qual estabelece como crime “Vender, fornecer ainda que gratuitamente, ministrar ou entregar, de qualquer forma, a criança ou adolescente, sem justa causa” os produtos mencionados no artigo 81 (BRASIL, 2010a, p. 65).

Do mesmo modo, pais ou responsável que apresentam dependência em substâncias psicoativas ou dificuldades emocionais ou transtorno psíquico recebem Medida de “Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos” e “Encaminhamento a tratamento

psicológico ou psiquiátrico”, respectivamente, a fim de restituir-lhes as condições para o exercício do poder familiar. Vale lembrar que o artigo 19 do Estatuto afirma que as crianças e os adolescentes têm o direito de ser criados e educados na família de origem ou substituta e “em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes” (BRASIL, 2010a, p. 4).

Estas Medidas requerem serviços da política de saúde mental e que estão distribuídos de forma hierarquizada, seguindo os níveis de complexidade do SUS. Portanto, são oferecidos na rede de atenção básica, em Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e hospitais. Ainda podem ser instalados Serviços Residenciais Terapêuticos, Centros de Convivência e Cultura e outros programas de incentivo à desinstitucionalização e a inserção social e geração de renda.

As ações de saúde mental são prestadas na rede de Atenção Básica, que é voltada para a promoção e prevenção, tais como as ações desenvolvidas nas Estratégias em Saúde da Família (ESF), que são as portas de entrada do SUS (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006). Mais recentemente foram criados os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), que fornecem suporte às equipes de ESF. Nos níveis de maior complexidade situam-se, no âmbito da rede do SUS, os CAPS e os hospitais e, ainda, os serviços prestados nas comunidades terapêuticas de iniciativa das organizações não-governamentais.

Dos direitos fundamentais, o direito à vida e à saúde ocupa o quarto lugar no que tange à violação em Santa Catarina, com 10.135 fatos registrados. Manifesta-se pela falta de atendimento peri e pré-natal, emergencial, especializado, falta de equipamentos, de vacinação, entre outros. Mãe, pai, avós, padrasto e madrasta são os familiares apontados como os principais violadores. Enquanto que os postos de saúde, entidades de atendimento, hospitais e ambulatórios estão entre as instituições que cometem violações (SIPIA, 2011).

O atendimento peri e pré-natal, assim como a vacinação, a falta de equipamentos e de serviços especializados, além de outros fatores determinantes podem incidir diretamente na mortalidade infantil, um dos indicadores de saúde de

grande importância. Em Santa Catarina a cobertura vacinal (tetraivalente)⁶⁶ é de 96,41% (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008) e os índices de consultas de pré-natal apresentam-se altos, pois dentre os nascidos vivos 27,34% são de mães que tiveram entre quatro a seis consultas de pré-natal e 66,98% tiveram acima de sete consultas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007a). Por fim, a segurança alimentar também figura como fator determinante da saúde, com impacto na mortalidade infantil. Segundo a PNAD (IBGE, 2009), a prevalência de domicílios catarinenses com pelo menos um morador com 18 anos ou menos em situação de insegurança alimentar leve era de 14%. Enquanto que a insegurança alimentar moderada era de 2,3% e grave, 1,8%.

No Estado, a taxa de mortalidade infantil teve queda significativa na última década, passando de 15,1 em 2001 para 10,3 em 2010, mas há disparidades considerando este indicador nas grandes regiões, como expresso na Tabela 12:

TABELA 12 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (POR MIL NASCIDOS VIVOS) NAS MACRORREGIÕES DE SAÚDE DE SANTA CATARINA – 2010

Macrorregiões de saúde de Santa Catarina	Taxa de mortalidade infantil
Foz do Rio Itajaí	8,1
Extremo Oeste	8,6
Nordeste	9,4
Grande Florianópolis	9,5
Sul	10,0
Planalto Norte	10,3
Meio Oeste	10,9
Vale do Itajaí	12,4
Planalto Serrano	19,8

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde (2010). Organizado pela autora.

Os fatores que podem estar relacionados à mortalidade infantil, mesmo nas regiões com maiores taxas, não chegaram a obter a atenção dos conselheiros durante os seminários, exceto a falta de atendimento especializado, mais especificamente, da política de saúde mental.

⁶⁶ Combinação das vacinas contra difteria, coqueluche e tétano e *Haemophilus influenzae* tipo b.

As lacunas tematizadas insistentemente eram referentes aos serviços para atendimento de crianças, adolescentes e pais dependentes de substâncias psicoativas. O quadro de violação descrito pelos conselheiros incluía:

- internação psiquiátrica de adolescente em local muito distante do município, com implicações negativas para a manutenção dos vínculos familiares;
- ausência de vagas em hospital psiquiátrico;
- falta de pessoal especializado, incluindo psiquiatras;
- inadequação das estruturas físicas hospitalares para atendimento de adolescentes, bem como a falta de professores para atendê-los durante o período de hospitalização;
- falta de condições para acolhimento às famílias;
- ausência de serviços de referência, como os CAPS, nos municípios com menos de 20 mil habitantes, que correspondem à maioria dos municípios catarinenses;
- descumprimento de requisição de serviços.

A dificuldade de adequação de serviços de saúde e de assistência social em municípios de pequeno porte foi relatada com regularidade, pois as demandas existem, mesmo que em pequena quantidade, e os serviços organizados em regiões sanitárias formadas por vários municípios, como propõe o SUS, são reduzidos, além de referenciados como pouco adequados, pois exige o deslocamento da população de baixa renda para outras cidades, tornando o tratamento descontínuo. Existem apenas seis CAPS I de abrangência microrregional no Estado. Segundo o Relatório de Gestão da Secretaria de Estado da Saúde (2011), entre 2009 e 2010 foi solicitado ao Ministério da Saúde financiamento para a instalação de sete CAPS Microrregionais, mas apenas um foi credenciado. O total de CAPS soma 74, sendo 43 CAPS I, 12 CAPS II, 6 CAPSi e 11 CAPS ad.⁶⁷. O que confere ao Estado a 6ª colocação no cenário nacional em relação ao índice de cobertura da Rede CAPS,

⁶⁷ Segundo a Portaria nº. 336/2002, os CAPS são assim distribuídos: - CAPS I, destinado aos municípios com população entre 20 e 70 mil habitantes; - CAPS II, para municípios com população entre 70 e 200 mil habitantes; - CAPS III, para municípios com população acima de 200 mil habitantes. Este com previsão de leitos e funcionamento 24 horas, aos feriados e finais de semana; - CAPSad, (álcool e drogas) para municípios com população acima de 70 mil habitantes; - CAPSi (infantil), para atendimento de crianças e adolescentes em municípios com população acima de 200 mil habitantes ou outro critério definido pelo gestor local (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002).

que é de 0,87⁶⁸. Porém, como estes equipamentos são implantados em municípios com mais de 20 mil habitantes, a maioria não dispõe dos serviços. Expressando um descompasso entre o indicador oficial de saúde e a realidade do acesso aos serviços por parte da população.

O Estado também conta com 116 equipes de NASF, que atuam na Atenção Básica; 5 ambulatórios psiquiátricos; 124 leitos em Comunidades Terapêuticas para tratamento de usuários de crack e outras drogas, financiados com recursos do Ministério da Saúde e da Secretaria Nacional Anti Drogas; 843 leitos psiquiátricos em hospitais gerais e especializados, embora o *déficit* de leitos seja de 427; 3 Serviços Residenciais Terapêuticos na região da Grande Florianópolis e 19 municípios possuem 34 Projetos de Geração de Renda. Mas na rede de saúde mental do Estado não há Centros de Convivência e Cultura, leitos psiquiátricos para internação de crianças e de adolescentes até 15 anos e Serviços Residenciais Terapêuticos nos municípios para desinstitucionalizar 247 pessoas que estão em casa asilar (SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE, 2011).

Entretanto, não é possível concluir se as necessidades indicadas na área da saúde mental têm resultado de constatações dos conselheiros com base em seus saberes ou da indicação de técnicos, pois vários depoimentos referiam-se à falta de vagas para internação hospitalar, quando a política de saúde mental prevê serviços ambulatoriais, CAPS e o regime hospitalar é restrito à prescrição de especialistas, mais especificamente, de psiquiatras. Há a possibilidade, a ser investigada, de que a alta expectativa em relação à medicalização e à regulação por meio de leis sejam entendidas como estratégias para o enfrentamento de fenômenos que envolvem crianças e adolescentes. Observamos que a referência ao uso de bonés, de pulseiras coloridas associadas à prática sexual, à circulação de crianças e adolescentes nos espaços públicos, às fugas da escola para frequentar bares, a prática de ato infracional etc. eram recorrentes como matérias de leis ou como objetos de tratamento psicológico ou psiquiátrico.

A alta expectativa em relação à medicalização e aos procedimentos psiquiátricos e psicoterapêuticos pode ser um indicativo da dificuldade dos

⁶⁸ O cálculo é feito pelo Ministério da Saúde considerando um CAPS por 100.000 habitantes.

conselheiros em tomar estes fenômenos para análise sob outra perspectiva, ou seja, como formas de sociabilidade que têm sido construídas na contemporaneidade. Nesse caso, outras possibilidades de intervenção têm que ser exploradas e, por conseguinte, outros agentes de políticas públicas precisam ser implicados. Todavia, acreditamos que o enfoque adotado pelos formuladores do Estatuto também contribuiu para este olhar centrado na medicalização de crianças e adolescentes, do contrário, outras medidas de proteção teriam sido propostas.

Dentre os desafios da política de saúde mental para crianças e adolescentes está o de atendê-los em suas peculiaridades, considerando-os como sujeitos cujas necessidades precisam ser ouvidas e empreender ações que sejam articuladas às outras políticas sociais. Mas, segundo Elia (2005, p. 53), o acolhimento das demandas por serviços de saúde mental para crianças e adolescentes na rede pública inclui outro desafio, a “desconstrução da demanda”. Tal prática inclui intervenções com os responsáveis pelo encaminhamento, pois há casos de indisciplina escolar e de dificuldade de aprendizagem que são tratados como se fossem da alçada da saúde mental. Constatação que reitera nossa reflexão sobre a centralidade que as lacunas da política de saúde mental ocupam entre os conselheiros tutelares e sobre a ausência de recursos e serviços na política de educação.

Não estamos desconsiderando a preocupação dos conselheiros com as limitações dos serviços de saúde mental no âmbito do SUS disponíveis em seus municípios, fragilidades reiteradas pela própria Secretaria de Estado da Saúde. De acordo com o Relatório de Gestão,

As demandas são crescentes e apresentam-se diversificadas e os CAPS acabam absorvendo todos os atendimentos, dos sofrimentos menos graves e/ou usuários com transtornos compensados, até os casos mais graves. Destaca-se a rotatividade de profissionais nas equipes, devido aos contratos de trabalho por processos seletivos, com duração de 2 anos; os serviços funcionam em imóvel alugado, com espaços insuficientes para o atendimento da demanda; a falta da refeição principal (almoço) e de veículo disponível para o serviço, traz prejuízos para o atendimento dos usuários que devem permanecer na modalidade intensivo; os usuários com transtornos por uso de álcool e outras drogas ainda não encontram um tratamento adequado nos CAPS I e II, sendo a internação a primeira opção, com posterior acompanhamento terapêutico no CAPS. Em algumas regiões existe dificuldades para a contratação de médicos psiquiatras e/ou com especialização em saúde mental (SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE, 2011, p. 6).

Os motivos que fundamentam as preocupações dos conselheiros tutelares são os casos de envolvimento de crianças e adolescentes com substâncias psicoativas, tanto como usuários quanto como pessoas recrutadas para trabalhar no tráfico. E os conselheiros também reconhecem que há baixo investimento em programas de esporte e cultura, o que poderia ser um fator de proteção, segundo suas avaliações. Todavia, ações repositivas a esse respeito não foram evidenciadas.

O próprio Estatuto é breve e impreciso quanto ao direito à cultura, ao esporte e ao lazer, ao afirmar, no artigo 59, que “Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e juventude” (BRASIL, 2010a, p. 18). O caráter vago presente no enunciado não oferece indicadores que possam suscitar a exigibilidade do cumprimento desses direitos. Resta, então, aplicar as medidas correspondentes aos serviços que existem, mesmo que seja necessário enfrentar entraves para o acesso. Como assinalou Rocha (2005), há situações de violação que requerem a aplicação de várias medidas, mas não significa que os respectivos serviços sejam oferecidos, então, os Conselhos restringem-se à aplicação daquelas que estão disponíveis, mesmo que insuficientes ou inadequadas para a restituição dos direitos.

Associada ao envolvimento com substâncias psicoativas, a política de segurança pública também foi mencionada como deficitária, pois os adolescentes são incorporados ao sistema de tráfico não apenas para distribuir drogas ou para fazer a vigilância de determinados locais, mas para assumir a propriedade de armas e de produtos quando apreendidos, isentando os adultos das responsabilidades. Tal fato foi expresso por um policial militar, o qual declarou que os policiais sentem-se “desanimados” diante do que denominou de “*ciclo de destruição de vida*” e que acabam por não conduzir os adolescentes à Delegacia, pois “*eles assumem crimes no lugar dos adultos*”, que ficam impunes (DIÁRIO DE CAMPO, 05/03/2010).

A aproximação de crianças e, principalmente, de adolescentes com práticas ilícitas resulta, entre outros fatores, de processos de violação e, ao mesmo tempo, geram a violação do direito fundamental à vida, bem como do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, o terceiro conjunto de direitos com maior índice de violações no Estado, com 35.793 fatos (SIPIA, 2011). Nessa categoria estão incluídas práticas

como o aliciamento de crianças e de adolescentes pela rede de tráfico de drogas para o porte de armas e para as práticas ilícitas ou impróprias, a violência, a exposição da imagem, tortura entre outros. Compatível, portanto, com a afirmação do policial e com a preocupação dos conselheiros. Em relação a essas situações de violação, não há perspectiva de restituição dos direitos por meio de ações isoladas de uma ou outra política social ou do Conselho Tutelar, muito menos no âmbito restrito dos municípios, o que gera sentimentos de impotência, em conformidade com a posição de “desânimo” expressa pelo policial militar, que também decorre das fragilidades da política de segurança pública anunciadas com frequência na mídia.

As mortes de crianças e adolescentes por causas externas, que incluem homicídios, suicídios e acidentes de trânsito, confirmam a existência do “ciclo de destruição de vida”, nas palavras do policial militar. A Taxa de Mortalidade Específica por homicídios em Santa Catarina referente ao ano 2007, indicador calculado considerando os óbitos por 100 mil habitantes, demonstra que os adolescentes do sexo masculino, com 15 a 19 anos são os principais atingidos, como mostra a Tabela 13:

TABELA 13 – TAXA DE MORTALIDADE ESPECÍFICA POR HOMICÍDIO EM SANTA CATARINA CONFORME A FAIXA ETÁRIA E O SEXO – 2007

Faixa etária	Sexo	
	Masc.	Fem.
0 – 09 anos	0,6	0,9
10 – 14 anos	2,3	0,8
15 – 19 anos	32,0	3,8

Fonte: Ministério da Saúde (2007b). Organizado pela autora.

O que nos remete a outros temas abordados durante os seminários da ACCT, como o toque de recolher e o rebaixamento da idade penal, vistos por alguns segmentos da sociedade, inclusive por conselheiros, como medidas para enfrentar o envolvimento com o tráfico e com a prática de ato infracional, reforçada pela ausência de uma rede de proteção para crianças e adolescentes para além das escolas e dos programas focalizados em segmentos pré-definidos, como as ações direcionadas aos beneficiários do PETI, ou aos adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa em meio aberto. Nem todas as crianças e os adolescentes

vitimizados por homicídios têm vinculação com práticas de ato infracional ou participação em grupos de crime organizado, mas esses fatores ampliam o grau de exposição a essa forma de violência.

Mas há outros dados significativos relacionados à violação do direito à vida e à saúde que sequer foram mencionados nos seminários, são as mortes por acidente de transporte, como demonstrado na Tabela abaixo:

TABELA 14 – TAXA DE MORTALIDADE ESPECÍFICA POR ACIDENTE DE TRANSPORTE EM SANTA CATARINA CONFORME A FAIXA ETÁRIA E O SEXO – 2007

Faixa etária	Sexo	
	Masc.	Fem.
0 – 09 anos	8,7	4,1
10 – 14 anos	9,1	5,9
15 – 19 anos	65,4	17,7

Fonte: Ministério da Saúde (2007b). Organizado pela autora.

A taxa de suicídio na faixa etária entre 15 e 19 anos é de 4,0 para o sexo masculino e 3,8 para o sexo feminino, na faixa entre 10 e 14 anos a taxa é de 0,4 para ambos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007b).

Na política de saúde os aliados dos Conselhos Tutelares citados com recorrência foram os agentes comunitários de saúde, pois eles “às vezes, *chegam antes que o Conselho Tutelar e identificam situações de uso de drogas, pedofilia, violência familiar, as quais são repassadas ao Conselho*” (DIÁRIO DE CAMPO, 14/04/2010). Em outra região a realização de reuniões periódicas com os agentes comunitários de saúde foi citada como importante em vista de que eles estão em contato permanente com as famílias e podem subsidiar a intervenção dos conselheiros (DIÁRIO DE CAMPO, 06/04/2010).

Conforme exposto, o exercício da atribuição de atender crianças e adolescentes e aplicar Medidas de Proteção ou aos Pais prescinde de programas e serviços no âmbito do município, caso contrário, a atuação do Conselho Tutelar terá impacto baixo na garantia ou restituição de direitos. Por outro lado, quando a política social não oferece os programas pertinentes, ou quando a rede não existe, ou

quando a rede mostra-se esgarçada e com baixo potencial de proteção, o Conselho Tutelar tem a responsabilidade de requisitar serviços para prover o atendimento de situações específicas e reivindicar investimentos para ampliar o escopo do atendimento e a melhoria da sua qualidade. Em caso de descumprimento da sua decisão, deve representar junto à autoridade judiciária.

A atuação do Conselho Tutelar, portanto, extrapola o âmbito das situações particulares, pois cabe comunicar ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente a deficiência da rede de proteção e assessorar o executivo municipal por ocasião da elaboração do orçamento, de modo a contemplar os serviços de proteção cujas lacunas foram constatadas. Processo que poderá se alongar ou não se concretizar enquanto é reiterada a violação de direitos, pois, como vimos, a ação dos Conselhos recai mais sobre as famílias do que sobre as instituições e mais em situações focalizadas e emergenciais do que em ações coletivas. Em síntese, sua capacidade de vocalização manifesta-se, em maior proporção, sob a forma de denúncia de violações como fatos isolados e que requerem respostas focalizadas, reafirmando a posição fronteira na defesa de direitos de crianças e de adolescentes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta tese foi compreender a constituição da identidade do Conselho Tutelar e sua capacidade de vocalização no Sistema de Garantia de Direitos dos municípios de Santa Catarina. A trajetória percorrida permitiu explorar essa proposição, bem como agregar outras que emergiram na medida em que reunimos informações e sobre elas refletimos.

Duas hipóteses orientaram nosso estudo. A primeira apontava para o Conselho Tutelar como uma instituição híbrida. Híbridez que já se encontra no bojo da sua definição jurídica, pois ela remete à presença de atributos da burocracia tal como ocorre nas tradicionais instituições e outros considerados inovadores. A segunda sustentava que a identidade do Conselho Tutelar se constitui na tensão entre um conjunto de elementos estruturantes e que dessa constituição decorre a sua capacidade de vocalização.

