

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

INÊS MINDLIN LAFER

CONSELHOS TUTELARES: VARIÁVEIS-CHAVE E BOM FUNCIONAMENTO

A interferência do perfil dos conselheiros, do desenho institucional e da articulação da política municipal da criança e do adolescente

**SÃO PAULO
2010**

INÊS MINDLIN LAFER

**CONSELHOS TUTELARES: VARIÁVEIS-CHAVE E BOM
FUNCIONAMENTO**

A interferência do perfil dos conselheiros, do desenho institucional e da articulação da política municipal da criança e do adolescente

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e de Governo

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientadora: Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah

SÃO PAULO, 2010

INÊS MINDLIN LAFER

CONSELHOS TUTELARES: VARIÁVEIS-CHAVE E BOM FUNCIONAMENTO

A interferência do perfil dos conselheiros, do desenho institucional e da articulação da política municipal da criança e do adolescente

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e de Governo

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de aprovação:

____/____/____

Banca examinadora:

Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah (Orientadora)
FGV-EAESP

Profa. Isa Maria Guará

Prof. Peter K. Spink

Lafer, Inês Mindlin

Conselhos Tutelares: variáveis-chave e bom funcionamento. A interferência do perfil dos conselheiros, do desenho institucional e da articulação da política municipal de criança e adolescente / Inês Mindlin Lafer. - 2010.

160 f.

Orientador: Marta Ferreira Santos Farah

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Direito das crianças -- Brasil. 2. Menores -- Estatuto legal, leis, etc. -- Brasil. 3. Políticas públicas -- São Paulo (SP). 4. Assistência à menores. 5. Conselho Tutelar. I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 342.726-053.2

AGRADECIMENTOS

À Marta, pela orientação atenta e produtiva.

Aos entrevistados, por cederem seu tempo e suas contribuições.

Ao Giba, ao meu pai, e também à Milza, por me ajudarem a criar condições para fazer este trabalho.

À minha mãe, pelas leituras e opiniões valiosas.

À banca de qualificação, pelo encorajamento e pelas sugestões.

RESUMO

A partir de uma pesquisa qualitativa com atores do Sistema de Garantia de Direitos, o presente estudo teve como objetivos identificar os elementos que caracterizam um Conselho Tutelar (CT) que funciona bem e estabelecer relações entre esse funcionamento e três variáveis organizadoras da pesquisa: o perfil dos conselheiros tutelares, o desenho institucional dos CTs e a articulação da política municipal de criança e adolescente. Os dados obtidos permitem concluir que tais variáveis de fato influenciam o funcionamento dos CTs.

Palavras-chave: Criança e adolescente, Conselho Tutelar, Sistema de Garantia de Direitos, funcionamento

ABSTRACT

Based on a qualitative research project conducted with agents of the Sistema de Garantia de Direitos [governmental system for assurance of citizenship rights], the present study identifies the elements that characterize a Conselho Tutelar (CT) [legal tutelar council at the municipal level] that “functions well”, and the relation between this performance and three variables: the councilors’ profiles, the institutional design; and the degree of articulation regarding the municipal policy devoted to children's and adolescents’ rights. The collected data allow us to conclude that these variables indeed influence the quality of work developed by the CTs.

Key words: children and adolescent, legal tutelar council at the municipal level, governmental system for assurance of citizenship rights, performance

Lista de tabelas

Tabela 1 – Entrevistados: metas *versus* realização efetiva

Tabela 2 – Entrevistados, por categoria e data de realização da entrevista

Tabela 3 – Variáveis e indicadores

Lista de abreviaturas e siglas

CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FUMCAD	Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
MP	Ministério Público
ONG	Organização Não Governamental
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	11
2. O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O CONSELHO TUTELAR	15
2.1 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): o paradigma da proteção integral e as instâncias de participação na política da área	15
2.2 Conselhos Tutelares: funções e atribuições	19
3. RECORTE DO OBJETO E CONDUÇÃO DA PESQUISA	24
3.1 Justificativa e objetivos da pesquisa	24
3.2 O funcionamento dos Conselhos Tutelares	26
3.2.1 O desenho institucional	26
Ambiguidade do papel do CT	
Técnico <i>versus</i> político	
Independência e autonomia dos CTs	
Poder de sanção e legitimidade do CT	
3.2.2 O perfil dos conselheiros	38
Escolaridade	
Experiência prévia, conhecimento do ECA e requisitos legais para a candidatura	
Representatividade	
Experiência prévia e capacidade de influência	
3.2.3 Articulação da política municipal de criança e adolescente	42
3.3 Metodologia	45
3.3.1 Composição da amostra de entrevistados	45
3.3.2 Desenho da investigação	50
3.3.3 Registro e análise	52

4. RESULTADOS DA PESQUISA	54
4.1 O Conselho Tutelar que funciona bem e requisitos para um bom Conselho	54
Resultados, articulação e reconhecimento	
Processo	
Condições de trabalho e aspectos institucionais	
Síntese: o Conselho Tutelar que funciona bem	
4.2 Perfil dos conselheiros	63
Escolaridade mínima e requisitos legais para concorrer ao cargo	
Conhecimento e interpretação do ECA	
Experiência prévia e militância	
Representatividade	
Síntese: o perfil do conselheiro tutelar	
4.3 Desenho institucional	87
Ambiguidade	
Técnico <i>versus</i> político	
Independência e autonomia do CT	
Significados de autonomia	
Autonomia em relação ao Executivo Municipal	
Legitimidade e poder de sanção	
Síntese: o desenho institucional	
4.4 Articulação da política municipal de criança e adolescente	112
Instalação do Sistema de Garantia de Direitos	
Diagnóstico e planejamento local da área de criança e adolescente e uso das informações levantadas pelos CTs	
Poder do CT para fazer valer as suas decisões	
Relação entre Conselhos Tutelares, CRAS e CREAS	
Síntese: articulação da política municipal de criança e adolescente	

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS **130**

Bom funcionamento dos Conselhos Tutelares: descritores

Bom funcionamento dos CTs e as três variáveis-chave da pesquisa

Perfil dos conselheiros

Desenho institucional

Articulação da política municipal de criança e adolescente

REFERÊNCIAS **143**

ANEXOS **146**

1. APRESENTAÇÃO

A presente pesquisa tem como tema central os Conselhos Tutelares (CTs). Estes são órgãos de competência municipal que, previstos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), são compostos por cinco integrantes, oriundos da sociedade civil, residentes na circunscrição do CT e eleitos pela população. Os CTs são órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, cuja tarefa é zelar pelos direitos da infância e da adolescência.

Trata-se de um arranjo original da política brasileira de proteção aos direitos da criança e do adolescente que, nos últimos vinte anos, vem sendo implementado, por força da determinação legal, nos municípios do país. Em 2002, o Brasil tinha 4880 Conselhos Tutelares instalados (IBGE, 2002), cobrindo 88% das 5564 cidades existentes à época. Embora disseminados no país, os CTs ainda enfrentam grandes desafios no que tange à garantia de condições mínimas de funcionamento, à efetivação de suas decisões e requisições, e ao seu reconhecimento como atores com poder de pressão para a concretização dos ideais consubstanciados no ECA.

Um dos indícios da existência de tais desafios é a presença de um discurso informal, observado entre gestores municipais da política de criança e adolescente e integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, segundo o qual os CTs, apesar de serem uma peça importante na defesa de direitos, não funcionam bem e têm integrantes geralmente pouco preparados para a tarefa.

Passados quase vinte anos da promulgação do ECA, pouco se discute o impacto que os Conselhos Tutelares representaram na sabida melhoria da situação de crianças e adolescentes no Brasil, mesmo considerados todos os imensos desafios que ainda devem ser superados. A motivação inicial do projeto de pesquisa que está na origem do presente trabalho estava direcionada precisamente à discussão dos impactos dos CTs. Assim, as perguntas norteadoras da ideia primeira da pesquisa eram: que diferença fazem os CTs? Eles têm contribuído para aumentar a garantia de direitos de crianças e adolescentes? Em que medida?

No entanto, a construção de um desenho de pesquisa acadêmica que pudesse responder a essas questões, ainda que de forma exploratória e não definitiva, pareceu inviável, tanto pela ausência de dados secundários que pudessem ser utilizados como base, quanto pela dificuldade de coletar dados primários para respondê-las.

Desse modo, a estruturação da pesquisa passou por um deslocamento, qual seja: se não é viável analisar impacto, como diferenciar aqueles conselhos que funcionam bem daqueles que não funcionam? Assumindo-se que os CTs têm sido úteis na implementação do ECA, por que são alvo de tantas críticas, sobretudo por parte dos envolvidos na implementação do Sistema de Garantia de Direitos?

Considerando tais indagações, foi feita uma análise da literatura sobre conselhos tutelares, o que de pronto detectou a produção significativa de diagnósticos do perfil dos conselheiros e das condições de funcionamento dos Conselhos Tutelares. Foram também identificados diversos estudos que descrevem a implementação ou a ação de um ou mais conselhos em uma cidade, assim como análises tanto das intervenções que têm sido privilegiadas na prática dos conselhos como das violações de direito que geraram maior número de atendimentos nos CTs. Adicionalmente, há discussões sobre as funções e atribuições dos Conselhos Tutelares, nas quais são indicadas posições normativas acerca daquelas que devem ser priorizadas. Em tal contexto, há correntes que notadamente defendem que o CT deva centrar seus esforços no atendimento de crianças e adolescentes cujos direitos forem violados, e há outras que defendem que o CT deva dar ênfase à tutela de direitos difusos e coletivos.

Há carência não só de trabalhos que avaliem a qualidade do desempenho dos CTs e definam os conteúdos dos padrões de qualidade, como também de descrições do que seria um Conselho Tutelar que funciona bem. Nos estudos que aprofundam o olhar sobre a implementação de CTs em determinados municípios, predomina a tendência de fazer uma descrição do que ocorre, porém sem que se busquem explicações ou fundamentações para os distintos modos de funcionamento dos CTs. Isto é, a literatura não tende a organizar os dados nem a ressaltar os fatores que

contribuem de maneira importante para o funcionamento dos CTs, ainda que tais fatores estejam implícitos para quem atua na área ou estuda o tema.