Seguindo estas referências, situamos o Conselho Tutelar como integrante de uma configuração, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, no interior do qual estabelece relações de interdependência em face da incompletude institucional. Por sua vez, essas relações variam entre a cooperação e a disputa, formando tramas contínuas de interações a partir das quais os componentes do referido Sistema se constituem mutuamente.

O Conselho Tutelar surgiu com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente e passou a compor o conjunto de instituições responsáveis pela proteção social desse segmento. É um elemento novo entre os atores que atuam nesse campo e em sua origem há um forte apelo para que, como representante da comunidade, posicione-se em defesa dos direitos contidos no Estatuto. A imagem inicialmente vinculada ao Conselho é de um grupo de cidadãos moradores do município, conhecedor da realidade das crianças e dos adolescentes, depositário da confiança da comunidade que o elegeu e com o compromisso de defender os direitos fundamentais citados no Estatuto, com autonomia em relação a todas as outras instituições, apenas obedecendo aos preceitos legais.

Todavia, mesmo que a definição jurídica do Conselho aponte traços distintivos relativamente às demais instituições, as atribuições a ele delegadas exigem a adoção de formas de organização e o desenvolvimento de práticas assemelhadas a essas. Reunindo, desse modo, características tradicionais e inovadoras, condição que o torna uma instituição híbrida desde a sua gênese.

Do que foi possível apreender, o Conselho Tutelar possui uma especialização, uma área de abrangência e atribuições que exigem a institucionalização de procedimentos e rotinas. Ao mesmo tempo em que seus membros são escolhidos em processo eletivo, sua estrutura é colegiada e detém autonomia e legitimidade para atuar de modo impositivo. O que lhe é facultado pela autoridade administrativa para representar, requisitar serviços, aplicar medidas coercitivas, fiscalizar, ou seja, pela capacidade de exercer coerção sobre outras instituições, pais ou responsáveis e de prestar orientação às crianças e aos adolescentes com vistas ao cumprimento dos seus direitos fundamentais, conforme detalhado no segundo capítulo.

Mas estas distinções não se materializam por si sós. Há uma trama de relações e de condições objetivas que atuam como condicionantes e que estão dadas nos municípios. Agregando, assim, outros elementos importantes a serem considerados para a compreensão da identidade do Conselho que tem sido construída ao longo destas duas décadas de existência.

Os Conselhos Tutelares são instalados nos municípios mediante a aprovação de legislações locais tendo por base as diretrizes gerais oriundas do Estatuto, as quais podem ser complementadas em alguns aspectos. Desse modo, eles estão se instituindo em meio a uma rede de relações e a partir de condições concretas díspares em cada localidade. Em tais contexturas emergem Conselhos que vão tomando formas peculiares, mais ou menos congruentes com a definição jurídica e com as expectativas levantadas por ocasião da aprovação do Estatuto, momento em que havia uma intensa manifestação em defesa dos direitos de crianças e adolescentes e por maior participação da sociedade nas decisões pertinentes às políticas públicas.

A infraestrutura inadequada disponibilizada para a instalação e o funcionamento dos Conselhos, a insuficiência ou a ausência de capacitação dos conselheiros para o desempenho de suas atribuições e as condições de trabalho precarizadas, sobretudo pela ausência de regulamentação do cargo de conselheiro, são condições que afetam diretamente a capacidade dos Conselhos para agirem segundo sua finalidade.

A definição jurídica do Conselho Tutelar e a representação dela decorrente, ou seja, de um órgão militante em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, têm sido tomadas como únicas referências para avaliar as práticas conselhistas. Como se os Conselhos instalados nos municípios pudessem ser transposições exatas do texto jurídico, ou tipos ideais, sem as mediações com outros elementos do seu entorno. E como se os seus agentes fossem profundos conhecedores do Estatuto da Criança e do Adolescente e defensores incondicionais dos princípios que o fundamentam.

Ao situarmos o Conselho como integrante de uma configuração e darmos visibilidade ao conjunto de elementos que o estruturam, abrimos outras possibilidades para entendê-lo, indo além das avaliações de suas práticas com base na definição jurídica e em suas atribuições conforme dispõe o texto legal. Caminho que tem levado a certa desesperança, considerando a alta expectativa gerada em torno de sua atuação e os indícios de sua incapacidade para fazer a defesa dos direitos segundo sua finalidade, conforme as análises dos autores pesquisados.

Sob esta perspectiva, o Conselho Tutelar constitui-se como uma instituição híbrida, a qual resulta da tensão entre a sua definição e outros elementos estruturantes, como a infraestrutura para sua instalação e desempenho das atribuições, a rede de serviços de proteção e o *habitus* dos conselheiros. Em face da imbricação desses elementos a atuação do Conselho percorre o trajeto entre a defesa e a reiteração da violação de direitos, na medida em que o seu agir é atravessado pelas condições concretas disponíveis nos municípios, por vezes, destoantes das diretrizes das políticas sociais, como a descentralização, a municipalização e a participação da sociedade. Além da incipiente incorporação dos direitos humanos de crianças e adolescentes e do princípio da prioridade absoluta, demonstrado, inclusive, pelos próprios conselheiros tutelares por meio de suas

posições diante das violações protagonizadas pelo Estado. Pois a responsabilização das famílias “desviantes” tende a ser mais incisiva comparativamente ao Estado omissivo, segundo a análise empreendida no terceiro capítulo. Em síntese, os Conselhos Tutelares podem assumir tantas feições quantas permitirem os elementos entrançados nos vários contextos locais, indicando uma pluralidade no tocante ao modo de cumprir a finalidade de zelar pelos direitos de crianças e de adolescentes.

Do exposto, podemos afirmar que o Conselho Tutelar constitui-se em face das relações que estabelece no Sistema de Garantia de Direitos, que sua identidade é flutuante e transita entre fronteiras sem se fixar num ou noutro ponto, em outras palavras, podemos defini-la como uma identidade fronteira. Cremos que essa é uma primeira contribuição de nosso trabalho. A segunda é referente ao que apuramos sobre os Conselhos Tutelares de Santa Catarina e a sua capacidade de vocalização no interior do Sistema de Garantia de Direitos.

No Estado catarinense os Conselhos Tutelares estão instalados em todo o território, mas não estão isentos de dificuldades. Verificamos que as tendências observadas em relação à infraestrutura para o funcionamento, à capacitação e às condições de trabalho dos conselheiros apresentam-se similares ao panorama evidenciado em outras regiões do Brasil, com algumas variações.

A maioria dos conselheiros é do sexo feminino, possui idade acima de 30 anos e escolaridade superior, conforme a amostra pesquisada. Podemos inferir que o Conselho é visto como um espaço de cuidado de crianças e de adolescentes, portanto, associado ao tradicional papel feminino derivado da esfera da vida privada. Indício de que a violação de direitos desse segmento ainda ocupa um lugar periférico na esfera pública.

Também fica evidente que os Conselhos ainda carecem de uma geração de conselheiros que nasceu sob a proteção do Estatuto, fato que poderá imprimir novos rumos à sua constituição. Pois, nesse caso, teremos conselheiros que incorporaram a concepção de direitos ao longo do processo de socialização e que foram alvos da sua proteção. Ao contrário das gerações que atualmente ocupam os Conselhos e que ainda possuem como herança resquícios do Código de Menores e do

paradigma da situação irregular. Logo, precisam desincorporar esse sistema orientativo para incorporar a proteção integral e o reconhecimento de crianças e de adolescentes como sujeitos em desenvolvimento e portadores de direitos humanos.

A escolaridade superior dos conselheiros desponta como um aspecto facilitador para este processo de incorporação, pois os direitos da criança e do adolescente têm sido incluídos nos currículos, principalmente em áreas de formação como educação e serviço social. Mas também é um dado que reitera a vinculação deste espaço de cuidado como tarefa preferencialmente das mulheres, pois são profissões que compõem os “nichos femininos” e que desfrutam de menor valorização em termos de remuneração. Tal aspecto é compatível com as condições de trabalho precarizadas dos conselheiros e com os apelos para que o exercício do cargo seja encarado mais como uma missão e não como um emprego. Ainda que a ausência de remuneração tenha sido identificada em um município dentre os pesquisados, os valores pagos aos conselheiros tutelares catarinenses concentram-se em duas faixas, menos de 1 e entre 1 e 2 SM. Acrescenta-se a isso a não universalização dos direitos trabalhistas e previdenciários, principal queixa da categoria, conforme abordado no quarto capítulo.

Um dado novo que encontramos foram os arranjos distintos da composição indicada pelo Estatuto, pois há Conselhos com um a três conselheiros ao invés de cinco. Assim como há Conselhos cujos conselheiros estão divididos entre conselheiros de tempo integral e plantonistas. As razões aludidas são relativas à baixa demanda, à falta de candidatos interessados em concorrer às vagas e à incapacidade financeira dos municípios para arcar com os custos da remuneração de todos os conselheiros em tempo integral. O que não significa que esse fenômeno seja típico de Santa Catarina, ainda que não tenhamos encontrado referência a ele nos trabalhos inventariados.

A autonomia dos municípios para legislar nessa área é restrita aos aspectos operacionais dos Conselhos, como a ampliação de critérios para a candidatura, a definição do processo de eleição e a fixação do tipo de contrato dos conselheiros, incluindo remuneração e demais direitos, além da incumbência de prover infraestrutura para instalação e funcionamento. Portanto, não cabe à legislação local decidir sobre o número de conselheiros. Ao contrário de algumas políticas públicas

que consideram o porte do município como indicador para a definição dos tipos de serviços e dos equipamentos, esta questão não consta no Estatuto e tampouco está na agenda de debate. Levando os municípios a criarem suas próprias regras à revelia da lei maior.

Quanto aos processos de escolha, a eleição direta predomina nos municípios catarinenses pesquisados. Dentre esses encontramos registros de ocorrência de crimes eleitorais que chegaram a causar impugnação de candidaturas. Ao passo que nos municípios com escolha indireta há colégios eleitorais compostos exclusivamente por representantes de organizações não-governamentais, outros restritos à participação governamental e há os mistos, que são a maioria. Nesse caso, as críticas recaem sobre a forte presença dos representantes do governo local que desempenham papel decisivo na votação. Outros mecanismos aparecem associados aos processos de escolha por eleição direta e por colégio eleitoral, como provas eliminatórias para aferir conhecimentos específicos e de informática, teste psicotécnico, entrevistas com psicólogo, assistente social, promotor público e juiz, comprovação de habilitação para dirigir veículos e de tempo de moradia que pode ser de até cinco anos.

Os Conselhos Tutelares catarinenses estão assim constituídos e atuam na defesa de direitos de crianças e adolescentes com base nas condições citadas, aliadas, ainda, às lacunas e ao baixo entrançamento da rede de proteção, especialmente, dos serviços do eixo de promoção de direitos, diretamente ligados ao cumprimento dos direitos fundamentais e à aplicação de Medidas de Proteção e aos Pais.

A participação nas atividades de capacitação dos conselheiros tutelares possibilitou-nos entender que os seminários organizados pela ACCT extrapolam a busca por conhecimentos e por formação para a atuação. Durante os encontros os conselheiros demonstraram que a política de proteção à criança e ao adolescente apresenta-se insuficiente, mesmo que os indicadores oficiais de saúde, educação e assistência social coloquem o Estado em posição de destaque em comparação com outros.

Foram expressas dificuldades referentes à oferta de serviços nos municípios de pequeno porte, as diversas expressões da violência familiar e institucional contra crianças e adolescentes, além de outros fenômenos que há muito estão presentes em municípios de grande porte e metrópoles, mas que invadem as pequenas cidades, tais como o uso de drogas lícitas e ilícitas e o envolvimento com o comércio dessas, assim como a exploração sexual. Nesses termos, os eventos de capacitação despontaram como espaços de denúncia da violação de direitos.

As constatações relativas à violação de direitos, considerando-se as atribuições do Conselho Tutelar, precisam ser canalizadas para os conselhos gestores de políticas públicas em cada município e, em particular, ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. O Conselho Tutelar não compõe os conselhos setoriais, mas, como instância que condensa denúncias de ameaças e de violações, possui materiais valiosos a partir dos quais podem ser formuladas as pautas que demandam decisões governamentais no tocante à proteção à infância.

Entretanto, os vazios das políticas públicas ganharam visibilidade por meio de relatos de situações pontuais e não pela produção de argumentos fundamentados em dados oriundos dos atendimentos que cotidianamente os conselheiros realizam. Congruente com o pouco uso do SIPIA, ferramenta criada para auxiliar na elaboração de diagnósticos da violação de direitos e indicando que as denúncias não são transpostas para os canais de deliberação.

Apesar de os conselheiros terem utilizado sua capacidade de vocalização, as denúncias de violação de direitos por parte do Estado, em razão das lacunas da rede de proteção e das condições inadequadas para a sua atuação, não geraram proposições ou ações coletivas. Sugerindo que os Conselhos Tutelares exercitaram a sua capacidade de vocalização, mas o fizeram no âmbito da denúncia e não da exigibilidade com vistas ao cumprimento dos direitos de crianças e de adolescentes, em consonância com a identidade fronteiriça segundo afirmamos.

Ou seja, os Conselhos Tutelares, através de seus agentes, denunciaram publicamente a violação de direitos, mas mostraram-se pouco propositivos no sentido do encaminhamento de ações que pudessem orientar a criação de novos serviços na rede ou a reorganização daqueles já existentes ou a responsabilização

dos gestores públicos. Isso significa que elegeram questões e formularam uma agenda com base em suas experiências, todavia, desprovida de sistematização e de uma análise mais consistente, fato que reduz a possibilidade de obtenção de respostas sob a forma de serviços de políticas públicas. Em outras palavras, a trajetória em defesa dos direitos inicia-se com a demarcação da ausência do Estado, mas não tem continuidade. Entretanto, surte efeitos imediatos na medida em que a persistência das violações é justificada, de certa forma, pela constatação de que as condições são muito semelhantes em vários municípios, às vezes piores, gerando uma espécie de solidariedade frente à impotência. Apesar de relatarem seus esforços, a tomada de uma posição mais contundente na defesa de direitos ainda está por ser instituída.

Situação favorável aos gestores municipais, afetados timidamente pelas investidas dos Conselhos, exceto pelas respostas pontuais que fornecem para atender demandas específicas ou pela criação de serviços de retaguarda cuja porta de entrada é o Conselho, que encaminha os casos que foram objeto de notificação, enquanto que os demais permanecem invisíveis. Nesse sentido, o Conselho torna-se um mecanismo através do qual o Estado exercita a focalização e a seletividade do atendimento, características da descentralização na perspectiva da redução dos gastos públicos ou da privatização, conforme propõe Stein (1997). Acrescentamos a isso o silêncio relativo ao Orçamento Criança e Adolescente (OCA), ferramenta proposta para mapear os recursos vinculados ao atendimento dessa população nos orçamentos das políticas públicas, tanto os autorizados quanto os executados.

Das considerações acima apontadas, derivam outros questionamentos. Em primeiro lugar, consideramos necessário refletir sobre a posição dos Conselhos Tutelares na estrutura administrativa dos governos municipais. Por decorrência, é pertinente lembrar que a política de proteção à criança e ao adolescente é um conjunto de diretrizes para serem incorporadas pelas políticas setoriais. Nesse caso, em qual política e em qual peça orçamentária situam-se os Conselhos e os conselheiros?

Nestes 20 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, os Conselhos têm sido implantados em condições as mais díspares, nem sempre

compatíveis com as expectativas geradas pelo forte apelo contido no texto da Lei em relação à participação social e à defesa de direitos de um segmento populacional considerado como prioridade absoluta, tanto para fins de oferta de serviços quanto para a destinação orçamentária.

Os Conselhos Tutelares compõem a rede municipal de promoção, defesa e controle social dos direitos de crianças e de adolescentes, definida como Sistema de Garantia de Direitos, mas não dispõem de um lugar na estrutura das políticas sociais, destoando dos demais componentes. É um estranho entre as instituições tradicionais como o poder judiciário, as escolas, a polícia, as secretarias municipais. Peculiaridades que são fontes de distinções, pois estão investidos de autoridade, possuem autonomia e não são subordinados hierarquicamente a outros órgãos.

Porém, podemos afirmar que destas distinções também resultam as suas fragilidades. O fato de os Conselhos Tutelares fazerem parte da rede de proteção social de crianças e adolescentes em âmbito municipal, mas não estarem situados na estrutura das políticas sociais os deixa num vazio no sentido de quem deve prover as condições necessárias ao seu funcionamento e quais são estas condições, bem como quem deve se responsabilizar pela sua capacitação permanente dos conselheiros. O argumento de que são encarregados pela sociedade para zelar pelos direitos de crianças e de adolescentes tem sido utilizado como subterfúgio para isentar os gestores municipais. E, ao mesmo tempo, para deslocar a defesa de direitos para fora do escopo da responsabilidade do Estado. Reiterando as tradicionais práticas de dirigir apelos à sociedade para sensibilizar e obter a responsabilização pelas crianças pobres e violadas em seus direitos. Apelo que ressurge no contexto da reforma do Estado inspirada em princípios neoliberais e que transpõe para o campo da filantropia as demandas por direitos (DAGNINO, 2004).

Outro dado importante é que os Conselhos desempenham suas atribuições nas esferas locais, áreas de abrangência de sua autoridade, são, pois, instituições restritas aos municípios. Em outra instância federativa não há órgão que os congregue e para onde possam canalizar suas reivindicações, ou que incorpore suas demandas de modo a transpô-las para espaços mais ampliados de decisão. Sua autoridade para agir na defesa de direitos de crianças e de adolescentes

também está circunscrita ao município. Embora os fatores geradores da violação de direitos não obedeçam a circunscrições territoriais, como a exploração sexual, o tráfico de drogas, entre outros. Cada Conselho Tutelar pode, isoladamente, empreender ações que extrapolem o município, além de agir no âmbito da sua área de abrangência e em conformidade com suas atribuições legais. Todavia, sem a autoridade legal para aplicar Medidas, pois esta é restrita ao seu território, mas no sentido de assinalar lacunas nas políticas públicas, propor ações e debates sobre os direitos de crianças e de adolescentes e dos fatores que envolvem a violação dos mesmos.

Considerando a materialização desta possibilidade, teríamos iniciativas pulverizadas e, provavelmente, com baixo grau de impacto no tocante à inserção de demandas na agenda governamental, condição para a formulação e/ou reorientação de políticas públicas. Além disso, as condições e os recursos materiais e simbólicos dos Conselhos e dos conselheiros são muito diversos, conforme constatado. Como afirma Rodrigues (2009, p. 132), há certo consenso de que “a inserção de um determinado tema na pauta governamental (na agenda política) depende muito mais da dinâmica social e política que de fatores inerentes ao problema verificado”. Desse modo, não basta que os conselheiros elejam um conjunto de questões em torno das quais demonstram preocupação entre seus pares. É preciso que as violações de direitos e as lacunas verificadas na rede de proteção sejam inseridas na agenda governamental de modo a obter respostas no âmbito das políticas públicas.

Agenda social que é politicamente construída, segundo Rosemberg e Mariano (2010, p. 697), e que resulta “do jogo de tensões e coalizões entre diversos atores sociais” e do apelo midiático. Nesse sentido, para chamar a atenção pública e pressionar a inclusão de temas na agenda pública, a dramaticidade em torno da criança é um recurso que tem sido utilizado, em consonância com o que presenciamos nos discursos dos conselheiros durante os seminários organizados pela ACCT. A questão preocupante é que a dramatização protagonizada em torno do uso de drogas, dos mecanismos de cooptação de crianças e de adolescentes pelo tráfico, da ausência de serviços de saúde mental, da negação de vagas para adolescentes autores de atos infracionais nas escolas, entre outros aspectos, tende

a sinalizar a necessidade de serviços focalizados, sobrepondo-se às discussões relativas à universalização do acesso à educação e à saúde, por exemplo.