A pesquisa empreendida procurou, ainda que de forma exploratória, trabalhar tal lacuna. A partir da organização da literatura e de uma pesquisa qualitativa com atores do Sistema de Garantia de Direitos, o presente estudo procurou ressaltar que aspectos definem um Conselho Tutelar que funciona bem, assim como verificar e entender a influência de três variáveis no funcionamento de um CT: o perfil dos conselheiros, o desenho institucional, e o nível de articulação da política municipal de criança e adolescente no funcionamento dos CTs.

Seguindo a produção da literatura no tema, na variável relativa ao perfil dos conselheiros foram considerados os seguintes elementos: escolaridade mínima e/ou formação especializada; conhecimento do ECA; experiência prévia; requisitos legais para a candidatura, e representatividade dos conselheiros. Na variável referente à articulação da política municipal de criança e adolescente foram levados em conta o nível de instalação da rede e do Sistema de Garantia de Direitos, a realização de diagnósticos oficiais da área que alimentem o planejamento da política local, a relação dos CTs com os principais órgãos da política municipal de assistência social e, dada a rede local, o poder efetivo do CT para fazer valer suas decisões.

O desenho institucional, terceira variável considerada, abrange a definição legal das atribuições e a inserção funcional do CT na administração municipal, base da atuação do órgão. Essa variável visou ao entendimento de quatro pontos, a saber: o que deve, normativamente, fazer o Conselho Tutelar; o que, a partir da discussão normativa, o CT faz prioritariamente; com que autonomia; e com que legitimidade. Essas questões deram origem a quatro indicadores. O primeiro deles refere-se ao que a literatura descreve como ambiguidade do papel do CT, isto é, as posições normativas acerca do que deve ser a atribuição principal do Conselho. O segundo indicador diz respeito à ênfase no campo técnico ou no campo político, dada pelo CT no seu exercício cotidiano, pois a priorização de um aspecto em detrimento do outro foi entendida como uma atualização, na prática, da discussão normativa acerca do papel do CT. Os outros dois indicadores considerados foram o nível de independência e autonomia do CT, levando em conta a sua dependência financeira

do Executivo municipal e, por fim, a legitimidade de um órgão municipal composto de cidadãos eleitos.

O presente estudo apresenta um conjunto de evidências que permite concluir que as três variáveis propostas – perfil dos conselheiros, desenho institucional e articulação da política municipal de criança e adolescente – são pertinentes para entender e analisar o funcionamento dos CTs. Além disso, permitiram organizar os parâmetros que descrevem um CT que funciona bem.

A exposição dos argumentos desenvolvidos nesta dissertação começa com a contextualização do tema e a descrição do que são os Conselhos Tutelares e de suas atribuições. A seguir, são apresentados os objetivos e as justificativas para a realização da pesquisa; a descrição do funcionamento dos Conselhos Tutelares, a partir da qual foram elaboradas as três variáveis de pesquisa e análise contempladas no trabalho; e a metodologia de pesquisa adotada. Na sequência, são apresentados os resultados propriamente ditos e as conclusões elaboradas com base nos dados coletados.

2. O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O CONSELHO TUTELAR

2.1. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): o paradigma da proteção integral e as instâncias de participação na gestão da política da área

O tema da pesquisa que serviu de base para esta dissertação são os Conselhos Tutelares (CTs), órgãos municipais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que integram a política nacional para a área. Muito já foi escrito sobre o ECA e sobre a mudança que ele representa na forma de conceber o atendimento do campo. Assim, trata-se, nesta seção, de apresentar tão-somente uma breve síntese do contexto no qual se desenhou e se imaginou um órgão como os CTs, cujas características serão apresentadas em detalhes na seção seguinte.

A política brasileira para a infância passou por grande transformação a partir da Constituição Federal de 1988. Tal transformação resultou, em grande parte, da articulação da sociedade civil e de movimentos sociais, que, sob a liderança do MNMMR¹ e da Pastoral do Menor, reuniu 1,5 milhão de assinaturas na época do processo constituinte, obtendo a inclusão da emenda popular que se tornou o artigo 227 da Constituição Federal. Tal artigo afirma:

*"... é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão"*².

Foi justamente o artigo 227 que abriu caminho para que, em 1990, fosse promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Com a publicação do ECA, o Código de Menores de 1979 deixou de vigorar. Até o ano de 1990, havia uma clara distinção entre os menores de dezoito anos sem condições econômicas, ou considerados em situação irregular, e as demais crianças e adolescentes. Para

¹ MNMMR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

² Constituição Federal artigo 227

estes valia o Código Civil, para aqueles, o Código de Menores, com marcada influência da psiquiatria e da medicina higienista. Na vigência do código, os juizados de menores assumiam tanto as lides jurídicas quanto as funções assistenciais, com amplos poderes e discricionariedade. Fosse na aplicação de sanções, fosse na aplicação de medidas de proteção social, as práticas eram marcadas por correição e repressão.

O ECA rompe com essa lógica e determina igualdade de tratamento para todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua situação ou condição social. O mesmo tratamento, segundo os mesmos princípios, deve ser aplicado tanto nos casos que demandam medidas de proteção, quanto nos que demandam medidas disciplinares. Há, portanto, um deslocamento do paradigma da situação irregular para o paradigma da proteção integral, assumindo-se que crianças e adolescentes, por sua situação peculiar de sujeitos em desenvolvimento, merecem cuidado e proteção. Inspirado nos valores constitucionais, o ECA prevê, então, garantia de cidadania e igualdade perante a lei, introduzindo a ideia de que família, Estado e sociedade são, em conjunto, responsáveis pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

O contexto histórico e cultural favoreceu a prevalência dos conceitos presentes no ECA. Vivia-se o momento de reelaboração do marco legal do país, buscava-se uma Constituição comprometida com a ordem interna e internacional e guiada pela prevalência dos direitos humanos (artigo 4º da Constituição). Nessa linha, o ECA importa vários princípios da Convenção dos Direitos da Criança³, principal declaração internacional da área.

O momento de redemocratização do país foi marcado também pela busca do reconhecimento de direitos políticos, econômicos, sociais e culturais para todos, inclusive e especialmente para os setores populares. Tratava-se, pois, naqueles anos, de procurar reconstruir o país com base no princípio da igualdade de todos perante a lei, expresso na Constituição de 1988. Tal operação de definição de um único código legal para toda a infância, sem distinção, é feita pelo ECA.

³ Apesar de a Convenção da Criança só ter sido aprovada na Assembleia da ONU em 1989, já se podia ter acesso ao seu texto preliminar no período em que se deu a elaboração do ECA.

Foi nessa conjuntura que movimentos sociais, lideranças e entidades envolvidos com a causa conseguiram fazer com que o “pacote interpretativo” (Fuks, 2000) da proteção integral adquirisse legitimidade na agenda nacional, encontrando ressonância em valores e ideologias em alta naquele momento. Particular destaque deve ser dado à ideia de ampliação da democracia com a participação social nos novos destinos da nação. A importância que o tema da participação popular ganha também está relacionada à entrada em voga dos ideais de democracia direta e participação ampla na tomada de decisões e definição das estratégias políticas, sob a influência, entre outros, das Comunidades Eclesiais de Base e dos movimentos sociais e sindicais na década de 1980.

Os ideais de influência e controle popular sobre as políticas públicas foram incorporados tanto nas novas políticas sociais de assistência social, saúde e educação, quanto no ECA. Em consequência, disseminou-se na organização das ações públicas dessas áreas a lógica da participação social e da descentralização (Farah, 2006; Farah, 2001).

O ECA é a peça legal que a um só tempo determina a diretriz das políticas voltadas a crianças e adolescentes e codifica e estabelece os direitos desse público, entendido como setor da sociedade com características específicas. O Estatuto é orientado pelo princípio da prioridade absoluta. Isto é, o melhor interesse da criança e do adolescente deve ser priorizado em todas as situações.

Dizer que o ECA está orientado pelo princípio da descentralização político-administrativa significa que cabe à esfera federal a elaboração de normas gerais, sem prejuízo da competência normativa dos níveis subnacionais. A coordenação das ações é assunto concorrente das três esferas de governo e a execução de políticas deve ocorrer de forma complementar nos três níveis, obedecendo-se preferencialmente à diretriz da municipalização. O pressuposto que marca tal diretriz é que a proximidade da população torna o atendimento das suas demandas mais acurado, evitando-se ineficiência, corrupção e clientelismo. Desse modo, para o funcionamento do sistema, é preciso que os municípios tenham capacidade propositiva e elaborem seus programas e projetos conforme suas necessidades.

Necessidades estas que devem ser identificadas através de mecanismos que assegurem a participação da sociedade civil.

A lógica da participação popular pode ser identificada, no ECA, em três mecanismos importantes: Conselhos de Direitos, Conferências da Criança e do Adolescente, e Conselhos Tutelares.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente estão em consonância com os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, que regem a participação da população na gestão pública. São órgãos deliberativos, paritários, compostos por representantes do governo e de entidades da sociedade civil. Têm por funções formular políticas públicas em todos os níveis (básicas, assistenciais e de garantia) e exercer controle sobre a sua aplicação. Em nível federal, há o CONANDA, Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, responsável por recomendar diretrizes nacionais da política da área; além dele, há Conselhos Estaduais de Direito, que traçam recomendações e resoluções no nível estadual e os Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA's) que têm as mesmas atribuições em âmbito municipal, além de serem responsáveis pela inscrição de programas e entidades de atendimento. A estruturação dos conselhos obedece à descentralização e ao pacto federativo, ou seja, são todos autônomos para deliberarem na matéria dentro do enquadramento normativo de sua competência.

As Conferências da Criança e do Adolescente são reuniões periódicas de delegados representantes de governo, de instituições do Sistema de Garantia de Direitos, ONGs, e, eventualmente, de crianças e adolescentes, com a finalidade de traçar recomendações e metas para as políticas da área. Elas também acontecem nos três níveis de governo e as recomendações pactuadas por seus delegados são levadas para os Conselhos de Direitos.

Já os Conselhos Tutelares (CTs) são compostos por cinco cidadãos, eleitos para mandato de três anos, que devem zelar pelo cumprimento do ECA e garantir absoluta prioridade na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Assim como os Conselhos de Direito e as Conferências, os CTs estão orientados pelo princípio da participação popular, ancorados na ideia de co-gestão democrática e de

participação da sociedade civil organizada na formulação e na avaliação de diretrizes e políticas, bem como nas práticas de controle social (Neto, 1999). É importante ressaltar que os CTs não têm a função de deliberar sobre a política pública, pois no caso da área da infância, esta atribuição cabe aos Conselhos de Direitos. Isto faz com que os CTs sejam um tipo peculiar dentre os conselhos que integram as instâncias participativas nacionais. As próximas páginas são dedicadas ao detalhamento das funções e atribuições dos Conselhos Tutelares.

2.2. Conselhos Tutelares: funções e atribuições

Previstos no ECA, os Conselhos Tutelares (CTs) integram o Sistema de Garantias de Direitos que preconiza um conjunto de ações coordenadas a serem desempenhadas por atores governamentais e não-governamentais, articulando um sistema de cooperação e distribuição de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo e suas redes de serviços. A diretriz político-administrativa do sistema de garantias está pautada em três eixos: promoção, defesa e controle social. Os CTs integram o eixo da defesa que visa à responsabilização do Estado, da sociedade e da família pelo não atendimento ou violação de direitos de crianças e adolescentes.

Conforme o artigo 131 do ECA, o Conselho Tutelar (CT) é um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade civil de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”⁴, garantindo absoluta prioridade na efetivação dos direitos e devendo orientar a construção da política pública municipal de atendimento. Trata-se de um órgão público que deve existir em todas as cidades brasileiras, a ser criado e regulamentado por lei local. Cabe à lei local definir sobre o número de CTs no município (o CONANDA recomenda um para cada 200 mil habitantes), a origem dos recursos para sua implementação e funcionamento, os horários de trabalho, a forma de eleição para o cargo de conselheiro, as exigências para a candidatura a conselheiro, e a remuneração dos mesmos.

⁴ BRASIL, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA), Lei Federal número 8.069. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de julho de 1990, artigo 131.

Cada Conselho Tutelar é composto por cinco membros eleitos por voto direto (como ocorre em 70% dos municípios do país [CEATS/FIA, 2007]) ou indireto, facultativo aos maiores de 16 anos que residem na sua área de competência. De acordo com o ECA, as exigências mínimas para se candidatar ao cargo são: ser maior de 21 anos, residir no município de atuação do conselho e ter reconhecida idoneidade moral.

O Artigo 136 do ECA detalha as atribuições do Conselho Tutelar:

- I. atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98⁵ e 105,⁶ aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII⁷;
- II. atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII⁸;
- 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 medida estabelecida pela autoridade judiciária dentre as previstas no art. 101, de I a VI⁹, para o adolescente autor de ato infracional;
- VII. expedir notificações;
- VIII. requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança e adolescente quando necessário;
- IX. assessorar 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 Federal¹⁰;

⁵ O artigo 98 afirma que “as medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos no ECA forem ameaçados ou violados: I. Por ação ou omissão da sociedade ou do Estado. II. Por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável. III. Em razão de sua conduta”.

⁶ O artigo 105 afirma que ao ato infracional praticado por criança (pessoa até 12 anos) corresponderão as medidas previstas no artigo 101.

⁷ Conforme determina o artigo 101 do ECA, as medidas de proteção que podem ser aplicadas a crianças e adolescentes pelo CT são: I. Encaminhamento aos pais ou responsável mediante termo de responsabilidade. II. Orientação, apoio e acompanhamento temporários. III. Matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental. IV. Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança ou ao adolescente. V. Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial. VI. Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio, orientação ou tratamento a alcoólatras e toxicômanos. VII. Abrigo em entidade. VIII. Colocação em família substituta.

⁸ Conforme o artigo 129 do ECA, são medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis: “I. encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; II. inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; III. encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; IV. encaminhamento a cursos ou programas de orientação; V. obrigação de matricular filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; VI. obrigação de encaminhar criança ou adolescente a tratamento especializado; VII. advertência”. As medidas VIII, IX e X referentes à guarda e tutela são aplicadas pela autoridade judiciária.

⁹ Ver nota 3 – medidas de proteção de I a VI.

¹⁰ Ver nota 3 – medidas de proteção de I a VI.

- XI. representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

O Conselho Tutelar é um órgão aberto para receber denúncias de violações de direitos da criança e do adolescente. Os casos recebidos podem ser os mais variados, desde falta de vagas em creches até situações de abuso, violência sexual, trabalho infantil, entre outros. Ao receber uma denúncia, o Conselho deve aplicar a crianças e adolescentes, ou aos seus responsáveis, uma das medidas de proteção previstas no ECA¹¹. O CT também tem poder para requerer os serviços necessários à efetivação do atendimento de cada situação, fazendo funcionar o Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente e estimulando as instituições públicas ou particulares a cumprirem seus respectivos papéis. Nesse processo, o CT pode recorrer à Justiça, ao Ministério Público, às redes de serviço instaladas, enfim, a todos os atores que concorrem para o atendimento das políticas para a infância. O CT é uma autoridade cujas decisões só podem ser revistas pela autoridade judiciária (artigo 137 do ECA).

Vale ressaltar ainda que o inciso IX do já citado artigo 136 do ECA atribui ao CT o papel de assessorar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária voltada para a infância e adolescência. Por se tratar de um órgão composto de representantes da comunidade e que atende diariamente a queixas de desrespeito a direitos constitucionais, deveria ser uma espécie de auxiliar do Executivo municipal no monitoramento da implementação das políticas públicas voltadas para infância e adolescência, mapeando as violações e indicando os programas e entidades que de fato funcionam (pois o artigo 95¹² do ECA também atribui aos CTs o poder de fiscalizar as entidades do setor).

¹⁰ Artigo.220 § 3º, inciso II, da Constituição Federal: “compete à lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no artigo 221” (que dispõe sobre os princípios que devem nortear a programação de rádio e TV).

¹¹ Ver nota 3 – medidas de proteção descritas no artigo 101 do ECA.

¹² O artigo 95 do ECA diz que: “as entidades governamentais e não governamentais referidas no artigo 90, serão fiscalizadas pelo Judiciário, Ministério Público e Conselhos Tutelares”. As entidades indicadas no artigo 90 do ECA são aquelas voltadas para o “planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos a crianças e adolescentes em regime de: orientação e apoio sócio-familiar, apoio sócio-educativo em meio aberto, colocação familiar, abrigo, liberdade assistida, semi liberdade e internação”.

Como mencionado na seção anterior, os CTs são parte integrante da transformação que ocorreu nas políticas para a infância e juventude após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do ECA, e uma peça-chave para as mudanças em relação ao Código de Menores de 1979. O código tinha “uma visão assistencialista... a discricionariedade do juiz era muito grande... O juizado de menor funcionava como uma espécie de agência de assistência social... Era possível a internação de crianças carentes cujas famílias não tinham condições de manter seus filhos, ainda que momentaneamente” (Garrido, apud Silva, 2003, p.36). Ou seja, o juizado decidia sobre as lides jurídicas e sobre as questões assistenciais e tinha como foco a correção, já que o “menor” era visto como em situação irregular e não como sujeito de direitos. O ECA modifica essa concepção e o Judiciário passa a cuidar apenas dos casos que envolvem litígios; as demais situações ficando “a cargo de representantes da sociedade” (Silva, 2003, p. 39). Para tanto foram criados os Conselhos Tutelares e de Direitos. Com isso, “o juiz teve seus poderes reduzidos e as medidas de proteção passaram a ser aplicadas pelos CTs”. (Silva, 2003, p.35). É por essa razão que os CTs são vistos como órgãos *laterais à justiça*. Eles passaram a ser os encarregados de encaminhar as questões predominantemente sociais que antes ocupavam o Judiciário. Assim, casos como abandono, maus tratos e violência passam a chegar primeiro ao CT, que recebe as denúncias e realiza os devidos encaminhamentos (Ferreira, 2002).

Não é demais ressaltar que a implementação do conceito de proteção integral, presente no ECA e da qual o CT é uma ferramenta, implica a instalação de políticas universais que, sem distinção, garantam a todos os menores de 18 anos os direitos constitucionais: “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”¹³. Como o leque de direitos a serem garantidos é amplo, é necessária a implantação de políticas públicas de três naturezas: institucionais (tais como direitos humanos e segurança pública), sociais (educação, saúde, assistência social, cultura, previdência social, saneamento básico, etc.) e econômicas. Garantir proteção integral é, portanto, operacionalizar políticas setoriais e inter-setoriais e implementar mecanismos e instâncias jurídicas e políticas que afirmem direitos

¹³ Artigo 227 da Constituição Federal

específicos (Neto, 1999). É importante notar também que as políticas de assistência social, saúde e educação, que passaram nas últimas décadas por uma paulatina reestruturação, têm impacto importante na área em que os CTs atuam, influenciando os resultados que estes órgãos podem obter.

3. RECORTE DO OBJETO E CONDUÇÃO DA PESQUISA

3.1. Justificativa e objetivos da pesquisa

Os Conselhos Tutelares, como indicado anteriormente, fazem parte dos mecanismos de participação social implementados após a Constituição de 1988. São, contudo, diferentes dos conselhos gestores e setoriais, pois não deliberam sobre as políticas públicas e atendem diretamente a população. Tendem a funcionar em período integral, exigindo dedicação exclusiva dos conselheiros, o que não ocorre com os demais conselhos. Além disto, os CTs, embora inspirados em experiências internacionais, são um arranjo particular da política brasileira de proteção e promoção dos direitos da infância.

Em 2002, o Brasil já tinha 4880 Conselhos Tutelares instalados (IBGE, 2002), cobrindo 88% dos 5564 municípios do país. São cerca de vinte anos de história de implementação dos CTs desde a promulgação do ECA em 1990.

A literatura sobre os Conselhos Tutelares, menos vasta do que aquela sobre os conselhos gestores, tem produzido bons diagnósticos do perfil dos conselheiros e das condições de funcionamento dos CTs. Há também estudos que descrevem quais ações têm sido privilegiadas pelos CTs e quais violações de direitos eles atendem preferencialmente, nas localidades em que atuam.