Outro ponto relevante é que os Conselhos são proporcionalmente diminutos se comparados às outras instituições, são cinco conselheiros, às vezes menos, como vimos em alguns municípios catarinenses, e que podem ser isolados e silenciados. Para enfraquecê-los quanto à capacidade de defesa de direitos basta não fornecer-lhes infraestrutura, assessoria e/ou capacitação. Por outro lado, ao cumprir suas atribuições os Conselhos estabelecem relações que oscilam entre a cooperação e a disputa, nesse caso, podem não contar com o apoio de outros órgãos nas suas lutas para inserir as reivindicações na agenda pública.

Diante deste contexto, é pertinente perguntar sobre as tendências postas aos Conselhos Tutelares. Em primeiro lugar precisamos ter em mente que o processo de constituição dos Conselhos é aberto e reversível. Sua estruturação é suscetível às condições existentes nos municípios, bem como a outros elementos estruturantes relacionados às legislações em âmbito federal e municipal, à gestão das políticas públicas afetas às crianças e aos adolescentes e ao controle social exercido sobre as ações governamentais. Sendo assim, a posição fronteira ocupada pelos Conselhos na defesa dos direitos de crianças e de adolescentes é uma tendência que poderá permanecer como dominante ou não. Qualquer mudança nas condições estruturantes pode alterar o equilíbrio de forças gerado pelos Conselhos no interior do Sistema e Garantia de Direitos.

Outro aspecto relevante acerca do futuro dos Conselhos e para pensar a formulação de uma agenda para a infância em Santa Catarina refere-se aos conselheiros tutelares, agentes que passaram a transitar no cenário das políticas públicas a partir da aprovação do Estatuto. Misto de representantes da comunidade com servidores públicos, os conselheiros surgem no âmbito dos municípios de forma não planejada. Na ausência de uma orientação jurídica clara, em cada município foram estabelecidas regras para formalização do vínculo administrativo entre a prefeitura e estes agentes. São escolhidos pela comunidade, mas não é esta quem os habilita para o uso da autoridade, é o gestor municipal através de um ato de nomeação que possibilita aos escolhidos agirem segundo sua atribuição legal.

Em Santa Catarina, assim como em todo o Brasil, este processo não planejado deu origem a condições diferenciadas em relação à proteção ao trabalho dos conselheiros, como a disparidade na remuneração, que varia entre menos de 1 até 7 salários mínimos; na cobertura dos direitos previdenciários, desde a ausência de vínculo, ao vínculo como empregado e como contribuinte individual; no nível de escolarização, do ensino fundamental ao superior; e na formação profissional, que inclui uma gama de profissões como eletricitas, técnicos em contabilidade, técnicos em enfermagem, fisioterapeutas, agricultores, advogados, assistentes sociais, psicólogos e professores, desempregados ou não, oriundos do serviço público e dos setores privados lucrativo e não-lucrativo, além de aposentados, estudantes e donas de casa.

Assim como o conselheiro tutelar, outras ocupações surgiram com a implantação ou o reordenamento das políticas públicas após a Constituição Federal de 1988, como o agente comunitário de saúde, agente de vigilância sanitária, auxiliar de saneamento e agente de saúde mental. Segundo Bravo (2006), a inserção dessas ocupações não regulamentadas no âmbito das políticas públicas está relacionada às investidas em direção à terceirização e à precarização dos recursos humanos. Com impactos na redução de custos e na qualidade dos serviços prestados.

Aspecto visível quando verificamos a diversidade de remuneração dos conselheiros; a ausência de formação, seja escolar, seja através de ações específicas para capacitação; o baixo custo de manutenção diante da ausência de encargos sociais quando não há vínculo previdenciário, pagamento de direitos trabalhistas e de benefícios, como vale-alimentação, vale-transporte e quando o próprio conselheiro é o motorista do Conselho e o responsável pela limpeza das instalações; e, por fim, o modo como gerenciam caso a caso as carências da população de crianças, adolescentes e suas famílias e os reduzidos recursos da rede de serviços. Nesse sentido, atenuam as lacunas da rede de proteção, ao invés de exigirem a universalização do acesso aos direitos assegurados pelo Estatuto e segundo os preceitos Constitucionais.

A precarização dos vínculos de trabalho dos conselheiros guarda semelhança com a trajetória dos agentes comunitários de saúde. Até 2002, antes da

criação do cargo e de serem reconhecidos como categoria profissional e integrados ao quadro de trabalhadores do SUS, os agentes comunitários experimentaram contratos de trabalho precários e sem proteção social. Inicialmente, bastava que o candidato fosse morador da comunidade e soubesse ler e escrever para pleitear a vaga de agente comunitário e desempenhar ações de atenção à saúde. Mas a maioria das formas de contratação foi considerada irregular pelo Ministério Público do Trabalho, como contratação por meio de cargo comissionado, cooperado, prestador de serviço, contratos por prazo determinado, contrato verbal e, inclusive, como bolsista (BRASIL, 2006).

Além deste aspecto, os conselheiros tutelares também se assemelham aos agentes comunitários de saúde pela sua constituição híbrida e polifônica, pelo trânsito entre a comunidade e as instituições de políticas públicas, pelas relações conflituosas decorrentes dessa posição intermediária e pela exigência de conhecimentos especializados mesmo diante da não obrigatoriedade de formação técnica. Todavia, há diferenças relevantes no caso dos conselheiros, pois encarnam a autoridade e a autonomia do colegiado que compõem, ao contrário dos agentes comunitários, que se reportam às unidades de saúde às quais estão vinculados hierarquicamente.

Porém, o fato dos agentes comunitários atuarem na política pública de saúde foi decisivo para a regularização da profissão e para a sua incorporação na estrutura pública, compondo o quadro dos trabalhadores do SUS. Já os conselheiros tutelares não ocupam lugar em nenhuma política pública, além disso, há o agravante do mandato temporário que obstaculiza a organização política da categoria e a obtenção de solução para a regularização do vínculo de trabalho nos moldes do que ocorreu na área da saúde.

Do ponto de vista da proximidade das atribuições do Conselho Tutelar com as especificidades das políticas públicas, é possível situá-lo no escopo da política de direitos humanos, transversalmente, e da assistência social, setorialmente, considerando as funções e as seguranças que essa última deve afiançar à população vulnerabilizada. Ou seja, a assistência social está organizada segundo as funções de vigilância, proteção e defesa social e institucional, evidenciando semelhanças com os eixos do Sistema de Garantia de Direitos.

Na política de assistência social, as ações de vigilância social referem-se à função de produzir e sistematizar informações, “indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida” (MDS, 2005, p. 18). Incluindo o conhecimento de fatores que geram o abandono, a exploração e a violência, a discriminação por gênero, etnia e o monitoramento dos padrões de serviços como abrigos, albergues, moradias provisórias, entre outros. A função de proteção da assistência social inclui as seguranças que devem ser afiançadas, como as seguranças de acolhida, convívio, sobrevivência e renda, autonomia e travessia, como explicitadas no sexto capítulo. Quanto à função de defesa, diz respeito ao acesso ao conhecimento sobre os direitos socioassistenciais, para tanto, é imprescindível que a população receba informações sobre seus direitos, os meios de acesso e os mecanismos para a sua defesa, tais como os órgãos destinados à denúncia de não atendimento, de não cumprimento da proteção social e de violação de direitos. Dentre esses mecanismos situamos os Conselhos Tutelares.

Esta possibilidade de incorporar os conselheiros tutelares como integrantes de uma política pública situando-os num lugar da estrutura administrativa pública não tem sido considerada. A menção à política de assistência social como um possível caminho para tal mudança deve-se a vários fatores. De um lado, nas estruturas administrativas municipais é pouco provável a existência de secretarias de direitos humanos ou equivalentes, ao contrário da assistência social. De outro, apostamos no caráter de proteção social que pode ser entendido numa perspectiva de maior abrangência, muito além da proteção nas situações de vulnerabilidade econômica, tradicionalmente considerada como objeto da assistência social.

Não se trata, pois, de reduzir o Conselho Tutelar a um órgão para atendimento à população em situação de pobreza crônica. Em primeiro lugar é preciso considerar a pobreza em suas dimensões econômica, política e sociocultural (CARNEIRO, 2005; 2007), o que já amplia sobremaneira o escopo de atuação da assistência social. Em segundo lugar, implica em reafirmar a proteção social devida pelo Estado a todos que se encontram em situação vulnerável, seja em face dos diferentes ciclos de vida, como infância e velhice, seja em face da privação do acesso aos recursos para o atendimento das necessidades inerentes a esses

estágios. Acrescenta-se, ainda, a noção de vulnerabilidade social definida por Miotto (2000), que inclui a fragilização em relação aos direitos de cidadania; ao sofrimento resultante de conflito familiar (conjugal e intergeracional), separação, violência intrafamiliar, uso abusivo ou dependência de substância psicoativa, negligência e maus-tratos (contra criança, adolescente, idoso, pessoa com deficiência ou portadora de patologias); e, por fim, em decorrência do desemprego e do emprego precário. Nessa perspectiva, o Conselho Tutelar pode ser situado no escopo da proteção social de média complexidade, que integra a política de assistência social.

Ao tomarmos como referência a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) vemos que as diretrizes para a gestão do trabalho no âmbito da política indicam a preocupação com a qualificação profissional, a capacitação permanente dos trabalhadores, o combate ao trabalho precarizado, o estabelecimento de princípios éticos e a definição de equipes mínimas para os serviços. São listados trabalhadores com formação em nível superior, como assistente social, advogado, psicólogo entre outros; com formação em nível médio, incluindo técnicos na área administrativa e cuidadores; e nível fundamental, como auxiliar de cuidador e para os serviços de limpeza e alimentação (MDS, 2006). Entendemos que o cargo de conselheiro tutelar poderia ser incluído dentre estes que compõem a política de assistência social.

Os ganhos advindos da inclusão dos conselheiros no rol de trabalhadores de uma política pública são relativos à obtenção de visibilidade na estrutura de uma política e das questões dela decorrentes, como a possibilidade de ser alcançado por programas de capacitação, de definição de responsabilidades pela provisão de recursos para a manutenção dos serviços, de fixação de parâmetros para a proteção do trabalho e de poder canalizar suas demandas para as instâncias de pactuação, como as comissões intergestores, além do direito à voz e ao voto em instâncias deliberativas, na condição de trabalhadores da área, como em conselhos setoriais e conferências.

Temos ciência de que esta saída pode ter implicações no tocante à manutenção ou não do caráter transitório e eletivo dos conselheiros, assim como da autonomia dos Conselhos, aspectos que merecem debate mais aprofundado e que extrapola este trabalho. Implica também em colocar em discussão as instâncias e a

finalidade da participação das organizações da sociedade civil no campo da política de proteção à criança e ao adolescente. Sob esse prisma, podemos questionar se a vigilância e o zelo pelo cumprimento dos direitos humanos de crianças e de adolescentes são pertinentes à participação da sociedade enquanto ação de controle social ou se a ação focada no atendimento direto de denúncias de violação, averiguação e aplicação de Medidas também se configura como pertinentes à participação social.

Segundo dispõe o Estatuto, a sociedade encarrega o Conselho Tutelar da tarefa de zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e de adolescentes elegendo seus membros para que cumpram um conjunto de atribuições específicas. As quais, na ausência do Conselho, cabem ao Juiz da Infância e Juventude, portanto, são atribuições que, em certa medida, permanecem no escopo do poder judiciário, de onde se originaram. Como afirma Méndez (1998, p. 119), o Conselho Tutelar é uma “instituição nova” que “libera os juízes do acúmulo de tarefas de índole meramente de política social, permitindo-lhes concentrar-se em suas funções específicas jurisdicionais”. Entretanto, o “órgão encarregado pela sociedade” para tratar das questões afetas à criança e ao adolescente no âmbito da política social, retirando-as do campo do judiciário, não foi incorporado pelas políticas públicas e permanece sem um lugar definido na estrutura administrativa do município.

Neste sentido, diante da ausência de um lugar na estrutura administrativa do Estado, tanto para os Conselhos quanto para os conselheiros, e de regulamentação do cargo destes, quem define sobre a proteção ou a desproteção do vínculo dos conselheiros e a provisão de infraestrutura para os Conselhos é a legislação municipal, portanto, depende exclusivamente do poder executivo municipal definir sobre a criação dos cargos, a fixação da remuneração e os direitos e benefícios e demais condições para a instalação e funcionamento do órgão.

Porém, independentemente das definições jurídicas, há indícios de que os conselheiros estão se constituindo como uma categoria de trabalhadores, detentores de um espaço de atuação e de saberes. Inclusive, assumindo posturas típicas dos trabalhadores assalariados, como as greves e manifestações para denunciar a gravidade da precarização das condições de trabalho, como em Cidade Operária, no Maranhão (GREVE DOS CONSELHEIROS, 2009; CONSELHO TUTELAR DA

CIDADE OPERÁRIA, 2009), e em Recife, onde os 40 conselheiros suspenderam as atividades em protesto contra a falta de condições de trabalho (CONSELHEIROS TUTELARES DO RECIFE, 2010).

Outro dado é a organização de associações que congregam a categoria dos conselheiros e que são canais de expressão das suas reivindicações. Mas cuja atuação mostra-se ambivalente a esse respeito, ao menos pelo que foi possível verificar em Santa Catarina durante o convívio com os membros da ACCT.

No caso da ACCT, em seu Estatuto constam objetivos e atividades que extrapolam os interesses estritos da categoria, incluindo a promoção de capacitação para todos os envolvidos no Sistema de Garantia de Direitos, a defesa dos direitos de crianças e adolescentes e a articulação com outros órgãos atinentes à área. Embora a ACCT tenha sido criada em 1995, no período em que acompanhamos suas atividades verificamos que havia uma preocupação de parte da diretoria para ocupar espaços de participação e de decisão, em consonância com o seu caráter de organização da sociedade civil.

A participação da ACCT no grupo de trabalho responsável pela gestão da capacitação para o uso do SIPIA-CT Web é um exemplo desta tendência de extrapolar as ações em âmbito municipal e exercer maior poder de interferência na política de proteção às crianças e aos adolescentes. Assim como as tentativas para submissão de projetos a editais públicos para a implantação de uma escola para a formação de conselheiros. Todavia, ao tomar para si a responsabilidade de oferecer capacitação aos conselheiros tutelares e aos profissionais que atuam nas políticas públicas e ao cogerenciar e cofinanciar tais ações, acaba por confundir-se com o próprio Estado. Ou melhor, passa a comportar-se como um braço do Estado, como uma instância organizadora dos Conselhos e não de conselheiros.

Em algumas ocasiões, durante os seminários, conselheiros e autoridades componentes das mesas de abertura referiram-se à presidente da ACCT como “presidente dos Conselhos Tutelares de Santa Catarina”. De início, pareceu-nos que a indiferenciação entre associação de conselheiros e de Conselhos era um simples equívoco pela semelhança dos termos, mas na medida em que fomos aprofundando nossas reflexões começamos a duvidar desta primeira impressão. Entre os

conselheiros circula a expectativa de que a ACCT seja a instância hierárquica que falta aos Conselhos pelo fato de serem “autônomos”, vinculados às prefeituras apenas do ponto de vista administrativo e por serem restritos aos municípios.

A manifestação do desejo de que a ACCT interceda para gerenciar questões frente às quais os conselheiros e, por conseguinte, os Conselhos, sentem-se impotentes ficou evidente no depoimento de uma conselheira ao referir-se às requisições de serviços que não são cumpridas pelos gestores públicos municipais. Segundo ela, *“A ACCT tem que ajudar a resolver”* situações de embate que ocorrem entre os Conselhos e outras autoridades locais, como o descumprimento de decisões ou a delegação de tarefas por parte de promotores e juízes aos conselheiros. Seu questionamento colocava em dúvida a finalidade da ACCT caso não atuasse nessa direção, como afirmou, a *“ACCT estadual é só para fazer seminário? Só para fazer palestra? E depois? A ACCT deve fazer este papel de implantar serviços quando inexistentes”* (DIÁRIO DE CAMPO, 27/04/2010).

Por outro lado, é pertinente propor a discussão acerca de como a ACCT pode se constituir em mecanismo para protagonizar lutas em defesa dos direitos de crianças e de adolescentes que ultrapassem a esfera dos municípios, considerando que esse é um dos seus objetivos, entretanto, como organização da sociedade civil e não como extensão dos Conselhos.

Nesta perspectiva, os conselhos gestores de políticas públicas, os conselhos temáticos e os fóruns de debate representam possibilidades para amplificar as denúncias de violações de direitos constatadas nos municípios e, ao mesmo tempo, formular propostas de ação, fortalecendo a capacidade de vocalização dos Conselhos no interior do Sistema de Garantia de Direitos pela via da organização dos conselheiros.

A inserção da ACCT em instâncias como os fóruns de erradicação do trabalho infantil, de combate à exploração sexual infanto-juvenil e de direitos da criança e do adolescente em âmbito estadual e nos seus correlatos em âmbito nacional, por exemplo, constituem estratégias para provocar o debate sobre a realidade vivenciada nos municípios, incluindo as denúncias referentes às condições

precárias de trabalho dos agentes que são responsáveis por zelar pelo cumprimento dos direitos.

Em 2010 acompanhamos os esforços de membros da diretoria da ACCT para integrar-se ao Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum Estadual DCA) e viabilizar a candidatura a uma vaga como representante do segmento não-governamental no CEDCA. Os obstáculos à participação foram inúmeros, desde a rejeição à ACCT por motivos relacionados às gestões anteriores, até a restrita divulgação do processo de eleição para o Conselho Estadual e das assembleias regionais do Fórum Estadual DCA, pois a candidatura é negociada nessa instância. Além disso, a ACCT possui sede jurídica no município de Curitiba, região do Contestado, mas não possui sede física e os membros da diretoria estão distribuídos em várias regiões. Acrescentamos o fato de que o engajamento político não é uma prática extensiva a todo o grupo que compõe a Diretoria. Compatível com a baixa trajetória de participação em movimentos sociais e em organizações de defesa de direitos da maior parte dos conselheiros pesquisados, característica que pode interferir na inserção e na permanência da ACCT nesses espaços. Apesar da ACCT não ter obtido votação suficiente para ocupar uma vaga no CEDCA, passou a compor o Fórum Estadual DCA.

Sobre este assunto, localizamos alguns documentos no sítio da ACCT resultantes de eventos estaduais e dos congressos que reúnem conselheiros de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Dentre eles estão as Cartas políticas do Congresso Sul Brasileiro de Conselheiros Tutelares realizados nos municípios catarinenses de Joinville (2001), Balneário Camboriú (2003), Florianópolis (2005) e São José (2007)⁶⁹. Entretanto, não há informações sobre a destinação desses instrumentos políticos e dos seus desdobramentos. Também não constatamos referências a esses documentos nos eventos que acompanhamos ao longo do trabalho de campo, tanto nos seminários regionais quanto nos estaduais. Como a diretoria da ACCT não dispõe de acervo documental, segundo nos foi informado, não foi possível saber se as reivindicações relativas à política de proteção às crianças e aos adolescentes e às questões atinentes aos conselheiros foram encaminhadas oficialmente e quais ações foram empreendidas para exigir

⁶⁹ Em 2009 o Congresso Sul Brasileiro realizou-se em Porto Alegre (RS) e em 2011 em Joinville (SC), mas não localizamos documentos relativos aos mesmos.

respostas. Tal descontinuidade fragiliza as ações reivindicatórias da ACCT e enfraquece o seu potencial para empreender lutas simbólicas, conforme Bourdieu (1987).