Apesar dessas duas décadas de experiência e da ampla difusão na grande maioria dos municípios brasileiros, os gestores municipais da política de criança e adolescente e os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos frequentemente afirmam que os CTs não funcionam bem. Todavia a literatura pouco tem se dedicado a clarificar esse diagnóstico informal e a explicar *por que razão isso ocorre*. Há também carência de pesquisas de avaliação da qualidade do desempenho dos CTs. Conforme será apresentado adiante, a literatura tem se dedicado a fazer uma análise normativa no tocante a qual deve ser predominantemente o papel e o foco da intervenção dos Conselhos Tutelares. Não há, entretanto, estudos que indiquem o que caracteriza um CT que faz um bom trabalho. Ou seja, faltam descrições acadêmicas do que é um CT que funciona bem.

Ademais, poucas são as pesquisas que, de forma explícita, buscam explicar o funcionamento positivo ou negativo com base em fatores específicos de influência. Particular destaque deve ser dado à pesquisa de Silva (2003) sobre a implementação dos Conselhos Tutelares na cidade de São Paulo. Nesse estudo, a autora menciona a importância, para o funcionamento do CT, da infra-estrutura adequada (que é uma percepção corrente no campo), do entendimento do papel do CT, da experiência prévia dos conselheiros, do relacionamento dos CTs com a prefeitura e outros órgãos públicos, assim como das resistências que esse tipo de órgão, novo à época da pesquisa, despertava, em especial nos órgãos de justiça ligados à mesma área de atuação.

A pesquisa que originou o presente estudo trabalhou com tal lacuna, procurando descrever o que seria um conselho tutelar que funciona bem e quais os fatores críticos que influenciam seu desempenho. Como esses fatores foram pouco explorados pela literatura, o caminho adotado para a montagem da pesquisa foi identificar possíveis variáveis explicativas, com base em estudos anteriores.

Conforme mencionado anteriormente, existem diagnósticos do perfil dos conselheiros e da infra-estrutura, aspectos tidos como de influência expressiva sobre o funcionamento dos CTs. Assim, tais aspectos foram incluídos entre as variáveis ou indicadores desta pesquisa. Como indicado nas duas seções anteriores, os CTs integram o Sistema de Garantia de Direitos e fazem parte da política municipal de atenção à criança e ao adolescente. Sendo assim, a estruturação local do Sistema de Garantia e da política apareceu como outra variável importante. O estudo de Silva em 2003 já indicava a importância da relação do CT com governo, órgãos públicos e Justiça.

Por fim, como há a referida discussão normativa a respeito de qual deve ser a tônica da intervenção dos CTs, pareceu que havia aspectos a serem investigados no próprio desenho e concepção do órgão. A esse conjunto de aspectos deu-se o nome de *desenho institucional*.

Em suma, o presente estudo teve como objetivo verificar a influência, no funcionamento dos CTs, de três variáveis-chave (que se desdobraram em indicadores): perfil dos conselheiros, desenho institucional e articulação da política municipal de criança e adolescente. Adicionalmente, o estudo procurou descrever os aspectos que caracterizam um conselho tutelar que funciona bem. As informações para tal descrição foram buscadas em entrevistas com atores do Sistema de Garantia de Direitos. A metodologia empregada está descrita em seção específica. A pesquisa foi orientada por duas questões centrais:

1. Quais elementos são referidos pelos atores do Sistema de Garantia de Direitos para descrever um CT que funciona bem?¹⁴
2. De que maneira o desenho institucional dos CTs, o perfil dos conselheiros tutelares e uma política municipal articulada para a área dos direitos de crianças e adolescentes afetam o funcionamento dos Conselhos Tutelares?

A partir da literatura foram buscadas as justificativas e os elementos que poderiam compor as referidas variáveis. A seguir, cada uma delas é descrita, fazendo-se menção às referências teóricas existentes no campo.

3.2 O funcionamento dos Conselhos Tutelares

3.2.1 O desenho institucional

As abordagens referentes à definição legal e à inserção do CT na administração municipal foram agrupadas, neste estudo, sob a rubrica de *desenho institucional* (DI). Trata-se, aqui, de pensar as potencialidades e limitações dadas no “ponto de partida” dos CTs. Na categoria do desenho institucional estão compreendidos quatro indicadores: ambiguidade do papel do CT, ênfase do campo técnico ou político na

¹⁴ Houve uma escolha deliberada pelo emprego da expressão “funciona bem”, que é bastante coloquial, em vez de outros mais formais, como, por exemplo, *bom desempenho*. O estudo não pretendia abordar a discussão teórica sobre *desempenho* e sim consolidar em um trabalho acadêmico uma percepção empírica dos atores do Sistema de Garantia de Direitos que lidam com os CTs sobre seu funcionamento.

atuação do CT, nível de independência e autonomia do CT, e legitimidade de um órgão municipal composto de cidadãos eleitos.

A ambiguidade do papel do CT, tal como é descrita pela literatura, está diretamente ligada ao conjunto das atribuições legais desses órgãos. De um lado, eles devem fazer o atendimento dos casos individuais de violações de direito, identificando necessidades e encaminhando os casos para os serviços especializados, sem se constituir, porém como um serviço técnico de atendimento (artigo 136 do ECA, incisos I a VII e inciso XI). De outro, devem ter um papel de assessoramento do Executivo na elaboração da proposta orçamentária da área, atuando em um plano coletivo (artigo 136 do ECA incisos IX e X). É dessa ambiguidade que decorre a variação da ênfase, que pode recair ou no campo técnico de atuação, ou no político, e que constitui, portanto, um primeiro indicador do desenho institucional. Há, de acordo com a literatura, uma espécie de tensão entre a ênfase no aspecto técnico do CT (saber tecnicamente fazer os atendimentos de crianças, adolescentes e suas famílias) ou a ênfase no seu aspecto político, isto é, no seu caráter de órgão representativo da comunidade. Ou seja, trata-se de discutir quais têm sido a interpretação e a ação dominantes dos CTs, e mesmo de apreender os efeitos desta ambiguidade em seu funcionamento.

O nível de independência e autonomia aparece como um terceiro indicador importante, pois, apesar de terem sido pensados como órgãos independentes e autônomos, os CTs recebem do Executivo local os recursos básicos para seu funcionamento. Tal condição é fonte potencial de ambiguidade ou de interferência nos CTs, já que estes muitas vezes precisam interpelar o poder público municipal por omissão, falta, deficiência ou baixa qualidade de políticas públicas na área.

O quarto indicador, aqui designado por *legitimidade*, refere-se ao fato de que o CT, que é um órgão municipal composto de cidadãos eleitos, não aplica diretamente sanções em caso de descumprimento de suas determinações. Em tal situação é preciso ensejar uma ação judicial, que pode resultar numa condenação por infração administrativa (artigos 245 e 249 do ECA). Sem poder automático de sanção, composto apenas por membros da sociedade civil e dependente dos recursos

públicos para seu funcionamento, que grau ou espécie de legitimidade pode ter o CT?

A variável *desenho institucional*, portanto, corresponde a quatro questões analíticas: O que deve, normativamente, fazer o Conselho Tutelar? O que, a partir da discussão normativa, o CT faz prioritariamente? Com que autonomia? Com que legitimidade?

A proposta de operar com uma variável que aborda as potencialidades e limitações dadas no “ponto de partida” dos CTs foi traçada inicialmente, nesta pesquisa, em decorrência dos assuntos abordados pela literatura da área, e não tanto a partir de um referencial teórico robusto, previamente elaborado. Todavia, do ponto de vista da justificativa teórica, tal variável encontra ressonância nas ideias do *neo-institucionalismo histórico*. Uma ideia crucial para essa corrente de pensamento é a de que “as instituições importam”, de que elas moldam as estratégias dos atores, mediam suas relações e estruturam as situações nas quais eles se encontram, sendo cruciais para o entendimento dos processos sociais (Marques, 1997). Para tal corrente, as “regras do jogo” são um elemento organizador dos resultados políticos e isso deve ser levado em conta na análise dos mesmos. Ou seja, há constrangimentos ou facilidades nos processos sociais, decorrentes das “regras do jogo”. Este é o objetivo da definição de uma variável *desenho institucional*: verificar constrangimentos ou facilidades no funcionamento do Conselho Tutelar, dado o *frame* institucional.

Além disto, o *neo-institucionalismo histórico* reconhece que o desenho da instituição e o poder exercido pelos atores influenciam o resultado que pode ser obtido nos processos sociais e políticos. Tal reconhecimento remete ao tema da legitimidade, pois relaciona capacidade institucional com posição de poder ocupada pelos atores (Battilana, 2006). Esta é uma das idéias que inspira o indicador legitimidade do CT. O tema da autonomia da sociedade frente ao Estado também é trabalhado por essa corrente de pensamento. Longe de se pretender uma análise sociológica, a discussão em relação à autonomia do CT, tal como elaborada neste estudo, insere-se na mesma lógica, isto é, busca refletir sobre a capacidade de autonomia, frente ao governo municipal, de um órgão composto por membros da sociedade civil.

A seguir, um exame mais detido de cada um dos aspectos relacionados a cada um dos indicadores da variável desenho institucional.

Ambiguidade do papel do CT

Do ponto de vista da ambigüidade do papel do CT e da tensão entre seus aspectos técnico e político, a discussão normativa na literatura indica que, desde a formulação dos Conselhos, houve dúvidas quanto ao seu caráter primordial (Andrade, 2000; Silva, 2005). O anteprojeto do ECA, cujo texto final foi substancialmente modificado, previa que os CTs fossem órgãos administrativos de atendimento aos direitos, vinculados a uma comarca ou foro. Seus membros deveriam ser pessoas com formação universitária, preferencialmente nas áreas de direito, educação, saúde, psicologia e serviço social, indicadas pelo CMDCA e pelas entidades da área da infância e juventude. Exigia-se, assim, uma qualificação específica do conselheiro, que deveria ter no mínimo dois anos de efetivo exercício na profissão ou atividade. A escolha do conselheiro estava centrada na sua origem e formação, o que significa que inicialmente o CT não foi concebido como órgão representativo e político. Além disso, na versão inicial, ainda que o mandato fosse de dois anos, não havia limitações quanto ao número de reconduções (apud, Andrade, 2000), ao passo que o texto final permite apenas dois mandatos consecutivos de três anos cada.