Outras ações indicativas de que a ACCT está assumindo seu caráter de organização da sociedade civil foi a realização do planejamento estratégico. Ocasão em que os conselheiros demonstraram preocupação com a definição dos objetivos da entidade, com a proposição de ações em defesa de direitos coletivos de crianças e de adolescentes, com o estabelecimento de estratégias para concretizar a sua inserção em instâncias de participação e deliberação regional e estadual e outras voltadas para a defesa dos direitos de seus membros. Na mesma oportunidade os conselheiros organizaram debate com alguns candidatos aos cargos de deputado estadual e federal com o objetivo de comprometer seus mandatos, caso fossem eleitos, com a pauta de reivindicações da ACCT.

Indícios de que as possibilidades de participação e de ultrapassagem das denúncias em âmbito local, de modo a exercer influência na formulação da agenda governamental e a interferir nas decisões relativas ao financiamento e à oferta de serviços para o cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes em Santa Catarina estão dadas, restando saber se a ACCT fará uso de tais recursos. Embora a posse de recursos constitua dimensão propícia à participação e à ação política, Fuks e Perissinoto (2006, p. 79) afirmam que não há simetria entre ambas, pois os agentes podem ter ou não disponibilidade para fazer uso dos atributos de que dispõem. Além disso, “não basta que instituições participativas estejam à disposição para que a ampliação da participação ocorra”, posto que constrangimentos socioeconômicos, simbólicos e políticos podem obstaculizar a participação. Nesta perspectiva, temos que considerar os recursos individuais convencionais dos conselheiros, como renda, escolaridade e profissão, por exemplo, e os não convencionais, como o pertencimento a organizações de defesa de direitos. Assim como os recursos institucionais, como a infraestrutura dos Conselhos e as condições para o funcionamento, incluindo a proteção do trabalho e a capacitação dos conselheiros e, por fim, as próprias condições da ACCT, que podem implicar em constrangimentos à participação.

Em resumo, quanto à ACCT, cabe sinalizar a pertinência de aprofundar a análise sobre a participação dessa organização na arena das políticas públicas. Pois ora desponta como mecanismo de controle social, ora atua substituindo o Estado em suas responsabilidades. Conforme Lavalle, Houtzager e Castello (2006), as organizações civis têm surgido no cenário brasileiro pós-constituente com atuações tanto voltadas ao alargamento da democracia quanto fora deste escopo. Representam politicamente segmentos, promovem mobilizações, encaminham reivindicações às agências públicas e ocupam espaços de decisão nos conselhos gestores, mas também distribuem benefícios e prestam serviços seguindo a lógica de privatização e de desresponsabilização do Estado, embora encoberto pela participação da sociedade.

Além dos aspectos citados, é importante assinalar que os Conselhos Tutelares vêm se constituindo nas últimas duas décadas em um contexto não propício à universalização dos direitos sociais. A Constituição Federal representa um marco no reconhecimento dos direitos de cidadania, mas tão logo foi aprovada passou a conflitar com as propostas de reforma do Estado de cunho neoliberal, visando a reduzir a intervenção deste na provisão da proteção social universalista, segundo reivindicavam os movimentos sociais à época. Tais propostas, analisadas amplamente por vários autores, são oriundas dos compromissos firmados pelo governo brasileiro com organismos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, consubstanciadas nas diretrizes definidas para a América Latina pelo Consenso de Washington, em 1989, dentre as quais constavam a estabilidade fiscal e a reforma do Estado (DUARTE, 2003). Os exemplos de fatos e movimentos que representam contra tendências à universalização dos direitos de cidadania são vários.

O veto do presidente Collor à primeira Lei Orgânica da Assistência Social é um deles, sendo que a proposta negociada e aprovada posteriormente, em 1993, reafirmou critérios de seletividade que manteve a assistência social como ação focalizada e pontual. Além da sua institucionalização tardia, comparada com a saúde, surge marcada pela seletividade, pela significativa presença das organizações não governamentais e do voluntariado, configurando-se como uma política com “perfil *focalizado, despolitizado, privatizado e refilantropizado*”, de onde

emergiram ações paliativas como os Programas Comunidade Solidária e Fome Zero, segundo Yazbek (2004, p. 25, grifo da autora).

A não regulamentação de artigos da Constituição, especialmente os que tratam dos direitos dos trabalhadores, como a “participação na gestão da empresa”, a “redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho”, a “jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento”, entre outros, também são ilustrativos deste refluxo conforme apontam Oliveira e Oliveira (2011, p. 11-12).

Na mesma perspectiva situam-se a reforma da previdência social, as insistentes tentativas de instituir critérios de seletividade na política de saúde sob a alegação da prática da equidade e a sua transferência também para o campo das organizações civis, com a polêmica criação das organizações sociais, assim como a ampliação da exploração da educação pela iniciativa privada lucrativa, inclusive com financiamento público, também figuram como tendências que colidem com a defesa dos direitos sociais entendidos como deveres do Estado e constroem as propostas de ampliação da proteção social pública. Expressão de que os processos sociais, tecidos pelas ações e relações de muitos agentes, são abertos, reversíveis e desdobram-se em diferentes direções.

Do mesmo modo, a participação social também sofreu refluxo ao longo do período pós-Constituição Federal, fruto das constantes lutas protagonizadas pelos diversos agentes sociais. Gohn (2011, p. 230) divide em dois momentos a institucionalização da participação da sociedade, situando a implantação das “conquistas constitucionais”, incluindo os conselhos gestores, como ilustrativo do primeiro momento vivenciado nos anos de 1990. Esses emergiram compondo uma esfera pública não-estatal e foram saudados como instrumentos de participação social por meio da representação e com potencial para interferir nas decisões políticas e no controle social sobre o Estado. Mas, na medida em que as experiências foram se consolidando, as avaliações começaram a indicar que estes órgãos tendem à burocratização e a serem ocupados por atores oriundos de segmentos elitizados, distantes daqueles mandatários dos serviços das políticas sociais, portanto, desprovidos do caráter de participação popular almejado. Acrescenta-se o fato de que nos

municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos passaram a ser apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2011, p. 231).

Como atestaram as críticas dos conselheiros tutelares relativamente aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, os desdobramentos da criação e implantação destes Conselhos têm se mostrado destoantes quanto aos propósitos iniciais.

Por fim, entendemos que esta tese ainda apontou contribuições para compor uma agenda de pesquisa sobre os Conselhos Tutelares segundo os indicativos listados na sequência.

Como explicitado, em Santa Catarina há um deslocamento significativo de servidores públicos para os Conselhos, além de outras categorias. Desvelar as motivações dos cidadãos para serem conselheiros poderá contribuir para a apreensão das representações dos candidatos sobre o Conselho Tutelar, o cargo de conselheiro, o Estatuto da Criança e do Adolescente, entre outros aspectos relevantes para aprofundar a compreensão sobre o tema.

Os processos de escolha dos conselheiros, seja por colégio eleitoral ou por eleição direta, constituem importantes temas que estão para serem explorados. É preciso dar visibilidade, no caso das escolhas por colégio eleitoral, à representatividade dos delegados e ao exercício da representação. Quanto aos processos de escolha por voto direto do eleitor do município desconhecemos o grau de abrangência da eleição relativamente ao número de eleitores, os mecanismos de propaganda, os recursos utilizados na campanha, os grupos de apoio, os custos e as fontes de financiamento, as relações estabelecidas com os potenciais eleitores, assim como os principais crimes eleitorais que têm sido apurados pelo Ministério Público e as medidas de responsabilização dos envolvidos em tais infrações.

O cometimento de ações incompatíveis à conduta do conselheiro e que são objeto dos comitês de ética, corregedorias ou outros mecanismos criados para apurar essas denúncias e propor penalidades, em regra, deliberadas nas plenárias dos Conselhos Municipais de Direitos também são desconhecidos. O conteúdo das

denúncias, os denunciantes e os procedimentos para averiguação podem lançar novas luzes sobre o modo como os Conselhos Tutelares atuam e, ao mesmo tempo, sobre a forma como a comunidade exerce o controle social relativamente aos conselheiros escolhidos para, em seu nome, fazer a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Por fim, as condições disponibilizadas pelos municípios para a instalação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares constituem elementos estruturantes das suas práticas. Sob essa perspectiva, várias possibilidades de investigação podem ser vislumbradas considerando-se a diversidade dos municípios no que tange à demografia, aos indicadores de desenvolvimento e à gestão das políticas públicas. Uma delas diz respeito às demandas dirigidas aos Conselhos segundo o porte dos municípios, o que poderia subsidiar, por exemplo, a definição de uma política de capacitação mais congruente com as necessidades e de provimento de infraestrutura, incluindo o debate sobre a composição de Conselhos com igual número de conselheiros independentemente do seu porte e diagnóstico.

Embora tenhamos feito um esforço para responder algumas indagações, outras foram emergindo. E mesmo que sejam resultados não planejados, as consideramos como frutos deste trabalho e tão importantes quanto as respostas que conseguimos esboçar, na medida em que representam possibilidades abertas à exploração e à compreensão deste fenômeno complexo que é o Conselho Tutelar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, N. Observação participante e “survey”: uma experiência de conjugação. In: NUNES, E. O. (org.). **A aventura sociológica**: objetividade, paixão, imprevisto e método na pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. (p. 125-151)

ARARANGUÁ. Lei Ordinária Municipal nº. 1.808, de 06 de maio de 1998. Dispõe sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, revoga a Lei nº. 1.317/91 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-ararangua/398040/lei-consolidada-1808-1998-ararangua-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

_____. Lei Ordinária nº. 2.108, de 19 de dezembro de 2001. Cria os cargos de Conselheiros Tutelares no Município, e revoga a Lei nº. 1.506/94. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-ararangua/62021/lei-2108-2001-ararangua-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

ARAÚJO, M. M. B. **Abuso e exploração sexual infanto-juvenil feminina e as respostas do poder público e da sociedade civil em João Pessoa**. 391f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: www.ess.ufrj.br/index.php/downloads/doc.../58-marlene-araujo Acesso em: 17 fev. 2011.

ARAÚJO, A. R. **Responsabilização no contexto do Sistema de Garantia de Direitos de Belo Horizonte**: a posição do Conselho Tutelar. 114f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=93 Acesso em: 02 fev. 2011.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.) **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP, 1998. (p. 29-39)

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Lei nº. 1.033 de 18 de março de 1991. Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-balneario-camboriu/57627/lei-consolidada-1033-1991-balneario-camboriu-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

_____. Lei nº. 3.092, de 25 de maio de 2010. Altera dispositivos da Lei Municipal nº. 1.033/91, que dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-balneario-camboriu/942007/lei-3092-2010-balneario-camboriu-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

BANDEIRA, J. T. S. **Conselho tutelar: espaço público de exercício da democracia participativa e seus paradoxos**. 188f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. Disponível em: http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=512 Acesso em: 10 jun. 2009.

BANDEIRA, N. **Violência doméstica contra crianças e adolescentes: da denúncia ao atendimento**. 125f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2009. Disponível em: http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bas/33004048021P6/2009/bandeira_n_me_assis.pdf Acesso em: 21 fev. 2011.

BARBOSA, C. H. M. **Representação social de família dos conselheiros tutelares do município de Niterói - Rio de Janeiro**. 107f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/25599.pdf> Acesso: 02 fev. 2011.

BARROS, N. V. **Violência intrafamiliar contra criança e adolescente: trajetória histórica, políticas sociais, práticas e proteção social**. 266f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Departamento de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: www.uff.br/maishumana/acervo/publicacoes/teses/viol_intraf1.pdf Acesso em: 15 fev. 2011.

BERGER, P. L.; BERGER, B. O que é uma instituição social? In: FORACCHI, M. M.; MARTINS, J. S. (orgs.) **Sociologia e Sociedade: leituras de introdução à sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1973.

BETIATE, L. **O artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente analisado e comentado**. Iporã, Paraná: Novagraf, 2007.

BLUMENAU. Lei Complementar nº. 411, de 01 de agosto de 2003. Dispõe sobre os princípios da Política dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-blumenau/774975/lei-complementar-consolidada-411-2003-blumenau-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

BORBA, S. V. A produção de equipamentos urbanos como alternativa de política social – o programa nacional de centros sociais urbanos. **Ensaio - FEE**, v. 12, n. 02, p. 403-421, 1991. Disponível em: revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1455/1819 Acesso em: 04/11/2010.

BORGIANI, E. Conanda: subsídios para uma política da criança e do adolescente. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 83, p. 188-191, set. 2005.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 2. ed. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

_____. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BRAGAGLIA, M. **Auto-organização: um caminho promissor para o conselho tutelar**. São Paulo: Annablume, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 23 ago. 2010.

_____. Decreto nº. 1.302, de 04 de novembro de 1994. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções de Confiança da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - CBIA. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1302.htm Acesso em: 10 jun. 2010.

_____. Decreto nº. 1.398, de 16 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre atribuições de inventariantes, procedimentos de inventários, e dá outras providências. Disponível em: www.cgu.gov.br/legislacao/Arquivos/Decretos/D139895.pdf Acesso em: 10 jun. 2010.

_____. Decreto nº. 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Brasília-DF, 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico> Acesso em: 12 jul. 2001.

_____. Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Presidência da República, Casa Civil, Brasília – DF, 2009c. Disponível em: 200.181.15.9/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm Acesso em: 13 jul. 2011.

_____. Emenda Constitucional nº. 65, de 13 de julho de 2010. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Presidência da República, Casa Civil, Brasília-DF, 2010b. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm Acesso em: 02 nov. 2010

_____. Lei nº. 6.697/1979, Código de Menores. Brasília – DF: Senado Federal, 1983.

_____. Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Brasília-DF, 2005. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1990/8080.htm> Acesso em: 13 jun. 2010.

_____. Lei nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1990/8142.htm> Acesso em: 13 jun. 2010.

_____. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº. 12.435, de 6 de junho de 2011. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm Acesso em: 15 jul. 2011.

_____. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Florianópolis, Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2010a.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, alterada pela Lei nº. 12.061, de 27 de outubro de 2009. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em: 16 nov. 2010.

_____. Lei nº. 11.350, de 05 de outubro de 2006. Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº. 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11350.htm Acesso em: 13 jun. 2010.

_____. Lei nº. 12.010, de 03 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nº. 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. 2009a. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007.../2009/Lei/L12010.htm Acesso em: 30 ago. 2009.

BRAVO, M. I. S. Política de saúde no Brasil. In: MOTA, A. E. *et al* (orgs.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. INC – 3.400, de 11 de novembro de 2008, de autoria do Deputado Robson Lemos Rodvalho (PP/DF), 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoes> Acesso em: 22 jul. 2010.

_____. Projeto de Lei nº. 5.524/2009, de autoria do Deputado Marcio França (PSB/SP), 2009a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoes> Acesso em: 26 jan. 2011.

_____. Projeto de Lei nº. 4860/2009, de autoria do Deputado Ilderlei Cordeiro (PPS/AC), 2009b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=426723> Acesso em: 22 jul. 2010.

_____. Projeto de Lei nº. 5.465/2009, de autoria do Deputado João Oliveira (DEM/TO), 2009c. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoes> Acesso em: 22 jul. 2010.

CAMBORIÚ. Lei Ordinária nº. 1.753, de 21 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a alteração da Política Municipal de Proteção Integral a Criança e ao Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-camboriu/446090/lei-1753-2006-camboriu-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

CAMPO ALEGRE. Lei Ordinária nº. 3425, de 25 de novembro de 2008. Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-campo-alegre/706772/lei-consolidada-3425-2008-campo-alegre-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

CAMPOS NOVOS. Lei Complementar nº. 2, de 26 de setembro de 2005. Dispõe sobre os princípios da Política dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-campos-novos/44515/lei-complementar-2-2005-campos-novos-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

CAPINZAL. Lei Ordinária nº. 2.427, de 20 de dezembro de 2002 alterada pela Lei Ordinária nº. 2.694, de 24 de maio de 2006. Dispõe sobre a Política dos Direitos da Criança e do Adolescente, revoga as Leis nº. 1.652/92, 1.731/93 e 1.993/96, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-capinzal/867635/lei-2427-2002-capinzal-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

CARNEIRO, C. B. L. Concepções sobre pobreza e alguns desafios para a intervenção social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 66-91, nov. 2005.

_____. Políticas locais de inclusão social, autonomia e empoderamento: reflexões exploratórias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 28, n. 89, p. 76-103, mar. 2007.

CARTA de Joinville. I Congresso Sul Brasileiro dos Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente. Joinville (SC), 11 a 13 de julho de 2001. Disponível em: http://www.acct.furb.br/carta_jlle.htm Acesso em: 14 nov. 2010.

CARTA de Balneário Camboriú. II Congresso Sul Brasileiro dos Conselhos Tutelares e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Balneário Camboriú (SC), 26 a 29 de outubro de 2003. Disponível em: http://www.acct.furb.br/carta_bc.htm Acesso em: 13 nov. 2010.

CARTA de Florianópolis. III Congresso Sul Brasileiro dos Conselhos Tutelares e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Florianópolis (SC), 13 a 15 de julho de 2005. Disponível em: http://www.acct.furb.br/carta_fpolis.htm Acesso em: 13 nov. 2010.

CARTA de São José. IV Congresso Sul Brasileiro de Conselhos Tutelares e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. São José (SC), 10 a 13 de julho de 2007. Disponível em: http://www.acct.furb.br/carta_sj.htm Acesso em: 13 nov. 2010.

CARVALHO, L. A. **Conselhos tutelares (ou tutelados?):** a experiência no município de Goiânia – 1993 - 2008. 180f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009. Disponível em: http://tede.biblioteca.ucg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=604 Acesso em: 03 set. 2009.

CEATS/FIA. **Pesquisa conhecendo a realidade.** Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor. Fundação Instituto de Administração. Julho de 2007. 392p. Disponível em: http://www.promenino.org.br/Portals/0/docs/ficheros/200707170012_15_0.pdf Acesso em: 14 abr. 2008.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

CMDCA. Relação de entidades votantes e respectivos delegados com inscrições deferidas. Processo de escolha do Conselho Tutelar Centro – Gestão 2010-2013. Blumenau, 2010. Disponível em: www.blumenau.sc.gov.br/cmdca Acesso em: 22 mar. 2011.

CNJ SUSPENDE TOQUE DE RECOLHER EM PATOS DE MINAS (MG). Plenário do Conselho Nacional de Justiça. Assessoria de Comunicação. Publicado em 09 de setembro de 2009. Disponível: <http://www.actesp.com.br/publicacoes.php#06> Acesso em: 14 dez. 2009.

COELHO, R. C. Papel do Ministério da Educação na garantia da educação infantil (creche e pré-escola) na perspectiva da Emenda Constitucional nº. 59/2009. In:

Insumos para o debate 2 - Emenda Constitucional nº. 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. Disponível em: http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/Insumos2_aBX.pdf Acesso em: 13 jul. 2011.

COMDICA. **Resultado final – eleitores 2008.** Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Itajaí. Itajaí, 2008. Documento não publicado.

_____. Resolução nº. 003/2011. Divulga o resultado final do processo de escolha dos conselheiros tutelares para mandato de 2011/2014. Jornal do Município, ano XII, edição nº. 938, de 16 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.itajai.sc.gov.br/jornal> Acesso em: 25 maio 2011.

COMIN, A. A.; FREIRE, C. T. Sobre a qualidade do crescimento: atores, instituições e desenvolvimento local. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 84, p. 101-125, jul. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002009000200007&script=sci_arttext Acesso em: 07 jan. 2010.

CONANDA. Resolução nº. 42, de 13 de outubro de 1995 (DOU Seção 1, de 17.10.95). Aprova as Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e Adolescência nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho e para a Garantia de Direitos. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/3/crianca/diretrizes.htm> Acesso em: 11 jun. 2010.

_____. **Parâmetros para a Criação e Funcionamento dos Conselhos Tutelares.** Brasília, Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2001. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/parametros1.htm> Acesso em: 22 jun. 2007.

_____. Resolução nº. 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, CONANDA, 2006a. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.org.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-de-abril-de-2006> Acesso em: 22 jun. 2007.

_____. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.** Brasília, MDS, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006b.

CONANDA/CNAS. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.** Brasília, MDS, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/cnas-e-conanda-orientacoes-tecnicas-servicos-de-acolhimento-para-criancas-e-adolescentes-1> Acesso em: 05 out. 2009.

CONSELHEIROS TUTELARES DO RECIFE INICIAM PARALISAÇÃO. Publicado em 31 de agosto de 2010. Disponível em: <http://pe360graus.globo.com/noticias/cidades/protesto/2010/08/31/NWS,519736,4,21>

6,NOTICIAS,766-CONSELHEIROS-TUTELARES-RECIFE-INICIAM-PARALISACAO.aspx Acesso em: 10 set. 2010.

CONSELHO TUTELAR DA CIDADE OPERÁRIA ESTÁ EM GREVE. Publicado em 23 de abril de 2009. Disponível em <http://imirante.globo.com/noticias/pagina197464.shtml> Acesso em: 14 dez. 2009.

COSTA, D. **O espaço participativo mercadorizado**: a dimensão política e tecnológica da implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná. 169f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) - Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: <http://www.ppgte.cefetpr.br/dissertacoes/2005/Dorival.pdf> Acesso em: 04 abr. 2008.

CRICIÚMA. Lei Ordinária de nº. 2.691 de 03 de abril de 1992. Regulamenta o Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-criciuma/558680/lei-consolidada-2691-1992-criciuma-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

CUNHA, V. S. **Redução da maioria penal sob a ótica de uma sociedade excludente**: um estudo de caso junto ao conselho tutelar e ao conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente em Pelotas, RS. 130f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, RS, 2009. Disponível em: http://www.ucpel.tche.br/mps/dissertacoes/Mestrado/2009/Dissertacao_Vagner_Cunha.pdf Acesso em: 25 nov. 2009.

CURITIBANOS. Lei nº. 2.742, de 27 de setembro de 1993. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, alterada pelas Leis nº. 3.313, de 20 de maio de 1999 e 4.393, de 17 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-curitibanos/887626/lei-2742-1993-curitibanos-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____ (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES – Universidad Central de Venezuela, 2004.

DIÁRIO DE CAMPO. Reunião do Conselho de Representantes das Regionais da ACCT. Blumenau, 29 e 30/01/2010.

_____. Formação para conselheiros tutelares, técnicos e conselheiros de direitos sobre o SIPIA-CT WEB. Blumenau, 16/03/2010.

_____. Reunião com representantes da Regional AMMVI. Blumenau, 24/02/2010.

_____. Reunião com representantes da Regional AMREC. Cocal do Sul, 15/04/2010.

_____. Reunião do Conselho de Representantes das Regionais da ACCT. Itapema, 29/08/2010.

_____. Seminários Regionais de Formação para Operadores do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes. Schroeder, 02/03; Navegantes, 05/03; Mondai, 10/03; Maravilha, 11/03; Rio Negrinho, 30/03; Governador Celso Ramos, 06/04; Apiúna, 09/04; Jacinto Machado, 14/04; Tangará, 27/04; Piratuba, 28/04/2010.

_____. VIII Seminário Estadual de Formação para Operadores do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes. Blumenau, Himmelblau Palace Hotel, 24/05/2010.

_____. Encontro Estadual de Conselheiros Tutelares e de Direitos da Criança e do Adolescente. Concórdia, Centro de Eventos, 13 e 14/07/2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DUARTE, A. O processo de reforma da previdência social pública brasileira: um novo padrão de regulação social do Estado? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 73, p. 120-141, mar. 2003.

ELEIÇÃO DO CONSELHO TUTELAR ESTÁ SOB SUSPEITA. Publicado em 31 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://guidorezende.wordpress.com> Acesso em: 26 maio 2011.

ELIA, L. A rede da atenção na saúde mental: articulações entre Caps e ambulatórios. In: BRASIL. **Caminhos para uma política de saúde mental infanto-juvenil**. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005.

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994a.

_____. **Teoria simbólica**. Tradução de Paulo Valverde. Oeiras: Celta Editora, 1994b.

_____. **Introdução à sociologia**. Tradução de Maria Luisa Ribeiro Ferreira. Lisboa: Edições 70, 2005.

_____. Para uma fundamentação de uma teoria dos processos sociais. In: NEIBURG, F.; WAIZBORT, L. (orgs.). **Escritos e ensaios: estado, processo, opinião pública**. Tradução de Sérgio Benevides, Antonio Carlos dos Santos e João Carlos Pijnappel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. (p. 197-231).

_____. Estudos sobre a gênese da profissão naval: cavalheiros e tarpaulins. **MANA**, v. 1, n. 7, p. 89-116, 2001. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132001000100005
Acesso em: 28 ago. 2009.

ESTATUTO SOCIAL da Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares. Curitiba, 1999. Disponível em: www.acct.furb.br/estatutosocial.htm Acesso em: 12 dez. 2009.

FELICISSIMO, J. R. A descentralização do estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. **São Paulo em Perspectiva**, v. 2, n. 8, p. 45-52, 1994.

FERNANDES, P. V. **Entre pipas, lutos, aprisionamentos e medicações**: as peculiaridades na relação do Conselho Tutelar com as crianças encaminhadas pela escola. 116f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Institucional) – Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009. Disponível em: http://www.ufes.br/ppgpsi/files/dissertacoes/DISSERTACAO_PRISCILA_VALVERDE_FERNANDES.pdf Acesso em: 22 fev. 2011.

FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002000300013&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 22 ago. 2009.

FRIZZO, K. R.; SARRIERA, J. C. Práticas sociais com crianças e adolescentes: o impacto dos conselhos tutelares. **Psicologia, Ciência e Profissão**, v. 2, n. 26, p. 198-209, 2006. Disponível em: http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php/Ing_pt Acesso em: 18 dez. 2009.

FUKS, M. Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. **Revista Brasileira de Sociologia Política**, n. 25, p. 47-61, nov. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200006&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 09 jun. 2011.

FUKS, M.; PERISSINOTO, R. Recursos, decisões e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-82, fev. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100004&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 15 jul. 2011.

FURTADO, N. M. S. M. **Sobre quem defende o presente do futuro da nação**: a atuação do ministério público na defesa dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal. 168f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/4106?mode=full&submit_simple=Mostrar+item+em+formato+completo Acesso em: 03 set. 2009.

GEBELUKA, R. A. D. **Configuração e atribuições do CT e sua expressão na realidade pontagrossense**. 207f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2008.

Disponível em: http://www.bicentede.uepg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=272 Acesso em: 10 jun. 2009.

GENTILLI, P. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, set./dez. 2009. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000400007 Acesso em: 13 jul. 2011.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. 6. ed. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 1999.

GOHN, M. G. M. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 11, n. 34, p. 65-89, dez. 1990.

_____. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política e Sociedade**, v. 10, n. 18, p. 223-244, abr. 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p233/17542> Acesso em: 15 ago. 2011.

GOMES NETO, G. G. Palestra proferida na Conferência Regional para Conselheiros de Direitos e Conselheiros Tutelares em Chapecó (maio/97), Indaial (set./97), Barra Velha (abr./98) e Santo Amaro da Imperatriz (maio/98). Florianópolis, 2004. Disponível em: http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/Portal/portal_detalhe.asp?campo=2451 Acesso em: 08 jun. 2010.

GONÇALVES, L. A. O.; SPOSITO, M. P. Iniciativas de redução da violência escolar no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 101-138, mar. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100004&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 15 jul. 2011.

GREVE DOS CONSELHEIROS TUTELARES DE CIDADE OPERÁRIA – MARANHÃO. Publicado em 11 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.org.br/em-pauta/falta-de-estrutura-para-conselho-tutelar?searchterm=Greve+conselheiros> Acesso em: 14/12/2009.

GREVE É SUSPENSA. Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina. Publicado em 18 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.sinte-sc.org.br/?FamilyID=SinteAcao&ler=1872011182317> Acesso em: 20 jul. 2011.

GUARAMIRIM. Lei Ordinária nº. 3.638, de 26 de outubro de 2009. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar, revoga a Lei nº. 1.687, de 31 de agosto de 1993 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-guaramirim/1111443/lei-3638-2009-guaramirim-sc.html> Acesso em: 11 abr. 2011.

GUEIROS, D. A.; OLIVEIRA, R. C. S. Direito à convivência familiar. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 81, p. 117-134, mar. 2005.

GURNHAK, L. T. **Crianças e adolescentes num município paulista** - memória, relatos e representações sobre os conselhos de atendimento. 210 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=vtls000278412 Acesso em: 10 jun. 2009.

HAGUETTE, M. T. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1987.

HALL, R. H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

HERVAL D'OESTE. Lei Ordinária nº. 2.611, de 30 de abril de 2008, alterada pelas Leis nº. 2.654, de 20 de novembro de 2008; 2.717, de 06 de agosto de 2009 e 2.790, de 14 de maio de 2010. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Herval d'Oeste (SC) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-herval-do-oeste/620171/lei-consolidada-2611-2008-herval-do-oeste-sc.html> Acesso em: 11 abr. 2011.

INDAIAL. Lei Ordinária nº. 4.321, de 13 de abril de 2011. Dispõe sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar e a Comissão de Ética e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-indaial/1119788/lei-consolidada-4321-2011-indaial-sc.html> Acesso em: 09 maio 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2009**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1708 Acesso em: 17 dez. 2010.

_____. **PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 2008**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1455&id_pagina Acesso em: 27 jul. 2010.

_____. **Ensino, matrículas, docentes e rede escolar - 2009**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas> Acesso em: 18 jul. 2011.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. IBGE, 2010a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=sc> Acesso em: 22 mar. 2011.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros - 2009**. Rio de Janeiro, IBGE, 2010b. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>
Acesso em: 23 mar. 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Política social e desenvolvimento: planejamento federal na área social. **Boletim de Políticas Sociais** – Acompanhamento e análise, n. 18, p. 9-25, nov. 2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/082/08201002.jsp?ttCD_CHAVE=3314 Acesso em: 16 abr. 2011.

ITAJAI. Lei Municipal nº. 3.353, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://secad.itajai.sc.gov.br/conselho> Acesso em: 10 abr. 2009.

ITAPIRANGA. Lei Ordinária nº. 2.023, de 05 de dezembro de 2001. Alterada pelas Leis nº. 2.096, de 16 de dezembro de 2002, 2.247, de 10 de junho de 2005 e 2.322, de 13 de junho de 2006. Dispõe sobre a Política dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-itapiranga/133804/lei-2023-2001-itapiranga-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

JANCZURA, R. **Abrigos e políticas públicas**: as contradições na efetivação dos direitos da criança e do adolescente. 275f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1339 Acesso em: 25 nov. 2009.

JARAGUÁ DO SUL. Lei Ordinária nº. 4.983, de 01 de julho de 2008. Dispõe sobre a Política de Atendimento da Criança e do Adolescente, estabelece a estrutura e o funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMDCA e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº. 5.054/2008). Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-jaragua-do-sul/641338/lei-consolidada-4983-2008-jaragua-do-sul-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

JOAÇABA. Lei Complementar nº. 158, de 20 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Conselho Tutelar do Município de Joaçaba e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-joacaba/587357/lei-complementar-158-2007-joacaba-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

JOINVILLE. Lei Ordinária de Joinville-SC, nº. 3.725 de 02 de julho de 1998. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar, e revoga a Lei nº. 2.627/92, de 17 de janeiro de 1992. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-joinville/20536/lei-3725-1998-joinville-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

JORNAL TRIBUNA. Eleição do Conselho Tutelar sob forte influência política. Chapa 1, apoiada pelos tucanos, vence por diferença de 391 votos. Edição nº. 1.407, de 31

de maio de 2008. Disponível em: http://www.jornaltribuna.com.br/politica.php?id_materia=30466 Acesso em: 18 dez. 2009.

_____. Sonho de Criança assume Conselho Tutelar. Ministério Público acata as denúncias de violação dos termos eleitorais e retira a posse da Chapa 1 - Braços Abertos. Edição nº. 1.474, de 19 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.jornaltribuna.com.br/cotidiano.php?id_materia=34461 Acesso em: 18 dez. 2009.

KAUCHAKJE, S. Solidariedade política e constituição de sujeitos: a atualidade dos movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 23, n. 3, p. 667-696, set./dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922008000300006&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 20 dez. 2009.

KUHN, S. M. **Saber, resistência e autoria**: encontros do conselho tutelar com famílias denunciadas. 122f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social e Institucional) - Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/14797> Acesso em: 10 jun. 2009.

LATOURET, B. **Jamais fomos modernos**: ensaio de antropologia simétrica. Tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1997.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100003 Acesso em: 21 ago. 2011.

LAZZARI, M. C. **Os anéis da serpente**: dispositivos de controle e tecnologias de proteção. 170f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7768 Acesso em: 02 set. 2009.

LEMOS, F. C. S. **Práticas de conselheiros tutelares frente à violência doméstica**: proteção e controle. 181f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2003. Disponível em: <http://www.acervodigital.unesp.br/handle/123456789/27133> Acesso em: 03 set. 2009.

LONGO, I. S. **Conselhos tutelares e escolas públicas de São Paulo**: o diálogo preciso. 259f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-13062008-150033/ Acesso em: 03 mar. 2009.

MACHADO, H. V. Identidade organizacional: um estudo de caso no contexto da cultura brasileira. **RAE-eletrônica**, v. 4, n. 1, Art. 12, jan./jul. 2005. Disponível em:

<http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=2029&Secao=FOR.GEST.B&Volume=4&Numero=1&Ano=2005> Acesso em: 05 jan. 2010.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; NOGUEIRA, E. E. S. Identidade organizacional: um caso de manutenção, outro de mudança. **RAC**, Edição Especial, p. 35-58, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552001000500003&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 18 dez. 2009.

MALERBA, J. Sobre Norbert Elias. In: _____ (org.) **A velha história: teoria, método e historiografia**. Campinas, SP: Papius, 1996. (p. 73-91).

_____. Para uma teoria simbólica: conexões entre Elias e Bourdieu. In: CARDOSO, C. F.; MALERBA, J. (Orgs.) **Representações: contribuição a um debate transdisciplinar**. Campinas, SP: Papius, 2000. (p. 199-225).

MARAVILHA. Lei Ordinária nº. 2.885, de 12 de abril de 2004, alterada pela Lei Ordinária nº. 3.107, de 30 de maio de 2006. Institui a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-maravilha/632742/lei-2885-2004-maravilha-sc.html> Acesso em: 11 abr. 2011.

MARCHI, R. C. **Os sentidos (paradoxais) da infância nas ciências sociais**: um estudo de sociologia da infância crítica sobre a “não-criança” no Brasil. 308f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

MEIRELLES, G. A. L. As relações político-administrativas entre os conselhos tutelares e a prefeitura de Curitiba. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 83, p. 84-115, set. 2005.

MÉNDEZ, E. G. **Infância e cidadania na América Latina**. Tradução de Ângela Maria Tijiwa. São Paulo: Hucitec, Instituto Ayrton Senna, 1998.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. Diretrizes para a programação pactuada e integrada da assistência à saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. – Brasília/DF, Ministério da Saúde, 2006. 148 p. – (Série B. Textos Básicos de Saúde) Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/DiretrizesProgPactuadaIntegAssistSaude.pdf> Acesso em: 05 ago. 2009.

_____. Portaria nº. 336/GM, de 19 de fevereiro de 2002. Estabelece as modalidades dos Centros de Atenção Psicossocial. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Portaria%20GM%20336-2002.pdf> Acesso em: 05 ago. 2009.

_____. Portaria GM/MS nº. 1.886, de 18 de dezembro de 1997. Estabelece Normas e Diretrizes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde. Disponível

em: <http://www.saude.sc.gov.br/PSF/PORTARIAS/Portaria%20n1886%20-%20original%2018dez1997.doc> Acesso em: 05 ago. 2009.

_____. **Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC)**. Cobertura de consultas de pré-natal - Santa Catarina, 2007a. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2009/f06.def> Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC)**. Cobertura vacinal. Cobertura de tetravalente – Santa Catarina, 2008. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2009/f13.def> Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM**. TME - Taxa de mortalidade específica por causas externas por homicídio e acidente de transporte – Santa Catarina, 2007b. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2009/c09.def> Acesso em: 20 jul. 2011.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **MDS em Números – Santa Catarina - 2011**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/saji/ascom> Acesso em: 16 jul. 2011.

_____. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2005. Disponível em: http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd/pdfs/nob_suas.pdf Acesso em: 03 jul. 2010.

_____. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2006. Disponível em: http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd/pdfs/nob_suas.pdf Acesso em: 03 jul. 2010.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. **SITI - Sistema de Informações sobre Focos de Trabalho Infantil – 01/01 a 31/12/2010**. Disponível em: http://sistemasiti.mte.gov.br/main_report.aspx Acesso em: 07 jul. 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano geral de atuação 2007**. Florianópolis, Procuradoria-Geral de Justiça, 2007. 40p. Disponível em: <http://portal.mp.sc.gov.br/portal/conteudo/pgj/pgga/pgga2007internet.pdf> Acesso em: 03 jul. 2010.

_____. Coordenadoria de Comunicação Social. Liminar anula processo seletivo para escolha de Conselheiros Tutelares de Florianópolis. Publicado em 10 de julho de 2009. Disponível em: http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/noticias/detalhe.asp?campo=9354&secao_id=368 Acesso em: 16 dez. 2009.

_____. **Projeto de Capacitação em Política Pública na Área da Infância e Juventude – CIJ Itinerante**. Florianópolis, 2010. Disponível em:

http://portal.mp.sc.gov.br/portal/webforms/Interna.aspx?campo=3669&secao_id=164
Acesso em: 03 jul. 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. É inconstitucional norma que exige carteira de habilitação para candidato ao cargo de Conselheiro Tutelar. Publicado em 24 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/noticias/id18200.htm> Acesso em: 07 jun. 2010.

MIOTO, R. C. T. Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. In: **Capacitação em serviço social e política social: módulo 4. Programa de capacitação continuada para assistentes sociais**. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 2000.

MORAES, R. M. **Conselhos Tutelares e educação infantil**: impasses, tensões e desafios de uma relação em construção. 114f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action=&co_autor=85171 Acesso em: 18 fev. 2011.

MOURA, J. T. V.; SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 43-54, ago. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000300004&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 20 dez. 2009.

NAVEGANTES. Lei Ordinária nº. 1.019 de 02 de setembro de 1993. Dá nova redação à Lei nº. 953, de 26/06/1992. Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-navegantes/91164/lei-1019-1993-navegantes-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

NETO, W. N. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 83, p. 5-29, set. 2005.

NUNES, E. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 3, n. 10, p. 32-39, 1996.