No texto aprovado, o CT deixa de ser um órgão administrativo, de apoio ao judiciário, e passa a ser um órgão municipal independente. Como consequência, os recursos físicos e financeiros e as formas de funcionamento passam a depender da legislação municipal que disciplina seu funcionamento.

A versão aprovada adiciona ainda às funções do CT o papel de assessorar o executivo municipal na elaboração da proposta orçamentária para a área da infância e adolescência e a representação contra violações ao artigo 220 da Constituição Federal (desrespeito à classificação indicativa no rádio e na TV). É a adição das duas novas funções que, de acordo com Andrade (2000), traz ambigüidade para o desenho dos CTs. Para esse autor, na gênese da proposta esteve presente uma relação contraditória de duas tendências: uma de “*esquerda*” e outra de “*direita*”. O autor vale-se das análises de Bobbio para postular que a vertente de “*direita*” teria

pensado o CT *“enquanto participação dos indivíduos não na busca da eliminação das desigualdades, mas como mecanismo de controle e regulação de condutas individuais”* (Andrade, 2000, p.27). Tal corrente estaria identificada com a ideia de *“participação do indivíduo nas decisões públicas por meio de uma delegação voltada para a observação das leis e normas e o controle dos indivíduos, tem sua raiz histórica... num tipo de democracia representativa anglo-americana”* (Andrade, 2000, p.28). Já a vertente de esquerda inspirou-se no *“modelo dos conselhos operários, os quais, através da participação social, buscam a eliminação das desigualdades e a transformação da sociedade”* (Andrade, 2000, p.27). Essa outra corrente estaria identificada com a ideia de gestão da coisa pública pela via coletiva e por instâncias de representação popular.

Para Andrade (2000), o texto final que disciplina os CTs junta projetos de naturezas distintas: *“com expressão mais de esquerda e com atribuições mais de direita”* (Andrade, 2000, p.30). Segundo o autor, o que influte para a esquerda a proposta de atuação dos CTs é tanto o fato de eles serem constituídos por cidadãos escolhidos pela comunidade local, quanto sua atribuição de assessorar o executivo na elaboração da proposta orçamentária da área, o que em tese possibilitaria aos CTs se instituírem, de fato, como órgãos co-gestores, como intermediários entre o Estado e a sociedade. Dentre as ambiguidades do desenho dos CTs, o autor destaca ainda seu caráter misto, pois embora integrem a estrutura do Estado, são totalmente compostos por membros da sociedade civil, ao contrário da maioria dos demais conselhos participativos, que são paritários.

O que está em jogo no tema da ambigüidade é se o Conselho Tutelar deve, como concepção normativa, identificar-se mais com um órgão de participação direta na gestão da política da área (ideal dos anos 1980 e 1990, a que se aludiu na seção inicial), trabalhando pela instalação de programas e serviços, fiscalizando-os conforme lhe é atribuído pelo artigo 95¹⁵ do ECA, ou se, ao contrário, deve estar mais identificado com o aspecto do atendimento das famílias (incisos I a VII e IX do artigo 136 do ECA). Nessa linha, o CT deveria, ao mesmo tempo em que garante que os direitos violados sejam ressarcidos às famílias, fazer com que elas observem

¹⁵ O artigo 95 do ECA está descrito na nota 12.

as “leis e normas”. Ou seja, o que Andrade chama de “vertente de direita” está relacionado com este aspecto do controle sobre as famílias.

Andrade (2000) e Silva (2005), portanto, enfatizam o caráter híbrido do CT, pois na prática cotidiana desse órgão estariam colocados, de um lado, o controle sobre as famílias e sobre a normalidade e, de outro, o aspecto de militância da sociedade civil na luta por uma abordagem diferenciada da infância, com responsabilidades compartilhadas entre família, Estado e Sociedade. Entendem assim que os CTs atuariam entre a lógica da efetivação de direitos e a lógica das práticas medicalizantes e de segurança pública no tratamento da infância (marcadas pelo controle das questões da vida privada), constituindo-se como um organismo entre Estado e sociedade, visando a práticas de promoção e de controle de um e de outro.

Devido a tais ambiguidades, os diversos autores que escreveram sobre o tema apresentam entre si divergências quanto à ênfase que deveria ser dada à atuação dos Conselhos Tutelares. De um lado, há aqueles que acreditam que os CTs devem desenvolver prioritariamente ações preventivas de caráter coletivo e difuso, e firmarem-se como um instrumento de exigibilidade dos direitos, voltado para a emancipação da cidadania infanto-juvenil (Kaminski, 2005). De outro, há os que entendem que os CTs devam concentrar sua atuação no atendimento e na efetivação de direitos individuais, deixando a assessoria na elaboração da proposta orçamentária como função secundária. Questões coletivas e difusas seriam, segundo esse entendimento, tarefas reservadas aos Conselhos de Direitos, que deveriam ser informados pelos CTs sobre os principais anseios da comunidade (Garrido, 2005).

Ferreira (2002), em sua abordagem, reúne, em parte, ambos os aspectos. Para a autora, o modelo do CT desafia práticas sociais instituídas justamente por transferir para a sociedade parte da responsabilidade pelo controle e promoção da política de atenção à infância, que antes eram desempenhados pelo Judiciário. O CT seria um agente de intervenção e mudança, tanto na comunidade quanto nas famílias atendidas e nas relações institucionais existentes. Um dos papéis do conselheiro seria *“tensionar o poder público e a sociedade pela garantia dos direitos previstos no ECA e pelo provimento de políticas e serviços públicos. Nesse sentido seria um*

agente político. O CT é também um agente social, à medida que interage com a comunidade para a qual deve prestar contas do seu trabalho” (Ferreira, 2002, p.130).

Fica patente, assim, a dupla tarefa para a qual os CTs foram desenhados: o atendimento e o encaminhamento de cada caso particular de violação de direitos – uma ação “no varejo” –, e o papel de pressionar para que os agentes, as estruturas e as políticas públicas propiciem, no plano coletivo, a garantia dos direitos de crianças e adolescentes e não ocasionem violações – a ação “no atacado”.

Técnico versus político

Se a ambiguidade marca a concepção normativa quanto à tarefa principal dos CTs, a dicotomia entre o aspecto técnico e o político está relacionada ao que tem sido a prática cotidiana desses órgãos. Ou seja, qual a indicação da literatura em relação à prioridade que se deve dar nas intervenções do CT: o atendimento das famílias ou a ação no campo das políticas públicas? O aspecto técnico é identificado com o atendimento dos casos particulares de violação de direitos. Isso porque tal tarefa implica saber escutar a demanda e fazer o devido encaminhamento, e em algumas ocasiões o CT é confundido com o serviço especializado.

As pesquisas sobre a atuação dos diversos Conselhos Tutelares indicam que eles têm privilegiado as ações relativas aos casos particulares. Raríssimos são os conselhos que têm apoiado o Executivo municipal na tarefa de elaborar o orçamento da área da criança e da adolescência (ANCED/MNMMR, 1997; Instituto Telemig Celular, 2004; CEATS/FIA, 2007). Some-se a isto a predominância (e a obtenção de maiores êxitos) das ações dos CTs relativas à falta, omissão ou abuso de pais (ou responsáveis), ou em razão da conduta mesma de crianças e adolescentes (Andrade, 2000; Baccini, 2005). Desse modo, os CTs, com esse tipo de atuação, não estariam exigindo e defendendo direitos, mas, sim, cobrando deveres de pais, responsáveis e das próprias crianças e adolescentes; estariam obtendo maior sucesso na “*adequação de comportamentos*” do que em se aliar à comunidade para a exigibilidade de direitos (Andrade, 2000).

Os CTs têm feito a verificação de denúncias e a cobrança da aplicação de medidas, mas poucos se colocam como uma instância intermediária entre a sociedade e o Estado, exigindo o cumprimento de direitos e participando da elaboração da proposta orçamentária para a área da infância (Instituto Telemig Celular, 2004).

Pesquisa realizada por Nascimento e Scheinvar (2007) mostrou que os CTs têm atuado de maneira distante dos movimentos sociais. Mesmo tendo sido concebidos como órgãos não jurisdicionais, vêm adotando práticas marcadas por discursos e procedimentos do Poder Judiciário. As autoras afirmam que, na resolução dos casos atendidos pelos CTs, maior destaque é dado a conflitos familiares e questões privadas do que à análise da disponibilidade de políticas públicas e das condições sociais em que vive a população atendida. O resultado é uma prática que tende a trazer para o âmbito privado problemas que têm origem em questões públicas (por exemplo, condições sociais precárias, falta de políticas eficazes etc.). Assim, em lugar da luta por políticas públicas, buscam-se soluções individuais, que tendem, por sua vez, a produzir “*subjetividades impotentes, faltosas e culpabilizadas*” (Nascimento e Scheinvar, 2007, p.158).

Ainda de acordo com o mesmo estudo, a maioria dos CTs no país adota uma estrutura hierárquica de funcionamento, deixando de lado a gestão colegiada. Em consequência, cada conselheiro decide sozinho o que fazer em face de cada situação e o atendimento passa a depender do modo individual de atuação dos conselheiros e dos recursos de que cada um dispõe ou lança mão. Com a consolidação dessa prática, fica em segundo plano a perspectiva de que, não havendo recursos para o ressarcimento do direito violado, cabe encaminhar a luta para que eles sejam criados, inclusive com o apoio da sociedade civil que elegeu o CT.

Os conselheiros, imersos em um volume grande de demandas, estariam, segundo o estudo citado, atuando em regime de urgência para solucionar os casos do dia a dia, sem tempo para práticas reivindicatórias. Assim, as questões estariam chegando aos CTs “*destituídas de suas conexões sociais e políticas... O conselheiro se torna um especialista em soluções imediatas e localizadas de problemas particulares, levando ao aconselhamento, à filantropia, à vigilância das famílias, práticas muitas*

vezes apoiadas em crenças moralistas. Não dispondo de políticas públicas... estas práticas se restringem ao espaço da competência técnica ou do olhar caritativo” (Nascimento e Scheinvar, 2007, p.159).