NUNES *et al.*, M. O. O agente comunitário de saúde: construção da identidade desse personagem híbrido e polifônico. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 18, p. 1.639-1.646, nov./dez., 2002. Disponível em: http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0102-311X2002000600018&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt Acesso em: 09 jan. 2010.

NUNES, M. A. Impugnação de conselheiros é respaldada. Ministério Público concordou com decisão do CMDCA que definiu os 12 conselheiros tutelares eleitos que não devem assumir os cargos. Agência de notícias do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Publicado em 11 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/imprensa/noticias/id12859.htm> Acesso em: 07 jun. 2010.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos. **Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina, Brasil.** OCDE, 2010. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/educadores/publicacoes> Acesso em: 18 jul. 2011.

OLIVEIRA, M. A. Oito estados ficam abaixo do piso para professor sugerido pelo MEC. Publicado em 17 de junho de 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2011/06/oito-estados-ficam-abaixo-do-piso-para-professor-sugerido-pelo-mec.html> Acesso em: 20 jul. 2011.

OLIVEIRA, C. R.; OLIVEIRA, R. C. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 105, p. 5-29, jan./mar. 2011.

ORLANDO, R. P. **Infância e cidadania:** a experiência do conselho tutelar de Campinas. 135f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000249912> Acesso em: 10 jun. 2009.

PAIVA, A. B. **Políticas de proteção à infância:** o conselho tutelar de Ceilândia como foco de análise. 139f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2358/1/2007_ArquimedesBeloPaiva.pdf Acesso em: 10 jun. 2009.

PALMEIRA. Lei Ordinária nº. 16, de 20 de junho de 1997 e nº. 146, de 01 de março de 2000. Dispõe sobre as Políticas Municipais de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-palmeira/306512/lei-consolidada-16-1997-palmeira-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

PENA DIGITAL. Confusão no processo eleitoral do Conselho Tutelar. Publicado em 14 de agosto de 2009. Disponível em: <http://blogpenadigital.blogspot.com/2009/08/confusao-no-processo-eleitoral-do.html> Acesso em: 16 dez. 2009.

_____. CMDCA “cancela” eleições do Conselho Tutelar. Publicado em 16 de agosto de 2009. Disponível em: <http://blogpenadigital.blogspot.com/2009/08/confusao-no-processo-eleitoral-do.html> Acesso em: 18 dez. 2009.

PERES, E. L. **Concepções e práticas dos conselheiros tutelares acerca da violência doméstica contra crianças e adolescentes:** um estudo sobre o caso de Curitiba. 130f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/handle/1884/900> Acesso em: 02 set. 2009.

PIANA, M. C. **Análise da atuação do conselho tutelar frente à evasão escolar de adolescentes no município de Barretos/SP**. 110f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2003. Disponível em: <http://acervodigital.unesp.br/handle/123456789/27057> Acesso em: 03 set. 2009.

PNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas> Acesso em: 18 jul. 2007.

PROFESSORES DECIDEM VOLTAR ÀS SALAS DE AULA. Publicado em 18 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.tribunonet.com/noticia/professores-decidem-voltar-as-salas-de-aula-66857> Acesso em: 20 jul. 2011.

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE FARROUPILHA. Promotoria de Farroupilha obtém cassação de candidaturas à eleição do Conselho Tutelar. Publicado em 17 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/imprensa/noticias/id19675.htm> Acesso em: 16 dez. 2009.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RELATÓRIO do VIII Seminário Estadual de Formação para Operadores do Sistema de Garantia de Direitos. Blumenau, Himmelblau Palace Hotel, 24/05/2010. Documento não publicado.

RIO DO SUL. Lei Ordinária nº. 2.947, de 09 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, revoga a Lei nº. 2.391/90, 2.591/92 e 2.821/93, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-rio-do-sul/36785/lei-consolidada-2947-1994-rio-do-sul-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Parecer nº. 6 de 30 de janeiro de 2001. Conselho Tutelar. Consulta. Acúmulo de cargo de Conselheiro Tutelar com cargo público de provimento efetivo. Impossibilidade. Constituição Federal, art. 37, incisos XVI e XVII. Cumulação de proventos de servidor público com cargo de Conselheiro Tutelar. Possibilidade. Constituição Federal, art. 37, § 10. Decisões do Tribunal de Justiça do Estado/RS, Procuradoria-Geral do Estado e deste Tribunal de Contas, conforme precedentes indicados. Disponível em: www.tce.rs.gov.br Acesso em: 31 ago. 2009.

RIO NEGRINHO. Lei nº. 1.606, de 02 de dezembro de 2003. Altera dispositivos da Lei nº. 663/1994, que dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-rio-negrinho/154664/lei-1606-2003-rio-negrinho-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

ROCHA, R. F. **A política de proteção integral no município de Niterói dirigida a crianças e adolescentes em situação de risco social por envolvimento com drogas:** avanços e entraves institucionais. 123f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005. Disponível em: http://www.bdttd.ndc.uff.br/tde_arquivos/2/TDE-2006-08-01T111626Z-241/Publico/Tese-Roseli-mestrado.pdf Acesso em: 22 fev. 2011.

RODRIGUES, H. B. S. **Políticas públicas para a juventude e gestão local no Brasil:** agenda, desenho e implementação. 326f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/CiencSociais_RodriguesHB_1.pdf Acesso em: 22 fev. 2011.

ROSEMBERG, F.; MARIANO, C. L. S. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez., 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0100-15742010000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt Acesso em: 25 ago. 2011.

SÁ, S. M. **Conselho Tutelar:** enfrentamento à violência física doméstica. 235f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2001. Disponível em: <http://www.acervodigital.unesp.br/handle/123456789/26147> Acesso em: 03 set. 2009.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SANTA CATARINA. Lei nº. 12.362, de 11 de julho de 2002. Declara de utilidade pública a Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares, em Curitiba. Disponível em: http://200.192.66.20/alesc/docs/2002/12362_2002_Lei.doc Acesso em: 01 jun. 2011.

_____. **Santa Catarina em destaque – indicadores educacionais.** Secretaria de Estado da Educação, Florianópolis, 2010. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/act/2010> Acesso em: 18 jul. 2011.

SANT'ANDRÉ, R. **Competências, processo de escolha e capacitação de conselheiros tutelares.** 100f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade FUMEC – FACE – Faculdade de Ciências Empresariais, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: http://www.fumec.br/anexos/cursos/mestrado/dissertacoes/completa/roberta_santandre_kaitell.pdf Acesso em: 22 fev. 2001.

SANTOS, R. R. **Conselho tutelar, família e estado:** medidas de proteção e reincidência da violação de direitos da criança e do adolescente do município de Camaragibe/PE. 173f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: http://www.bdttd.ufpe.br/tde_busca/ Acesso em: 14 ago. 2008.

SÃO BENTO DO SUL. Lei Ordinária nº. 2.351, de 22 de junho de 2009. Altera dispositivos da Lei nº. 1.242, de 16 de fevereiro de 2005, que altera e consolida disposições sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, o Fundo Municipal para Infância e Adolescência e Conselho Tutelar e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-sao-bento-do-sul/782325/lei-2351-2009-sao-bento-do-sul-sc.html> Acesso em: 04 abr. 2011.

SÃO MIGUEL D'OESTE. Lei Ordinária nº. 4812, de 29 de junho de 2001. Altera Lei nº. 3.056 de 07 de abril de 1996, que dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-sao-miguel-do-oeste/139744/lei-4812-2001-sao-miguel-do-oeste-sc.html> Acesso em: 11 maio 2011.

SARMENTO, M. J. Estudos da infância e sociedade contemporânea: desafios conceituais. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 15-30, dez. 2009.

SCHMIDT, D. P. **Violência como uma expressão da questão social**: suas manifestações e seu enfrentamento no espaço escolar. 85f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, 2007. Disponível em: http://cascavel.cpd.ufsm.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1878 Acesso em: 25 nov. 2009.

SCHROEDER. Lei Ordinária nº. 1.628, de 11 de dezembro de 2007 e 1.740, de 04 de agosto de 2009. Dispõe sobre a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município de Schroeder e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-schroeder/623393/lei-consolidada-1628-2007-schroeder-sc.html> Acesso em: 11 maio 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Análise do analfabetismo em Santa Catarina – 2010**. Disponível em: http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/documentos/doc_details/1718-analise-da-taxa-de-analfabetismo-em-sc-2010 Acesso em: 15 jul. 2011.

_____. **Brasil e Santa Catarina destacam-se no último relatório divulgado pela OCDE em relação ao Pisa 2009**. Disponível em: http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/documento/doc_download/1625-analise Acesso em: 15 jul. 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. Divisão de Políticas de Saúde Mental. **Relatório de Gestão 2010**. Florianópolis, 2011. Disponível em: http://portalses.saude.sc.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=414&Itemid=82 Acesso em: 15 jul. 2011.

SÊDA, E. **A criança e os princípios gerais: a concepção da cidadania segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Edição Adês, 2004. Disponível em: www.edsonseda.com.br/acrianprin.doc Acesso em: 01 abr. 2009.

_____. **A criança, a polícia e a justiça: o crime, a prevenção, a repressão e a ética.** Rio de Janeiro: Edição Adês, 2007. Disponível em: www.edsonseada.com.br/acripojus.doc Acesso em: 01 abr. 2009.

SELZNICK, P. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: CAMPOS, E. (org.). **Sociologia da burocracia.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SERRANO, S. A. **O abrigo de crianças de zero a seis anos de idade em Ribeirão Preto:** caracterizando este contexto. 250f. Tese (Doutorado em Psicologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/59/59137/tde-17122008-231246/pt-br.php> Acesso em: 25 nov. 2009.

SILVA, J. O. Conselhos Tutelares e controle social. In: PROAME. **Conselhos Tutelares no Rio Grande do Sul:** condições de atendimento – 2005. São Leopoldo, 2006. Disponível em: <http://www.cedecaproame.org.br/tpls/159.asp?idCadastro=287&idPg=1#> Acesso em: 24 mar. 2010.

SILVA, J. M. D. **Capacitação de conselheiros tutelares:** instruir para aprimorar. 260f. Dissertação (Mestrado em Educação Especial) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004. Disponível em: <http://www.ufscar.br/laprev/arquivos/Artigos/DissJMDS.pdf> Acesso em: 02 set. 2009.

SILVA, M. S. **Reflexões sobre uma experiência de serviço social vivenciada junto ao programa do internato no centro piloto.** 90f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1983.

_____. **A implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente em Blumenau/SC – sob a ótica da participação da sociedade.** 177f. Monografia (Especialização em Metodologia do Ensino Superior) - Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 1995.

_____. **Conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente do Médio Vale do Itajaí/SC:** o perfil, o conteúdo e os organizadores da agenda. 161f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

_____. O conselho tutelar e o processo de escolha: como equacionar participação da comunidade e critérios de competência? In: **Anais da 19 Conferência Mundial de Serviço Social.** Salvador, CFESS, FITS, 16 a 19 de agosto de 2008. CD-ROM.

SILVA, M. L. O. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: discontinuidades e continuidades. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 83, p. 30-48, set. 2005.

SIPIA. Sistema para a Informação da Infância e Adolescência. **Direitos violados e agentes violadores em Santa Catarina: 01/01/1999 – 24/03/2011**. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sipia/> Acesso em: 24 mar. 2011.

SIQUEIRA, C. Toque de recolher reduz violência em Fernandópolis (SP). Publicado em 26 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/busca/toque%20de%20recolher> Acesso em: 05 nov. 2010.

SIQUEIRA, E. B. M. **As representações sociais das práticas dos conselheiros tutelares**: o caso do conselho tutelar da zona norte de João Pessoa. 234f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: http://www.bdttd.ufpe.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3876 Acesso em: 10 jun. 2009.

SOUZA, I. F. **A erradicação do trabalho infantil e as responsabilidades do conselho tutelar no município de Florianópolis**. 149f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008a. Disponível em: www.tede.ufsc.br Acesso em: 10 jun. 2009.

SOUZA, M. V. **Anjo ou demônio**: posições dos conselheiros tutelares na atuação junto a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. 136f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008b. Disponível em: http://www.bdttd.ufpe.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3687 Acesso em: 10 jun. 2009.

SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 68, p. 54-82, nov. 2001.

STEIN, R. H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: revisão teórico-conceitual. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 28, n. 54, p. 75-96, jul. 1997.

TOQUES DE RECOLHER violam os direitos de crianças e adolescentes. Publicação referente ao período de 29 de maio a 05 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.redeandibrasil.org.br/em-pauta/toques-de-recolher-violam-os-direitos-de-criancas-e-adolescentes> Acesso em: 14 dez. 2009.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. **Eleitorado por município - 2008**. Florianópolis, Secretaria de Tecnologia da Informação, Coordenações de Eleições – Seção de Cadastro de Eleitores, 2008. Disponível em: http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2008/estatisticas/eleitorado_2008_municipios.pdf Acesso em: 04 ago. 2011.

_____. **Estatísticas do Cadastro Eleitoral - 2011**. Florianópolis, 2011. Disponível em: <http://www.tre->

sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/estatistica_eleitoral/estat_offline/LocaisVotacao/ResumoLocaisVotacao/ResumoLocaisVotacao.htm Acesso em: 04 ago. 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Biblioteca Central. **Normas para apresentação de trabalhos científicos**. Curitiba: Ed. UPFR, 2007.

VALLADARES, L. Os dez mandamentos da observação participante. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, p. 153-155, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000100012&script=sci_arttext Acesso em: 22 ago. 2009.

WALTRICK, R. Adolescentes terão toque de recolher. *Jornal de Santa Catarina*, Edição nº. 11.674, de 09 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br> Acesso em: 09 jul. 2009.

WEBER, M. A. L. **Violência doméstica e rede de proteção**: dificuldades, responsabilidades e compromissos. 125f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Centro de Ciências da Vida, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=84&PHPSESSID=15e67324576d6e26928ce9c0310160f0 Acesso em: 10 jun. 2009.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (org.). **Sociologia da burocracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

WHYTE, W. F. **Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada**. Tradução de Maria Lúcia de Oliveira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

XAVANTINA. Lei Ordinária nº. 915, de 14 de julho de 2005. Estabelece a Política Municipal de Atendimento da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-xavantina/980652/lei-915-2005-xavantina-sc.html> Acesso em: 11 maio 2011.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.

ZELAR. In: **DICIONÁRIO do Aurélio**. Disponível em: <http://www.dicionariodoaurelio.com/Zelar> Acesso em: 03 jul. 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Inventário de teses e dissertações produzidas entre 2000 e 2009

Autor/a	Orientador/a	Título	IES/Programa de Pós-Graduação	Ano	Localizada⁷⁰
Bernardete Lourdes Salles Baccini	Fúlvia Rosemberg	Conselhos Tutelares: uma questão de gênero?	PUC de São Paulo - Psicologia Social (Mestrado)	2000	
Marli Palma Souza	Marta Silva Campos	A publicização da violência de pais contra filhos: um estudo das implicações da denúncia	PUC de São Paulo - Serviço Social (Doutorado)	2000	
Aline Gonçalves da Silva Tomio	Rubens de Camargo Ferreira Adorno	A violência doméstica contra crianças e adolescentes atendidos no Conselho Tutelar do município de Itajaí - SC	USP - Saúde Pública (Mestrado)	2000	
Maria Helena Góes Campelo	Denise Bomtempo Birche de Carvalho	Conselhos Tutelares: espaços públicos de participação e poder na construção da cidadania de crianças e adolescentes? Análise da experiência no município de Cuiabá - MT	UnB - Política Social (Mestrado)	2001	
Ivana Martini	Maria Angela D'incao	Estatuto da Criança e do Adolescente: uma cidadania jurídica?	UNESP/Araraquara - Sociologia (Doutorado)	2001	
Kleber Henrique Silva	Simone Gonçalves de Assis	Notificação de maus tratos contra crianças e adolescentes da rede municipal de saúde do Rio de Janeiro aos Conselhos Tutelares: uma relação em	Fundação Oswaldo Cruz - Saúde da Mulher e da Criança (Mestrado)	2001	

⁷⁰ Dissertações e teses localizadas em bibliotecas digitais e publicações em meio impresso.

		construção			
Emerson Luiz Peres	Luiz Fernando Rolim Bonim	Concepções e práticas dos conselheiros tutelares acerca da violência doméstica contra crianças e adolescentes: um estudo sobre o caso de Curitiba	UFPR - Psicologia (Mestrado)	2001	X
Salette Marinho de Sá	Noemia Pereira Neves	Conselho Tutelar: enfrentamento à violência física doméstica	UNESP - Serviço Social (Mestrado)	2001	X
Dagmar Silva Pinto de Castro	Eda Marconi Custódio	Construção de um saber e responsabilidade social na psicologia: o Conselho Tutelar em foro	USP - Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano (Doutorado)	2002	
Áurea Bastos Davet	Maria Amália Faller Vitale	Relações violentas contra a criança: o olhar das famílias e do Conselho Tutelar, sobre as relações violentas pais-filhos - um estudo junto às famílias assistidas pelo Conselho Tutelar de Mafra - SC	PUC de São Paulo - Serviço Social (Mestrado)	2002	
Alessandra Gomes Mendes	Rosana Magalhães	A inserção de crianças e adolescentes em abrigos Cieps-residência: a experiência do Conselho Tutelar de São Gonçalo	Fundação Oswaldo Cruz - Saúde Pública (Mestrado)	2002	
Karina Miguel Sobral	Augusto Matinez Perez	Conselho Tutelar: instrumento de proteção dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes vitimizados pela violência doméstica	Universidade de Ribeirão Preto - Direito (Mestrado)	2002	
Leo Teodoro Gurnhak	Maria da Glória Marcondes Gohn	Crianças e adolescentes num município paulista - memória, relatos e	UNICAMP - Educação (Mestrado)	2002	X

		representações sobre os conselhos de atendimento			
Rosana Paula Orlando	Maria Lygia Quartim de Moraes	Infância e cidadania: a experiência do Conselho Tutelar de Campinas	UNICAMP - Sociologia (Mestrado)	2002	X
Antonio Jorge Pereira Júnior	Ignácio Maria Poveda Velasco	Conselho tutelar: fundamentos sócio-jurídicos da fiscalização e da orientação de poder familiar pela sociedade e pelo estado	USP - Direito (Mestrado)	2002	
Márcia Aparecida Ribeiro	Maria das Graças Carvalho Ferriani	Violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes: estudo realizado no Centro de Referência da Criança e do Adolescente e nos Conselhos Tutelares no município de Ribeirão Preto – SP	USP/Ribeirão Preto - Enfermagem em Saúde Pública (Mestrado)	2002	
Marilane dos Santos	Geraldo Antônio Fiamenghi Jr.	Escola e conselho tutelar: percepções e atuações diante do fenômeno da violência doméstica contra crianças e adolescentes	PUC de Campinas - Psicologia (Mestrado)	2002	
Elcir Fornaciari	Cecília Maria Bouças Coimbra	Conselhos Tutelares: histórias, paisagens e movimentos na terra de ninguém	UFF - Psicologia (Mestrado)	2003	
Marlene Magnabosco Marra	Liana Fortunato Costa	De bombeiro à multiplicador: abordagem sociodramática a família no contexto do Conselho Tutelar	Universidade Católica de Brasília - Psicologia (Mestrado)	2003	
Marisa Marques Ribeiro	Rosilda Baron Martins	Violência doméstica contra a criança e a adolescência: a realidade velada e desvelada	UEPG - Educação (Mestrado)	2003	X
Mônica Bragaglia	Julietta Beatriz	Auto-organização: um caminho promissor	PUC do Rio Grande do Sul -	2003	X