As conclusões de Souza *et alii* (2003), a partir de estudo realizado em um CT da cidade de São Paulo, apontam na mesma direção. Com foco no tema da escolarização, o trabalho indica que a escola procura o Conselho prioritariamente por questões disciplinares e de aproveitamento, que ela não consegue resolver. Diante dessas demandas, os conselheiros assumem os casos individualmente, lançando mão de seus recursos pessoais e de seus contatos na comunidade para a solução dos problemas. Não há uma pauta coletiva para as demandas escolares; a intervenção do conselheiro vai depender das suas experiências de vida e da forma como analisa a situação. Tal análise pode ir tanto na direção de culpabilizar a criança e sua família pelos problemas enfrentados, quanto no sentido de compreender as contingências sociais que geram tais problemas, o que demanda uma intervenção no plano público, e não na esfera privada daquela família específica.

Os dois estudos acima citados apontam para a importância que a vivência e a visão de mundo do conselheiro assume, seja na forma de atuação, seja no tipo de solução que será buscada para cada queixa que chega ao CT, o que, por sua vez, traz o risco de que a ação deste, ao ser permeada por valores da classe média, tenda a condenar atitudes das classes populares, classificando-as de ignorantes e inconsequentes (Souza *et alii*, 2003). Aliás, são os grupos populares os que mais recorrem ou são denunciados aos CTs. Com frequência, os casos chegam pela via da família e se referem a ela, gerando uma intervenção do conselheiro nas condutas da vida privada (Ribeiro, 1998).

Lemos (2004) aprofunda essa ideia de que ocorre uma moralização das camadas populares, exercida pelos CTs. Para a autora, o CT é *“uma tecnologia de sujeição dos corpos, típica da sociedade disciplinar e de controle. Um dispositivo de proteção, mas também de vigilância”* (Lemos, 2004). O CT teria, portanto, como indicado no item anterior, uma função de administração social, de controle das famílias, de crianças e de adolescentes em meio aberto; seria um *“dispositivo de governo e*

tutela de franjas da população consideradas fragilizadas e sob ameaça” (Lemos, 2004). Como resultado, as ações do CT relativas às omissões do Estado e da sociedade não têm o mesmo investimento que aquelas relativas às famílias. Nota-se também que, muitas vezes, o CT aconselha a família sobre o que fazer e sobre padrões comportamentais, razão pela qual é procurado por famílias que visam à correção de eventuais desvios de seus membros. Além disso, assume, também não raramente, uma prática “excessivamente tutelar”, intermediando a relação das famílias com instituições com as quais elas poderiam se relacionar diretamente, como nos casos de marcação de consultas e de solicitação de vagas em escolas. Ou seja, em vez de ajudar a emancipar as famílias nas suas escolhas privadas e na busca pelos seus direitos, o CT estaria exercendo a tutela sobre elas, no sentido da submissão, do assujeitamento e da proteção em demasia (Lemos, 2004).

Independência e autonomia dos CTs

A literatura avança algumas explicações para o predomínio da ação dos Conselhos Tutelares no plano da vida privada das famílias, e não no plano coletivo. Dentre elas destacam-se a distância em relação aos movimentos sociais e o grande volume de demandas em geral referentes à família. Destaca-se também a parca atuação de forma colegiada, o que resulta na tomada de decisões pelo conselheiro e não pelo Conselho. Com isto, ganham importância a visão de mundo, a experiência, os contatos e recursos dos que ocupam o cargo (Nascimento e Scheinvar, 2007, Souza *et alii*, 2003). É possível também que tal predomínio reflita o baixo nível de autonomia dos CTs em relação às administrações municipais. Isto é, se os CTs devem tanto atender os casos de violação de direitos, quanto cobrar e conseguir fazer com que as políticas e os programas de atendimento de crianças e adolescentes funcionem a contento, precisam ter, coletivamente, como órgão, independência em relação ao Executivo, de forma que tal cobrança não implique redução dos recursos disponíveis para o funcionamento dos CTs (viatura, infraestrutura, salários etc).

O que está em questão aqui é que o CT muitas vezes deve cobrar pela instalação de políticas ou fiscalizar serviços da mesma prefeitura que o sustenta. Ou seja, na determinação legal, os CTs são autônomos, não subordinados ao Executivo,

Legislativo ou Judiciário, mas dependem da legitimação e dos recursos do Estado para arcar com os custos de seu funcionamento. Compare-se o caso dos CTs ao do Ministério Público (MP), que é independente e autônomo, com a função de fiscalizar a aplicação da lei, e tem orçamento próprio. A esse respeito, ressalte-se que o CT tem, analogamente ao MP, a função de fiscalizar e zelar pela aplicação de uma lei, a saber, o ECA. Além disso, o processo de seleção para ingresso no MP é calcado em critérios técnicos e a remuneração é suficientemente alta para atrair profissionais qualificados da área jurídica, o que contribui para sua legitimidade junto à sociedade.

No caso dos CTs, os conselheiros são eleitos e a sua escolha não necessariamente está pautada em critérios técnicos. Ao contrário da maioria dos cargos eletivos públicos, que costumam ter vantagens consideráveis, os benefícios financeiros dos conselheiros costumam ser bem menores – por exemplo, em comparação com os oferecidos nas casas legislativas. A média nacional do valor pago mensalmente é de cerca de R\$ 500. Embora 96% dos conselheiros tutelares sejam remunerados por exercerem a função, ela não é uma carreira pública, não se enquadrando em nenhum dos regimes trabalhistas existentes (contrato sob o regime CLT, servidor, autônomo, comissionado etc.) e muitas vezes nem existe formalmente na estrutura funcional do departamento de Recursos Humanos das prefeituras. Somente cerca de metade dos conselheiros do país usufruem de benefícios trabalhistas tais como férias, décimo-terceiro salário, limite de jornada de 44 horas semanais e licença maternidade (CEATS/FIA, 2007). Isso indica que a *“valorização do trabalho dos conselheiros depende da maior ou menor sensibilidade dos gestores municipais em relação à necessidade de garantir direitos de crianças e adolescentes. Pode-se aventar a hipótese de que os conselheiros não têm alta influência político-eleitoral e, por isto, não se impõem como prioridade para os gestores municipais mais preocupados com disputas partidárias locais”* (CEATS/FIA, 2007; p.205). A provável baixa influência político-eleitoral pode indicar que os CTs têm pouco poder de pressão e reivindicação – associado, em seu caso, à ampliação da oferta de políticas públicas para a infância – nos municípios em que atuam.

O quadro dos recursos disponíveis mostra que boa parte dos CTs ainda enfrenta precariedades nas suas condições de funcionamento, sugerindo que a dependência em relação ao Executivo deve ser expressiva, o que eventualmente compromete a

autonomia dos CTs. Embora a maioria tenha espaço físico disponível para operar (o que representa avanço em relação ao levantamento feito pela ANCED/MNMR em 1997), ao menos 15% não possuem mesas e cadeiras em suas sedes. Muitos não têm acesso a telefone fixo (40%), a bibliografia e legislação específicas (65%), a telefone celular (67%), à Internet (72%), e a veículo disponível (61%), o que indica que muitos CTs carecem de elementos básicos para a consecução de seu trabalho (CEATS/FIA, 2007).

Poder de sanção e legitimidade do CT

Dadas essas condições de funcionamento, infra-estrutura e remuneração, assim como a escolha não centrada em critérios técnicos, a relação distante com movimentos sociais e o fato de os CTs não terem poder próprio de sanção em caso de não cumprimento de suas determinações, pergunta-se: que legitimidade os conselhos tutelares podem obter?

Além disso, nas já discutidas ambiguidades do desenho do CT, destacou-se o fato de esse órgão, embora integrante das estruturas do Estado, ser composto apenas por membros da sociedade civil. Assim, os cidadãos eleitos para ocupar o cargo de conselheiro precisam conquistar legitimidade para que a autoridade que eles passaram a constituir faça sentido para os destinatários de suas determinações.

Como o ECA representa uma mudança de paradigma em relação ao Código de Menores, e uma vez que os CTs foram desenhados também para substituir o Judiciário na aplicação das medidas de proteção social, é importante que essa função seja reconhecida como uma tarefa do CT, e não mais do juiz.

A literatura aponta, como acaba de ser descrito, para o fato de que os Conselhos Tutelares têm privilegiado e obtido mais sucesso no atendimento dos casos individuais de violação de direitos do que na tutela de direitos difusos e coletivos. Será que isso indica que a legitimidade deles é maior junto às famílias atendidas do que junto aos órgãos públicos?

É possível que um órgão composto por cidadãos eleitos, sem necessariamente formação técnica, sem orçamento próprio, dependendo dos recursos do Executivo municipal e sem poder direto de sanção, tenha ou adquira legitimidade e reconhecimento efetivo da autoridade que lhe é formalmente atribuída? Que força política os CTs podem ter para influenciar o orçamento e mudar o curso de políticas públicas inoperantes? Este indicador procura pôr tais temas em questão.

3.3.2 O perfil dos conselheiros

O perfil dos conselheiros tem relação com o desenho institucional. Isso porque em virtude das atribuições legais do CT, que condicionam a natureza do trabalho, das exigências para a candidatura e das condições de trabalho (remuneração, jornada etc), são atraídos candidatos com determinadas características.

Diversas pesquisas, conduzidas em vários estados brasileiros em anos recentes¹⁶, indicam que o perfil de quem tem ocupado a função influencia o funcionamento do CT e, conseqüentemente, a possibilidade de o órgão ser reconhecido e o tipo de reconhecimento alcançado. Escolaridade, formação universitária, experiência prévia, conhecimento do ECA e representatividade foram os indicadores utilizados na presente dissertação para compor a variável *perfil dos conselheiros*.

Escolaridade

A posição de conselheiro tutelar tem sido ocupada sobretudo por mulheres casadas, com idade entre 26 e 45 anos, que vêem o CT como oportunidade de trabalho remunerado (ANCED/MNMMR, 1997, Instituto Telemig Celular, 2004, Baccini, 2005).

A maioria dos conselheiros tem formação em nível médio, o que se explica pelo fato de esse nível de escolaridade ser exigido (além dos requisitos estabelecidos no ECA) como condição de candidatura em 80% dos municípios (CEATS/FIA, 2007). Apesar da presença multidisciplinar nos conselhos, predominam as profissões ligadas à educação (pedagogia e magistério) (CEATS/FIA, 2007).