	Ramos Desaulniers	para o Conselho Tutelar	Serviço Social (Doutorado)		
Giselle Ávila Leal de Meirelles	Nelson Rosário de Souza	Os Conselhos Tutelares e a democratização da política de abrigo para crianças e adolescentes no município de Curitiba	UFPR - Sociologia (Mestrado)	2003	X
Maria Cristina Piana	Mario José Filho	Análise da atuação do Conselho Tutelar frente à evasão escolar de adolescentes no município de Barretos/SP	UNESP - Serviço Social (Mestrado)	2003	X
Josiane Machado Ruiz	Olga Ceciliato Matioli	Violência psicológica: uma análise apoiada no olhar e na escuta de conselheiros tutelares	UNESP/Assis - Psicologia (Mestrado)	2003	
Flávia Cristina Silveira Lemos	José Luiz Guimarães	Práticas de conselheiros tutelares frente à violência doméstica: proteção e controle	UNESP/Assis - Psicologia (Mestrado)	2003	X
Kátia Regina Frizzo	Jorge Castellá Sarriera	Conselho Tutelar e comunidade: o impacto do Conselho nas práticas sociais com crianças e adolescentes	PUC do Rio Grande do Sul - Psicologia (Doutorado)	2004	X
Joviane Marcondelli Dias da Silva	Lucia Cavalcante de Albuquerque e Willians	Capacitação de conselheiros tutelares: instruir para aprimorar	UFSCar - Educação Especial (Mestrado)	2004	X
Sheylla de Kassia Silva Galvão	Clara Maria de Oliveira Araújo	Conselho Tutelar: os entraves e as tensões na consolidação de um espaço de defesa dos direitos da criança e do adolescente - o caso do município do Rio de Janeiro	UERJ - Ciências Sociais (Mestrado)	2004	
Elizabeth Maria Andrade	Helerina Aparecida Novo	A gente não desiste porque sonha? A história anônima dos	UFES - Psicologia (Doutorado)	2004	

Aragão		conselheiros tutelares de Cariacica			
Desiane de Oliveira Rosa Lamônica	Arno Vogel	Conselho de Direitos e Conselhos Tutelares - etnografia de uma experiência de política social para a infância e adolescência: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ (1990/2003)	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - Políticas Sociais (Mestrado)	2004	
Cláudia Helena Julião	Noemia Pereira Neves	O enfrentamento à violência doméstica contra crianças e adolescentes no município de Orlandia-SP: o papel do Conselho Tutelar	UNESP - Serviço Social (Doutorado)	2004	X
Rosana Ravelli Parre	João Batista Martins	Relação escola-Conselho Tutelar: uma visão de suas ações e políticas	UEL - Educação (Mestrado)	2005	
Juliane Macedo Manzini	Maria Lívia do Nascimento	A trama das relações entre o Conselho Tutelar e as escolas públicas	UFF - Psicologia (Mestrado)	2005	
Roseli da Fonseca Rocha	João Bosco Hora Góis	A política de proteção integral no município de Niterói dirigida a crianças e adolescentes em situação de risco social por envolvimento com drogas: avanços e entraves institucionais	UFF - Política Social (Mestrado)	2005	X
Edmilson Leite Maciel Junior	Ana Tereza Lemos Nelson	Além da aparência: a legitimidade do Conselho Tutelar no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Veredas da fundação do novo na teoria política de Hannah Arendt	UFPE - Ciência Política (Mestrado)	2005	
Evelisa	Jacqueline	Conselho Tutelar:	UNISINOS -	2005	

Garagnani	Oliveira Silva	efetivação de direitos e controle social	Ciências Sociais (Mestrado)		
Ricardo Strauch Aveline	Rodrigo Stumpf González	O desafio da implementação dos direitos da criança no Brasil: uma análise dos instrumentos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente	UNISINOS - Direito (Mestrado)	2005	
Nívea Valença de Barros	Maria Euchares de Senna Motta	Violência intrafamiliar contra criança e adolescente: trajetória histórica, políticas sociais, práticas e proteção social	PUC do Rio de Janeiro - Psicologia Clínica (Doutorado)	2005	X
Eliane Coimbra Farhat	Vanda Maria Costa Ribeiro	O Conselho Tutelar enquanto dispositivo de defesa de direitos de crianças e adolescentes: a experiência do município Volta Redonda	UERJ - Serviço Social (Mestrado)	2005	
André Karst Kaminski	Rodrigo Stumpf González	O Conselho Tutelar como mecanismo para a efetivação da proteção integral da criança e do adolescente	UNISINOS - Direito (Mestrado)	2005	
Dorival Costa	Domingos Leite Lima Filho	O espaço participativo mercadorizado: a dimensão política e tecnológica da implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná	CEFET - PR/Curitiba - Tecnologia (Mestrado)	2005	X
Maria Aparecida Lissarassa Weber	Raquel Souza Lobo Guzzo	Violência doméstica e rede de proteção: dificuldades, responsabilidades e compromissos	PUC de Campinas - Psicologia (Mestrado)	2005	X
Rute Grossi Milani	Sonia Regina Loureiro	Violência doméstica: recursos e adversidades de crianças e famílias pós ações do	USP/Ribeirão Preto - Medicina/saúde mental (Doutorado)	2006	

		Conselho Tutelar			
Daniel Henrique Pereira Espíndula	Zeidi Araujo Trindade	“Antes o filho apanhar do pai do que da polícia”: representações e práticas educativas das mães sobre os filhos atendidos pelo Conselho Tutelar de Vitória	UFES - Psicologia (Mestrado)	2006	
Josele de Farias Rodrigues Santa Barbara	Maria da Conceição Oliveira Costa	A violência denunciada contra a criança e adolescente nos Conselhos Tutelares do município de Feira de Santana-Ba no período de 2003 a 2004	Universidade Estadual de Feira de Santana - Saúde Coletiva (Mestrado)	2006	X
João Tancredo Sa Bandeira	Maria Nobre Damasceno	Conselho Tutelar: espaço público de exercício da democracia participativa e seus paradoxos	UFC - Educação (Mestrado)	2006	X
Marlene de Melo Barboza Araújo	Suely Souza de Almeida	Abuso e exploração sexual infanto-juvenil feminina e as respostas do poder público e da sociedade civil em João Pessoa	UFRJ - Serviço Social (Doutorado)	2006	X
Renata Custodio de Azevedo	Maria Helena de Paula Frota	O Conselho Tutelar e seus operadores: o significado social e político da instituição - um olhar sobre os Conselhos Tutelares de Fortaleza/ Ceará	Universidade Estadual do Ceará - Políticas Públicas e Sociedade (Mestrado)	2007	
Fabiana Lopes da Cunha	Maria Lívia do Nascimento	Destituição do poder familiar no espaço do Conselho Tutelar: abandono, maus-tratos e negligência de quem?	UFF - Psicologia (Mestrado)	2007	
Andréa de Andrade Lopes	Maria Lívia do Nascimento	Caminhos que se atravessam: a relação entre os Conselhos Tutelares e o Conselho	UFF - Psicologia (Mestrado)	2007	

		Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Niterói			
Ruani Maceira Moraes	Luiz Cavalieri Bazílio	Conselhos Tutelares e educação infantil: impasses, tensões fias e desafios de uma relação em construção	UERJ - Educação (Mestrado)	2007	X
Eva Emília Freire do Nascimento	Maria de Fátima Melo do Nascimento	Caminhos de direitos: Conselho Tutelar e Ministério Público na defesa dos direitos da criança e do adolescente de João Pessoa	UFPB - Serviço Social (Mestrado)	2007	
Arquimede s Belo Paiva	Wivian Weller	Políticas de proteção à infância: o Conselho Tutelar de Ceilândia como foco de análise	UnB - Sociologia (Mestrado)	2007	X
Roberta Rodrigues dos Santos	Marco Mondaine	Conselho Tutelar, família e Estado: medidas de proteção e reincidência da violação de direitos da criança e do adolescente do município de Camaragibe/PE	UFPE - Serviço Social (Mestrado)	2007	X
Denise Pasqual Schmidt	Maria Arleth Pereira	Violência como uma expressão da questão social: suas manifestações e seu enfrentamento no espaço escolar	UFMS - Educação (Mestrado)	2007	X
Oscar Francisco Alves Junior	Maria Dilnéia Espíndola Fernandes	A prática educativa do Conselho Tutelar: uma abordagem no município de Ouro Preto do Oeste/RO de 2001 a 2007	UFMS - Educação (Mestrado)	2008	
Rosmeri Aparecida Dalazoana Gebeluka	Jussara Ayres Bourguignon	Configuração e atribuições do CT e sua expressão na realidade pontagrossense	UEPG - Ciências Sociais Aplicadas (Mestrado)	2008	X
Sandra Maria	Regina Oegler	Saber, resistência e autoria: encontros do	UFRGS - Psicologia	2008	X

Kuhn	Sordi	Conselho Tutelar com famílias denunciadas	Social e Institucional (Mestrado)		
Márcia Cristina Lazzari	Edson Passetti	Os anéis da serpente: dispositivos de controle e tecnologias de proteção	PUC de São Paulo - Ciências Sociais (Doutorado)	2008	X
Isis Sousa Longo	Maria Victoria de Mesquita Benevides Soares	Conselhos Tutelares e escolas públicas de São Paulo: o diálogo preciso	USP - Educação (Doutorado)	2008	X
Erlane Bandeira de Melo Siqueira	Alexandra Monteiro Mustafá	As representações sociais das práticas dos Conselheiros Tutelares: o caso do Conselho Tutelar da zona norte de João Pessoa	UFPE - Serviço Social (Doutorado)	2008	X
Ismael Francisco de Souza	Marli Palma Souza	A erradicação do trabalho infantil e as responsabilidades do Conselho Tutelar no município de Florianópolis	UFSC - Serviço Social (Mestrado)	2008	X
Mônica Vieira de Souza	Luiz Felipe Rios do Nascimento	Anjo ou demônio: posições dos conselheiros tutelares na atuação junto a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual	UFPE - Psicologia (Mestrado)	2008	X
Solange Aparecida Serrano	Maria Clotilde Rossetti Ferreira	O abrigo de crianças de zero a seis anos de idade em Ribeirão Preto: caracterizando este contexto	USP - Psicologia (Doutorado)	2008	X
Rosane Janczura	Leonia Capaverde Bulla	Abrigos e políticas públicas: as contradições na efetivação dos direitos da criança e do adolescente	PUC do Rio Grande do Sul - Serviço Social (Doutorado)	2008	X
Deise de Andrade Azevedo	Ismênia Blavatsky de Magalhães	O Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (SIPIA) como instrumento de	Escola Nacional de Ciências Estatísticas - Estudos	2008	

		garantia dos direitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)	Populacionais e Pesquisas Sociais (Mestrado)		
Geraldo Pereira da Silva Junior	Eunice Teresinha Favero	O boné e a mesa - um estudo sobre mentalidades e práticas de atenção ao adolescente, com base em ações do Conselho Tutelar	Universidade Cruzeiro do Sul - Políticas Sociais (Mestrado)	2008	
Luciana Batista da Silva	José Luiz Guimarães	Conselho de Direitos e Conselho Tutelar: mecanismos de controle social e gestão de políticas públicas para crianças e adolescentes	UNESP/Assis - Psicologia (Mestrado)	2008	X
Raquel Recker Rabello Bulhões	Maria Celi Chaves Vasconcelos	O Conselho Tutelar e sua atuação na rede pública de ensino do município de Petrópolis	Universidade Católica de Petrópolis - Educação (Mestrado)	2008	
Roberta Sant'andré	Zélia Miranda Kilimnik	Competências, processo de escolha e capacitação de conselheiros tutelares	Universidade FUMEC/FACE - Administração (Mestrado)	2008	X
Christine Baccarat de Godoy Martins	Maria Helena Prado de Mello Jorge	Violência contra menores de 15 anos no município de Londrina, Paraná: análise epidemiológica de suas notificações	USP - Saúde Pública (Doutorado)	2008	
Lúcia Abadia de Carvalho	Maria José de Faria Viana	Conselhos Tutelares (ou tutelados?): a experiência no município de Goiânia - 1993-2008	Universidade Católica de Goiás - Serviço Social (Mestrado)	2009	X
Vagner Silva da Cunha	Luiz Antonio Bogo Chies	Redução da maioria penal sob a ótica de uma sociedade excludente: um estudo de caso junto ao Conselho Tutelar e ao Conselho Municipal dos Direitos	Universidade Católica de Pelotas - Política Social (Mestrado)	2009	X

		da Criança e do Adolescente em Pelotas, RS			
Nissa Maiara Silva Medeiros Furtado	Mário Ângelo da Silva	Sobre quem defende o presente do futuro da nação: a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal	UnB - Política Social (Mestrado)	2009	X
Ricardo Soares Nogueira	Euclides Redin	O Conselho Tutelar de Macapá como alternativa para ações de educação comunitária	Escola Superior de Teologia - Teologia (Mestrado Profissional)	2009	X
Lucileide Malaguth Colares	Luiz Cavaliéri Bazílio	Cooperação e conflitos (des) caminhos dos atores de proteção à infância vitimizada	UERJ - Educação (Mestrado)	2009	X
Alexandre Rocha Araújo	Telma Maria Gonçalves Minicucci	Responsabilização no contexto do Sistema de Garantia de Direitos de Belo Horizonte: a posição do Conselho Tutelar	Fundação João Pinheiro - Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho - Administração Pública (Mestrado)	2009	X
Carlos Henrique Macena Barbosa	Alberto Lopes Najar	A representação social da família dos conselheiros tutelares do município de Niterói - Rio de Janeiro	Fundação Oswaldo Cruz - Saúde Pública (Mestrado)	2009	X
Eliane Belo da Silva	Maria Célia da Silva Porto	A natureza e a função dos conselhos tutelares no contexto da democracia vigente na sociedade brasileira contemporânea	UFAL - Serviço Social (Mestrado)	2009	
Elisa Minto Boldieri	José Marcelino de Rezendo Pinto	Os Conselhos Tutelares e a garantia do direito à educação: um estudo de caso em Ribeirão Preto - SP	USP/Ribeirão Preto - Psicologia (Mestrado)	2009	
Noemi	Olga	Violência doméstica	UNESP/Assis -	2009	X

Bandeira	Ceciliato Mattioli	contra crianças e adolescentes: da denúncia ao atendimento	Psicologia (Mestrado)		
Priscila Valverde Fernandes	Elizabeth Maria Andrade Aragão	Entre pipas, lutos, aprisionamentos e medicações: as peculiaridades na relação do Conselho Tutelar com as crianças encaminhadas pela escola	UFES - 2009 Psicologia Institucional (Mestrado)		X
Total					43

APÊNDICE B – Associações de Municípios de Santa Catarina e municípios membros

Associações de Municípios	Municípios membros	Nº.
AMAI - Associação dos Municípios do Alto Irani	Abelardo Luz, Bom Jesus, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Ipuçu, Lajeado Grande, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Vargeão, Xanxerê, Xaxim.	14
AMARP – Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe	Arroio Trinta, Caçador, Calmon, Fraiburgo, Ibiam, Iomerê, Lebon Régis, Macieira, Matos Costa, Pinheiro Preto, Rio das Antas, Salto Veloso, Timbó Grande, Videira.	14
AMAUC – Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense	Alto Bela Vista, Arabutã, Arvoredo, Concórdia, Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Jaborá, Lindóia do Sul, Paial, Peritiba, Piratuba, Presidente Castelo Branco, Seara, Xavantina.	16
AMAVI – Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí	Agrolândia, Agronômica, Atalanta, Aurora, Braço do Trombudo, Chapadão do Lageado, Dona Emma, Ibirama, Imbuia, Ituporanga, José Boiteux, Laurentino, Lontras, Mirim Doce, Petrolândia, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Salete, Santa Terezinha, Taió, Trombudo Central, Vidal Ramos, Vitor Meirelles, Witmarsum.	28
AMEOESC – Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina	Anchieta, Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Descanso, Dionísio Cerqueira, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Iporã do Oeste, Itapiranga, Mondai, Palma Sola, Paraíso, Princesa, Santa Helena, São João do Oeste, São José do Cedro, São Miguel do Oeste, Tunápolis.	19
AMERIOS – Associação dos Municípios do Entre Rios	Bom Jesus do Oeste, Caibi, Campo Erê, Cunha Porá, Cunhatai, Flor do Sertão, Iraceminha, Maravilha, Modelo, Palmitos, Riqueza, Romelândia, Saltinho, Santa Terezinha do Progresso, São Miguel da Boa Vista, Saudades, Tigrinhos.	17
AMESC – Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense	Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Ermo, Jacinto Machado, Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Passo de Torres, Praia Grande, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio, Timbé do Sul, Turvo.	15

AMESG – Associação dos Municípios das Encostas da Serra Geral	Grão Pará, Gravatal, Orleans, Pedras Grandes, São Ludgero.	05
AMFRI – Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí	Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luis Alves, Navegantes, Penha, Porto Belo.	11
AMMOC – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense	Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval D'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Tangará, Treze Tílias, Vargem Bonita.	13
AMMVI – Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí	Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio, Timbó.	14
AMNOROESTE – Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense	Coronel Martins, Galvão, Jupia, Novo Horizonte, São Bernardino, São Lourenço do Oeste.	06
AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina	Águas de Chapecó, Águas Frias, Caxambu do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Formosa do Sul, Guatambú, Irati, Jardinópolis, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Quilombo, Santiago do Sul, São Carlos, Serra Alta, Sul Brasil, União do Oeste.	20
AMPLANORTE – Associação dos Municípios do Planalto Norte	Bela Vista do Toldo, Canoinhas, Irineópolis, Itaiópolis, Mafra, Major Vieira, Monte Castelo, Papanduva, Porto União, Três Barras.	10
AMPLASC – Associação dos Municípios do Planalto Sul de Santa Catarina	Abdon Batista, Brunópolis, Campos Novos, Celso Ramos, Monte Carlo, Vargem, Zortéa.	07
AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera	Cocal do Sul, Criciúma, Forquilha, Içara, Lauro Muller, Morro da Fumaça, Nova Veneza, Siderópolis, Treviso, Urussanga.	10
AMUNESC – Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina	Araquari, Balneário Barra do Sul, Campo Alegre, Garuva, Itapoá, Joinville, Rio Negrinho, São Bento do Sul, São Francisco do Sul.	09
AMURC – Associação dos Municípios da Região do Contestado	Curitibanos, Frei Rogério, Ponte Alta do Norte, Santa Cecília, São Cristóvão do Sul.	05
AMUREL – Associação dos Municípios da Região de Laguna	Armazém, Braço do Norte, Capivari de Baixo, Imarui, Imituba, Jaguaruna, Laguna, Rio Fortuna, Sangão, Santa Rosa de Lima, São Martinho, Treze de Maio, Tubarão.	13
AMURES – Associação dos Municípios da Região Serrana	Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Lages, Otacílio Costa, Paineira, Palmeira, Ponte Alta, Rio Rufino, São Joaquim, São José do Cerrito, Urubici, Urupema.	18

AMVALI – Associação dos Municípios da Região do Vale do Itapocu	Barra Velha, Corupá, Guaramirim, Jaraguá do Sul, Massaranduba, São João do Itaperiú, Schroeder.	07
GRANFPOLIS – Associação dos Municípios da Grande Florianópolis	Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara, Tijucas.	22
Total de Associações: 22	Total de Municípios:	293

APÊNDICE C – Interface entre as Secretarias de Desenvolvimento Regional do Governo do Estado e as Coordenações Regionais da ACCT