¹⁶ Anced. 1997, CEDECA Bertholdo Weber/PROAME, 2005, entre outros,

Experiência prévia, conhecimento do ECA e requisitos legais para a candidatura

Pouco mais da metade (55%) dos municípios brasileiros exige experiência prévia em área de trabalho relacionada com criança e adolescente¹⁷. Pesquisa realizada no Rio Grande do Sul¹⁸, em 2005, encontrou percentual ainda menor: em apenas 15% dos municípios a lei municipal que regulava o processo de escolha dos conselheiros exigia experiência prévia na área. Para Alberton (2005), esse deveria ser um pré-requisito nacional: os conselheiros deveriam estar capacitados previamente, dominando os princípios, leis e convenções da área dos direitos humanos da infância, com experiência no trato com esse público. A aprendizagem do ofício em serviço seria prejudicial e se faria às custas da vulnerabilidade e da fragilidade das crianças e adolescentes atendidos.

Os estudos de Souza (2003) e de Nascimento e Scheinvar (2007), referidos anteriormente, salientam o peso que têm a formação, a vivência e a visão de mundo de cada conselheiro na forma de encaminhamento e no tipo de solução que será buscada para cada queixa que chega ao CT. Uma das consequências dessa circunstância é o risco de a prática cotidiana dos CTs ser permeada por valores morais e religiosos que descaracterizem a abordagem de direitos preconizada pelo ECA. Sem formação prévia ou continuada para o desempenho da função, os conselheiros valem-se de suas trajetórias de vida para tentar se adequar às expectativas legais do cargo. Assim, as distintas experiências e os diferentes tipos de formação dos conselheiros tutelares fazem com que eles tenham noções diversas de suas funções e diversas maneiras de desempenhá-las. Conforme a visão do conselheiro, imprime-se um tipo de funcionamento aos CTs (Baccini, 2005), mas essa marca não é elaborada conscientemente, e a visão pessoal permanece naturalizada como parte da experiência, e não como qualificação e atuação voltada para um bom acolhimento das famílias, com um viés de defesa de direitos¹⁹. Na pesquisa realizada por Baccini em 1999, nenhum dos conselheiros tutelares se

¹⁷ CEATS/FIA, 2007

¹⁸ CEDECA Bertholdo Weber/PROAME, 2005

¹⁹ A este respeito, ver Baccini (2005).

referiu à sua educação formal como um elemento de qualificação para o desempenho da função.

Esse dado parece refletir diretamente a falta de exigências quanto a experiência e formação específicas para concorrer ao cargo, e pode indicar que a complexidade do trabalho não é reconhecida. De acordo com CEATS/FIA (2007, p. 180):

“A inexistência de investimentos no preparo das pessoas para o desempenho deste papel permite inferir que não há metas de eficiência e efetividade a serem cumpridas pelos Conselhos. Mesmo no caso dos programas de capacitação existentes, seria importante aferir quanto de suas metodologias e conteúdos programáticos está adequado para assegurar o melhor desempenho dos conselheiros”.

Representatividade

Outro aspecto importante do perfil dos conselheiros é a representatividade. Ainda que em 70% dos municípios brasileiros a eleição para o CT seja direta, ela também é facultativa, o que costuma ocasionar baixa presença no pleito. A título de exemplo, na última eleição para os 15 conselheiros tutelares de Osasco, na Grande São Paulo, votaram 32.661 eleitores, representando pouco mais de 6% dos votantes da cidade. O conselheiro mais votado recebeu 1.242 votos, equivalente a cerca de 0,24% do total do eleitorado local. O conselheiro eleito com menor número de votos recebeu 335 votos, em uma cidade com 700 mil habitantes (514 mil eleitores). Informações esparsas sobre os resultados de eleições para os CTs de outros municípios mostram que este cenário é a regra, não a exceção. Se a legislação frisa a importância de o conselheiro ser um representante da comunidade e se, de outro lado, o número de votos costuma ser muito baixo em relação ao total de eleitores, cabe discutir se de fato, e em que sentido, essa representatividade existe, e com que legitimidade. Na análise da representatividade é importante verificar quais são os grupos de interesse e as organizações que costumam apoiar as eleições para os CTs, assim como igualmente importa verificar se esse dado influencia o modo como os CTs desempenham suas funções.

Considerando a baixa presença do eleitorado nas eleições para os Conselhos Tutelares e o fato de que mais da metade das cidades não exige experiência prévia na área, é possível deduzir que não há valorização do saber técnico e tampouco os conselheiros são suficientemente representativos. Neste sentido, as exigências para concorrer ao cargo, próprias do desenho institucional, parecem condicionar o perfil dos conselheiros. E o modo como estes representam e entendem sua atuação reforça, por sua vez, as características de ambiguidade do desenho institucional – a saber, relegando a formação profissional (quando há) e a inserção social a um plano individual de experiências pessoais, de visão de mundo, que se torna, então, presente no atendimento, mas não no aprimoramento dos CTs como órgãos de defesa de direitos sociais

Experiência prévia e capacidade de influência

A atribuição do CT de zelar pelo respeito aos direitos de crianças e adolescentes implica que os conselheiros tenham capacidade de pressionar pela consecução de mudanças nas políticas da área, de forma que elas atendam às reais necessidades da população. Contudo, é possível que a função não esteja atraindo pessoas com perfil capaz de exercer este tipo de pressão. Considerando a necessidade de apoiar a promoção de mudanças no campo, é possível traçar um paralelo com o conceito de *empreendedores institucionais*, definido por Battilana (2006). Empreendedores institucionais seriam atores com interesse em um arranjo institucional particular, que mobilizam recursos para criar novas instituições ou para transformar instituições já existentes, conduzindo mudanças que tragam inovação ao campo e contribuindo para alterar as práticas e lógicas institucionais dominantes. Uma variável chave para que um indivíduo se torne, ou não, um empreendedor institucional é a posição social que ele ocupa no campo, isto é, sua conexão com redes, pessoas, grupos sociais e organizações.

Ao que parece, a função de conselheiro não vem atraindo pessoas que ocuparam cargos de alta hierarquia em outras organizações e/ou que tenham amplos contatos com redes e pessoas que atuem na área – traço que, segundo Battilana (2006), caracteriza o empreendedor institucional. Como consequência, aqueles que têm ocupado a função seriam indivíduos com menor potencial de mobilização de

recursos e agentes para transformar o campo de atenção à infância nas suas jurisdições.

É provável que um conjunto de fatores contribua para este cenário, abrangendo tanto fatores ligados ao próprio desenho institucional (remuneração relativamente baixa, ambiguidade quanto à tônica da atuação dos CTs, pré-requisitos exigidos pela candidatura etc.) quanto fatores relativos à articulação local das políticas de criança e adolescente (já que a baixa votação sugere baixo envolvimento social do CT).

3.2.3 Articulação da política municipal de criança e adolescente

Desenho institucional e perfil dos conselheiros somam-se ao nível de articulação da política de criança e adolescente na composição das variáveis investigadas.

Nas primeiras seções deste trabalho, afirmamos que o ECA obedece ao princípio da descentralização administrativa, implicando um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais para controle, defesa e promoção de direitos. As diversas políticas sociais têm impacto na situação de crianças e adolescentes, sendo que a maioria delas é operada no âmbito municipal. É nesse âmbito, também, que se inserem os CTs. Assim, o nível de articulação da política local da área tende a ter um impacto no seu funcionamento.

É razoável supor que uma política articulada na área esteja relacionada à inserção do tema na agenda de governo. Um Sistema de Garantia de Direitos instalado, com a oferta dos serviços necessários para controle, defesa e promoção de direitos de crianças e adolescentes, deve implicar um número menor de violações de direitos – não raro decorrentes da falta de políticas públicas –, o que diminuiria, por sua vez, as demandas recebidas pelos CTs nesta matéria. A ausência de serviços, constitui com efeito, uma das principais dificuldades dos CTs no exercício do seu trabalho (CEATS/FIA, 2007).

Um sistema de garantia articulado resulta também em fluxos de encaminhamento bem definidos e funcionais, o que pode facilitar o trabalho dos CTs na sua atribuição de encaminhamento para serviços especializados, sobretudo se ele puder ter uma

relação de parceria com secretarias e órgãos públicos. É provável que cidades com planejamento de prioridades e investimentos baseados em diagnóstico da realidade (conforme indicado no ECA) tenham oferta de serviços mais compatível com a demanda, o que se reflete no CT.

Pesquisas²⁰ indicam, entretanto, que a tendência do cenário nacional é a carência nas políticas oferecidas. A falta de entidades, a inadequação do atendimento prestado e a baixa oferta de atendimento especializado para crianças, adolescentes e suas famílias estão entre as principais dificuldades apontadas pelos conselheiros tutelares para a realização de seu trabalho²¹. Particular destaque é dado à falta de programas de enfrentamento ao uso de álcool e drogas, principal violação indicada pelos CTs (CEATS/FIA, 2007). Nesse sentido, a determinação das medidas aplicadas pelos CTs parece estar ligada mais à disponibilidade de estrutura de atendimento do que à necessidade percebida nos atendimentos efetuados ou ao quadro das principais violações de direitos que acometem as crianças e adolescentes nos municípios (CEATS/FIA, 2007). Ou seja, os encaminhamentos só são feitos quando há disponibilidade de serviços, embora haja situações que demandam determinados encaminhamentos, que não podem ser efetuados devido à ausência de políticas e serviços amplos e coordenados de atendimento.

Apesar de os CTs se considerarem eficientes no atendimento de crianças e adolescentes com direitos violados e na aplicação de medidas de proteção (conforme indica pesquisa CEATS/FIA, 2007), se há carência de políticas, de estrutura e de programas de atendimento, a determinação de medidas não garante o ressarcimento do direito violado ou a prevenção da reincidência, e torna difícil o cumprimento dos objetivos do CT como mecanismo político e social (CEATS/FIA, 2007). Se os CTs em geral, como parece que vem acontecendo na prática, aplicam medidas conforme a disponibilidade de políticas (e não na adequação da medida para o caso) e centram seu trabalho nas demandas particulares (Nascimento e Scheinvar, 2007), e não na busca de ampliação dos serviços e políticas disponíveis, é provável que isto acarrete em baixa resolutividade das suas intervenções.