SDR	Municípios de abrangência:	Regionais da ACCT
Araranguá	Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Ermo, Jacinto Machado, Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Passo de Torres, Praia Grande, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio, Timbé do Sul e Turvo (15)	AMESC (Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Ermo, Jacinto Machado, Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Passo de Torres, Praia Grande, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio, Timbé do Sul e Turvo) (15)
Blumenau	Blumenau, Gaspar, Pomerode, Luiz Alves e Ilhota	AMMVI (Blumenau, Gaspar, Pomerode) AMFRI (Luiz Alves, Ilhota)
Braço do Norte	Braço do Norte, Armazém, Grão Pará, Rio Fortuna, Santa Rosa de Lima, São Ludgero e São Martinho	AMESG (Grão Pará, São Ludgero) AMUREL (Braço do Norte, Armazém, Rio Fortuna, Santa Rosa de Lima, São Martinho)
Brusque	Brusque, Botuverá, Canelinha, Guabiruba, Major Gercino, Nova Trento, São João Batista e Tijucas	AMMVI (Brusque, Botuverá, Guabiruba) GRANFPOLIS (Canelinha, Major Gercino, Nova Trento, São João Batista, Tijucas)
Caçador	Caçador, Calmon, Lebon Régis, Macieira, Matos Costa, Rio das Antas e Timbó Grande	AMARP (Caçador, Calmon, Lebon Régis, Macieira, Matos Costa, Rio das Antas, Timbó Grande)
Campos Novos	Campos Novos, Abdon Batista, Brunópolis, Celso Ramos, Ibiam, Monte Carlo, Vargem e Zortéa	AMPLASC (Campos Novos, Abdon Batista, Brunópolis, Celso Ramos, Monte Carlo, Vargem e Zortéa) AMARP (Ibiam)
Canoinhas	Canoinhas, Bela Vista do Toldo, Irineópolis, Major Vieira, Porto União e Três Barras	AMPLANORTE (Canoinhas, Bela Vista do Toldo, Irineópolis, Major Vieira, Porto União, Três Barras)
Chapecó	Chapecó, Águas Frias, Caxambu do Sul, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Guatambu, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Planalto Alegre, Serra Alta e Sul Brasil	AMOSC (Chapecó, Águas Frias, Caxambu do Sul, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Guatambu, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Planalto Alegre, Serra Alta e Sul Brasil)
Criciúma	Criciúma, Cocal do Sul, Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro da Fumaça, Nova	AMREC (Criciúma, Cocal do Sul, Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro da Fumaça, Nova Veneza,

	Veneza, Orleans, Siderópolis, Treviso e Urussanga	Siderópolis, Treviso, Urussanga) AMESG (Orleans)
Concórdia	Concórdia, Alto Bela Vista, Ipira, Irani, Peritiba, Piratuba e Presidente Castello Branco	AMAUC (Concórdia, Alto Bela Vista, Ipira, Irani, Peritiba, Piratuba, Presidente Castello Branco)
Curitibanos	Curitibanos, Frei Rogério, Ponte Alta do Norte, Santa Cecília e São Cristóvão do Sul (05)	AMURC (Curitibanos, Frei Rogério, Ponte Alta do Norte, Santa Cecília, São Cristóvão do Sul) (05)
Dionísio Cerqueira	Dionísio Cerqueira, Anchieta, Guarujá do Sul, Palma Sola, Princesa e São José do Cedro	AMEOESC (Dionísio Cerqueira, Anchieta, Guarujá do Sul, Palma Sola, Princesa, São José do Cedro)
Florianópolis	Florianópolis, Águas Mornas, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Governador Celso Ramos, Palhoça, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São Pedro de Alcântara e São José	GRANFPOLIS (Florianópolis, Águas Mornas, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Governador Celso Ramos, Palhoça, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São Pedro de Alcântara, São José)
Ibirama	Ibirama, Apiúna, Dona Emma, José Boiteux, Lontras, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Vitor Meirelles e Witmarsum	AMAVI (Ibirama, Dona Emma, José Boiteux, Lontras, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Vitor Meirelles, Witmarsum). AMMVI (Apiúna)
Itajaí	Itajaí, Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Itapema, Navegantes, Penha e Porto Belo	AMFRI (Itajaí, Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Itapema, Navegantes, Penha, Porto Belo)
Itapiranga	Itapiranga, Iporã do Oeste, Santa Helena, São João do Oeste e Tunápolis	AMEOESC (Itapiranga, Iporã do Oeste, Santa Helena, São João do Oeste, Tunápolis)
Ituporanga	Ituporanga, Alfredo Wagner, Atalanta, Aurora, Chapadão do Lageado, Imbuia, Leoberto Leal, Petrolândia e Vidal Ramos	AMAVI (Ituporanga, Atalanta, Aurora, Chapadão do Lageado, Imbuia, Petrolândia, Vidal Ramos) GRANFPOLIS (Alfredo Wagner, Leoberto Leal)
Jaraguá do Sul	Jaraguá do Sul, Corupá, Guaramirim, Massaranduba e Schroeder	AMVALI (Jaraguá do Sul, Corupá, Guaramirim, Massaranduba, Schroeder)
Joaçaba	Joaçaba, Água Doce, Capinzal, Catanduvras, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibicaré, Jaborá,	AMMOC (Joaçaba, Água Doce, Capinzal, Catanduvras, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibicaré,

	Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Treze Tílias e Vargem Bonita	Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Treze Tílias e Vargem Bonita) AMAUC (Jaborá)
Joinville	Joinville, Araquari, Barra Velha, Balneário Barra do Sul, Garuva, Itapoá, São Francisco do Sul e São João do Itaperiú	AMUNESC (Joinville, Araquari, Balneário Barra do Sul, Garuva, Itapoá, São Francisco do Sul) AMVALI (Barra Velha, São João do Itaperiú)
Lages	Lages, Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Otacílio Costa, Painel, Palmeira, Ponte Alta e São José do Cerrito	AMURES (Lages, Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Otacílio Costa, Painel, Palmeira, Ponte Alta, São José do Cerrito)
Laguna	Laguna, Garopaba, Imaruí, Imbituba e Paulo Lopes	AMUREL (Laguna, Imaruí, Imbituba) GRANFPOLIS (Garopaba, Paulo Lopes)
Mafra	Mafra, Campo Alegre, Itaiópolis, Monte Castelo, Papanduva, Rio Negrinho e São Bento do Sul	AMPLANORTE (Mafra, Itaiópolis, Monte Castelo, Papanduva) AMUNESC (Campo Alegre, Rio Negrinho, São Bento do Sul)
Maravilha	Maravilha, Bom Jesus do Oeste, Flor do Sertão, Iraceminha, Modelo, Pinhalzinho, Romelândia, Saltinho, Santa Terezinha do Progresso, Saudades, São Miguel da Boa Vista e Tigrinhos.	AMERIOS (Maravilha, Saudades, Bom Jesus do Oeste, Flor do Sertão, Iraceminha, Modelo, Pinhalzinho, Romelândia, Saltinho, Santa Terezinha do Progresso, São Miguel da Boa Vista, Tigrinhos) AMOSOC (Pinhalzinho)
Palmitos	Palmitos, Águas de Chapecó, Caibi, Cunha Porã, Cunhataí, Mondai, Riqueza e São Carlos	AMERIOS (Palmitos, Caibi, Cunha Porã, Cunhataí, Riqueza) AMEOESC (Mondai) AMOSOC (Águas de Chapecó, São Carlos)
Quilombo	Quilombo, Formosa do Sul, Irati, Jardinópolis, Santiago do Sul e União do Oeste	AMOSOC (Quilombo, Formosa do Sul, Irati, Jardinópolis, Santiago do Sul, União do Oeste)
Rio do Sul	Rio do Sul, Agrolândia, Agronômica, Braço do Trombudo, Laurentino, Rio do Oeste e Trombudo Central	AMAVI (Rio do Sul, Agrolândia, Agronômica, Braço do Trombudo, Laurentino, Rio do Oeste, Trombudo Central)
São Joaquim	São Joaquim, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Rio Rufino,	AMURES (São Joaquim, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Rio

	Urubici e Urupema	Rufino, Urubici, Urupema).
São Lourenço D'Oeste	São Lourenço D'Oeste, Campo Erê, Coronel Martins, Galvão, Jupiá, Novo Horizonte e São Bernardino	AMNOROESTE (São Lourenço D'Oeste, Coronel Martins, Galvão, Jupiá, Novo Horizonte, São Bernardino) AMERIOS (Campo Erê)
São Miguel do Oeste	São Miguel do Oeste, Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Descanso, Guaraciaba e Paraíso	AMEOESC (São Miguel do Oeste, Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Descanso, Guaraciaba, Paraíso)
Seara	Seara, Arabutã, Arvoredo, Ipumirim, Itá, Lindóia do Sul, Paial e Xavantina	AMAUC (Seara, Arabutã, Arvoredo, Ipumirim, Itá, Lindóia do Sul, Paial, Xavantina)
Taió	Taió, Mirim Doce, Pouso Redondo, Rio do Campo, Salete e Santa Terezinha	AMAVI (Taió, Mirim Doce, Pouso Redondo, Rio do Campo, Salete, Santa Terezinha)
Timbó	Timbó, Ascurra, Benedito Novo, Doutor Pedrinho, Indaial, Rio dos Cedros e Rodeio	AMMVI (Timbó, Ascurra, Benedito Novo, Doutor Pedrinho, Indaial, Rio dos Cedros, Rodeio)
Tubarão	Tubarão, Capivari de Baixo, Gravatal, Jaguaruna, Pedras Grandes, Sangão e Treze de Maio	AMUREL (Tubarão, Capivari de Baixo, Jaguaruna, Sangão, Treze de Maio) AMESG (Gravatal, Pedras Grandes)
Videira	Videira, Arroio Trinta, Fraiburgo, Iomerê, Pinheiro Preto, Salto Veloso e Tangará	AMARP (Videira, Arroio Trinta, Fraiburgo, Iomerê, Pinheiro Preto, Salto Veloso) AMMOC (Tangará)
Xanxerê	Xanxerê, Abelardo Luz, Bom Jesus, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Ipuçu, Lajeado Grande, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Vargeão e Xaxim (14)	AMAI (Xanxerê, Abelardo Luz, Bom Jesus, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Ipuçu, Lajeado Grande, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Vargeão, Xaxim) (14)

APÊNDICE D – Ofício encaminhado à Presidente da ACCT

Blumenau, 28 de janeiro de 2010.

Ilma. Sra.

Maria Dolores Pelisão

DD. Presidente da ACCT – Associação Catarinense de Conselheiros Tutelares

Prezada Senhora,

Estou cursando doutorado no Programa de Pós-graduação em Sociologia, da Universidade Federal do Paraná, inserida na linha de pesquisa Instituições e Poder, sob a orientação da Prof^a Dra. Maria Tarcisa da Silva Bega.

Como parte da tese de doutorado, estou realizando pesquisa com o objetivo de “analisar a identidade social dos Conselhos Tutelares em Santa Catarina a partir das ações da ACCT”. Dos procedimentos metodológicos constam a análise documental e a observação participante.

Neste sentido, venho por meio deste solicitar permissão para ter acesso a documentos da ACCT, tais como relatórios de seminários, oficinas, reuniões; correspondências; bem como para participar dos Seminários Regionais e Estadual e outros eventos que ocorrerão no corrente ano. Os dados obtidos serão utilizados para a elaboração da tese e **será resguardado o sigilo em relação à identidade dos sujeitos e dos municípios.**

Por fim, comprometo-me a devolver os resultados da pesquisa à ACCT e a apresentar a intenção de pesquisa na reunião de planejamento da ACCT a realizar-se em 29 e 30 de janeiro de 2010, nas dependências da Universidade Regional de Blumenau.

Sendo o que tinha para o momento, coloco-me à disposição para os esclarecimentos julgados necessários.

Atenciosamente,

Maria Salete da Silva

Assistente Social – CRESS n. 0851 – 12^a Região

Professora do Departamento de Serviço Social da FURB

Doutoranda em Sociologia – UFPR.

APÊNDICE E – Questionário aplicado aos conselheiros tutelares

a) Informações pessoais do conselheiro:

1. Município de origem: _____

2. Idade: _____

3. Sexo: () Masc. () Fem.

4. Profissão: _____

5. Assinale **a alternativa** que corresponde ao seu **Estado Civil**:

() Solteiro/a. () Casado/a. () União Estável.

() Separado/divorciado/a () Viúvo/a.

6. Assinale **a alternativa** que corresponde ao seu **maior nível de escolaridade**:

Ensino	Ensino Médio:	Ensino Superior:	Especialização:
Fundamental:	() Completo	() Completo	() Completo
() Completo	() Incompleto	() Incompleto	() Incompleto
() Incompleto	() Está cursando	() Está cursando	() Está cursando
() Está cursando			

7. Assinale **uma ou mais** alternativas. Antes de ser conselheiro tutelar você:

() Era estudante () Trabalhava no Serviço Público (Prefeitura, Estado...)

() Estava desempregado/a () Trabalhava em Empresa Privada (indústria, comércio...)

() Era dona de casa () Trabalhava em Entidade Filantrópica/assistencial

() Estava aposentado/a () Outra situação:

() Era trabalhador Autônomo

8. Antes de ser conselheiro tutelar você participava de alguma organização de defesa de direitos?

() Não. () Sim. Qual:

9. Assinale **uma** das alternativas abaixo. No Conselho Tutelar você está cumprindo:

() O 1º mandato. () O 2º mandato. () Outro. Indique: _____

b) Informações sobre o Conselho Tutelar:

10. Assinale **uma** das alternativas abaixo. No seu município, o conselheiro tutelar é:

() Escolhido diretamente pelos eleitores do município.

() Escolhido indiretamente pelos delegados representantes de entidades governamentais.

() Escolhido indiretamente pelos delegados representantes de entidades não governamentais.

() Escolhido indiretamente por delegados representantes de entidades governamentais e não governamentais.

() Escolhido de outra forma. Indique:

11. Assinale **as alternativas** que correspondem à situação do Conselho Tutelar em seu município. O conselheiro tutelar possui/recebe:

Remuneração:

() Sim. Valor: R\$ _____

() Não.

FGTS:

() Sim. () Não.

() Não sabe informar.

Férias:

() Não há.

() Não sabe informar.

() 30 dias, com remuneração e pagamento de adicional.

() 30 dias, com remuneração, sem pagamento de adicional.

() Outro. Cite: _____

Vínculo com o INSS:

() Não há.

() Não sabe informar.

() Sim. Como empregado (carteira assinada).

() Sim. Como contribuinte individual (pagamento através de Guia de Recolhimento).

Licença maternidade:

- () Não há.
 () Não sabe informar.
 () De 120 dias com remuneração.
 () De 180 dias com remuneração.
 () Outro.

Cite: _____

13º salário:

- () Sim. () Não.
 () Não sabe informar.

Vale transporte:

- () Sim. () Não.
 () Não sabe informar.

Licença paternidade:

- () Não há.
 () Não sabe informar.
 () De 05 dias com remuneração.
 () Outro.

Cite: _____

Vale alimentação:

- () Sim. () Não.
 () Não sabe informar.

() Outro benefício. Qual:

12. Assinale **a alternativa** que corresponde à situação em seu município em relação à jornada de trabalho do conselheiro tutelar:

A jornada de trabalho do conselheiro tutelar é de:

- () 20 horas semanais.
 () 30 horas semanais.
 () 40 horas semanais.
 () 44 horas semanais.
 () Outro. Especifique: _____

() Há sistema de plantão organizado previamente nos finais de semana e feriados.

() Não há sistema de plantão organizado previamente nos finais de semana e feriados.

13. Assinale **a alternativa** que corresponde à situação em seu município:

() O Conselho Tutelar está funcionando com 05 conselheiros.

() O Conselho Tutelar está funcionando com menos de 05 conselheiros.

Indique o motivo, se for do seu conhecimento: _____

14. Assinale a **alternativa** que corresponde à situação em seu município:

- Os conselheiros tutelares receberam capacitação organizada pelo município antes da posse.
- Os conselheiros tutelares receberam capacitação organizada pelo município logo após a posse.
- Os conselheiros tutelares receberam capacitação organizada pelo município muito depois da posse.
- Os conselheiros tutelares não receberam capacitação organizada pelo município.

15. Assinale **as alternativas** que correspondem à situação do Conselho Tutelar em seu município. O Conselho Tutelar dispõe de:

Sede:

- sede própria.
- sede alugada.
- está instalado no prédio da prefeitura.
- está instalado em outro local.

Cite: _____

Sala:

- para atendimento individual.
- Quantas? _____
- para reunião.
- para recepção da população enquanto aguarda atendimento.

Banheiro:

- para uso exclusivo dos conselheiros.
- para uso exclusivo da população.
- para uso coletivo dos conselheiros e da população.
- para uso coletivo dos conselheiros e de outros setores.

Telefone:

- fixo, para uso exclusivo do Conselho Tutelar.
- fixo, de uso coletivo com outros setores.
- celular.

Computador:

- para uso exclusivo do Conselho Tutelar.

Quantos? _____

- para uso coletivo com outros setores.

Impressora:

- para uso exclusivo.
- para uso coletivo.

- Internet.**

Veículo:

para uso exclusivo do Conselho Tutelar.

para uso em dias fixos na semana.

Quantos: _____

para uso somente em situações de emergência.

Assessoria técnica:

permanente.

de vez em quando.

não há.

A assessoria disponível é de:

assistente social,

psicólogo,

advogado,

outro _____

Apoio Administrativo:

permanente.

de vez em quando.

não há.

O apoio disponível é de:

motorista.

Secretária/o e/ou Auxiliar administrativo.

Auxiliar de Serviços Gerais ou equivalente.

Outro. _____

16. Assinale **a alternativa** correspondente. Com relação ao documento “Diretrizes Procedimentais Comuns dos Conselhos Tutelares em Santa Catarina”, aprovado em maio de 2009 pela ACCT, você:

Não conhece o documento.

Conhece e segue as orientações que constam no documento.

Conhece, mas não segue as orientações que constam no documento.

Utiliza os modelos de documentos (ata, registro de denúncia, notificação, guia de encaminhamento, requisição, representação etc.).

17. Assinale **as alternativas** que correspondem à situação do Conselho Tutelar em seu município.

As decisões relativas aos atendimentos (aplicação de medidas, representações, requisições etc.) são tomadas:

Individualmente pelo conselheiro responsável pelo atendimento: () sempre.	Em reunião do colegiado: () sempre.	São documentadas em atas: () sempre.
() às vezes.	() às vezes.	() às vezes.

18. Quanto ao SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescente:

- () Está instalado e é utilizado no município. () Não está instalado no município.
- () Está instalado, mas não é utilizado no município. () Participou de formação para o uso do SIPIA Web em 2010.
- Indique o(s) motivo(s) se for do seu conhecimento: () Não participou de formação para o uso do SIPIA Web, mas está agendada a participação ainda em 2010.
- () Não participou de formação para o uso do SIPIA Web e não há previsão de participação em 2010.

c) Avaliação do Seminário Estadual de Formação para Operadores do Sistema de Garantia de Direitos (para uso da ACCT):

Assinale **as alternativas** que correspondem a sua avaliação. Em relação ao Seminário Estadual para Formação, você considera:

Divulgação:	Programação/conteúdo:	Espaço físico:
() adequada.	() adequado às necessidades.	() adequado às necessidades.
() parcialmente adequada.	() parcialmente adequado.	() parcialmente adequado.
() inadequada.	() inadequado.	() inadequado.

Sugestões/comentários:

ANEXO A – Modelo de Carteira de Conselheiro Tutelar