²⁰ Instituto Telemig Celular, 2004; CEATS/FIA, 2007

²¹ Idem

A falta de programas de atendimento para a demanda recebida, somada ao fato de que o campo legal e a forma de atuação comportam ambiguidades, traz o risco de confundir o CT com um programa de atendimento, no qual o conselheiro realizaria funções de profissionais especializados, tais como psicólogos, assistentes sociais etc. As pesquisas indicam que muitas vezes os CTs atuam ou são chamados a atuar como se fossem entidades de atendimento. Exemplos disto são a realização de cursos, oficinas e eventos (Instituto Telemig Celular, 2004) ou as solicitações para que resolvam problemas de disciplina escolar, fiscalizem bares e restaurantes, mediem acordos extrajudiciais de pensão alimentícia, entre outras. Conforme a pesquisa CEATS/FIA (2007), mais de 87% dos CTs já realizaram ou receberam pedidos relativos a alguma função que não lhes é atribuída pelo ECA. Essa situação pode indicar também que outros atores do Sistema de Garantia de Direitos compreendem mal o papel do Conselho Tutelar.

Outro tema importante relativo à articulação e à inserção do CT na política municipal é a sua relação com as estruturas da política de assistência social. Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, em 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). A nova legislação da área estabelece um sistema de atenção para cidadãos, grupos e famílias em vulnerabilidade e risco, cuja porta de entrada são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Tais centros são de competência municipal, instalados em bairros ou regiões da cidade, e devem fazer o atendimento social de indivíduos e famílias do seu território de atuação que se encontram em situação de risco, devido, por exemplo, a maus-tratos, abandono, abuso sexual, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de trabalho infantil, etc. Os CRAS e os CREAS devem também promover o esclarecimento e o encaminhamento da população local no que se refere às demais políticas públicas e sociais.

Na sua atribuição de analisar a demanda recebida, aplicando a medida e fazendo o encaminhamento necessário, o CT deve ter um olhar integral para o caso, pois o ECA implica um conjunto transversal de direitos a serem atendidos. Por isso, o CT tem relação com diversos equipamentos públicos. Conforme a legislação vigente, os CRAS e os CREAS também devem oferecer uma atenção integral, inclusive

facilitando e ajudando os grupos vulneráveis a serem atendidos por outros serviços que venham a ser necessários. Nota-se que há similaridades na definição do trabalho desses órgãos, e que todos eles podem servir como porta de entrada para a rede de serviços de diversas pastas.

A legislação que disciplina a atual política de assistência social tem menos de cinco anos e muitos municípios ainda estão em fase de adequação às novas diretrizes. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é posterior ao ECA (que é de 1990), tendo sido elaborado de maneira independente, em contexto histórico e conjuntura diferentes. Embora os equipamentos de assistência sejam serviços técnicos específicos que integram as redes municipais, cabe analisar como tem funcionado a relação entre CRAS, CREAS e os CTs, observando se há coincidências e sobreposição de papéis, ou se há complementaridade. Isso significa verificar se, nos locais onde o SUAS já está implementado, o trabalho dos CTs é facilitado, ou não, pela absorção da demanda que chega até eles pela via das políticas de assistência social.

3.3. Metodologia

3.3.1 Composição da amostra de entrevistados

Para a obtenção de dados que permitissem responder às questões explicitadas no delineamento dos objetivos do estudo, realizou-se uma pesquisa qualitativa. Dezesete atores do Sistema de Garantia de Direitos foram entrevistados com base em roteiros específicos (ver Anexos 1, 2 e 3).

Considerando que o objetivo da pesquisa era identificar o que caracteriza o “bom funcionamento” dos CTs e verificar a influência, nesse funcionamento, das variáveis relativas ao perfil dos conselheiros, desenho institucional e à articulação da política municipal da área da infância, era preciso que os profissionais entrevistados tivessem informações disponíveis e pudessem, em função de sua prática, discorrer sobre as variáveis pesquisadas. Assim, na composição da amostra, buscou-se escolher profissionais que necessariamente tivessem, em função do seu trabalho,

relação com Conselhos Tutelares. A escolha dos entrevistados considerou também os tipos de atores com os quais o CT se relaciona habitualmente.

Em consequência, a definição da amostra previu um grupo misto composto de conselheiros tutelares, conselheiros de direito, gestores públicos da área de assistência social (ou da área de infância, quando aplicável), operadores de justiça da área da infância e juventude, e integrantes de organizações da sociedade civil atuantes na área.

A razão para a escolha de gestores de políticas municipais de assistência social²² foi o fato de os CTs geralmente estarem vinculados a estas secretarias, que custeiam, apoiam e, junto com os CMDCA's, organizam as eleições, bem como os cursos de capacitação para os CTs. São as Secretarias de Assistência Social, também, que costumam ser as mais cobradas quanto à oferta de políticas específicas para criança e adolescentes, em geral gerenciadas por elas (embora as redes de saúde e educação também sejam consideradas fundamentais).

Na categoria dos operadores de justiça foram considerados juizes da Vara da Infância e Juventude, promotores da Infância e Juventude e defensores públicos. Tal escolha baseia-se em que o CT foi concebido para absorver demandas que antes do ECA deveriam ser atendidas pelo Poder Judiciário, notadamente no que tange às medidas de proteção. No Sistema de Garantia de Direitos, o trabalho dos CTs é complementado pela ação de promotores, juizes e defensores com quem frequentemente os conselheiros têm contato no exercício de sua função. Pareceu justificado entrevistá-los, e ouvir suas considerações a respeito das variáveis selecionadas, numa pesquisa cujo foco central são os conselhos tutelares.

Quanto à escolha de conselheiros municipais de direito da criança e do adolescente, a razão para incluí-los como entrevistados está no fato de eles serem fundamentais para a articulação da política municipal da área e tradicionalmente coordenarem os cursos de capacitação dos conselheiros tutelares. A proposta de ouvir atores da

²² Foram consideradas as Secretarias de Assistência Social ou equivalentes, tais como Promoção Social, Desenvolvimento Social, etc. Foi também entrevistado um secretário municipal de Infância e Juventude, secretaria à qual, naquela cidade, os CTs estão vinculados.

sociedade civil organizada que desenvolvam atuação na área dos direitos de crianças e adolescentes justifica-se pelo relacionamento que os CTs têm com as entidades (seja no encaminhamento, seja na parceria para reivindicar políticas) e, também, como forma de se ter um contraponto ao amplo conjunto de agentes públicos. Ainda assim, houve um predomínio intencional de tais agentes, porque entendeu-se que para as respostas às variáveis pesquisadas era importante que o interlocutor estivesse na posição de deliberar e executar políticas, ou que fosse uma autoridade no campo (como os operadores de justiça).

O desenho da composição do grupo de entrevistados previa – além das diferentes inserções profissionais no Sistema de Garantia de Direitos, com diversidade do recorte de atuação e trajetória – ouvir atores de municípios de portes²³ distintos. Além disto, nem todos deveriam figurar entre municípios exemplares na atenção à criança e ao adolescente²⁴. Ou seja, embora o nível de organização da política municipal não tenha sido analisado antes da pesquisa, como parte dos procedimentos metodológicos prévios à composição da amostra, tomou-se o cuidado de não escolher apenas aqueles municípios que notoriamente estão entre os considerados mais avançados, no campo da infância e adolescência. Seguindo a lógica das inserções profissionais e do porte dos municípios, foram estabelecidas metas de quantos deveriam ser os entrevistados de cada categoria. A Tabela 1, ao final desta seção, detalha tais metas, comparando-as com o que foi efetivamente realizado. Já a Tabela 2 apresenta as datas das entrevistas por categoria

²³ Para a classificação do porte dos municípios tomou-se por base a definição do Plano Nacional de Assistência Social (2004):

- Municípios pequenos 1 : com população até 20.000 habitantes
- Municípios pequenos 2 : com população entre 20.001 a 50.000 habitantes
- Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes
- Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes
- Metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes.

²⁴ No primeiro desenho da pesquisa, a proposta previa entrevistar conselheiros tutelares, conselheiros de direito da criança e do adolescente, promotores e juizes da Infância e Juventude e gestores de secretarias municipais de assistência social (ou equivalentes) de quatro municípios do Estado de São Paulo, escolhidos a partir dos resultados da pesquisa *Conhecendo a Realidade*, realizada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, em parceria com o CEATS/FIA em 2007. Com base nos dados detalhados da pesquisa, seria possível escolher duas cidades que estivessem em situação aparentemente favorável para o funcionamento dos CTs e duas cidades em situação aparentemente desfavorável. A pesquisa qualitativa viria então aprofundar e complementar esses resultados. Dada a dificuldade de obter as planilhas detalhadas da pesquisa da SEDH (foram feitas inúmeras tentativas infrutíferas nesse sentido) e as recomendações da banca de qualificação, o desenho da amostra foi modificado, mantendo-se no geral os grupos de entrevistados

profissional, indicando a cidade onde o profissional entrevistado atua e o número de habitantes do município em questão. Além disso, diferencia (por meio de letras) os entrevistados quando há mais de um por categoria na mesma cidade.

Traçadas as metas, passou-se ao trabalho de buscar efetivamente quem seriam os entrevistados. Os roteiros de entrevista eram razoavelmente longos e demandavam que o profissional interrompesse suas atividades por, pelo menos, uma hora. Era preciso que o entrevistado pudesse dispor desse tempo e tal disponibilidade foi buscada entre profissionais já envolvidos com a causa dos conselhos tutelares, ou que figurassem entre os relacionamentos profissionais já construídos pela pesquisadora, ou, ainda, que fossem indicados a partir desses relacionamentos.

O prazo para a realização das entrevistas, efetuadas entre outubro e dezembro de 2009, também foi um elemento restritivo, por demandar que elas fossem realizadas em locais não muito distantes da cidade de São Paulo, local de residência da pesquisadora.

Ressaltam-se aqui todos esses fatores para justificar o fato de a efetiva composição do grupo de entrevistados não ter seguido exatamente o desenho original. Embora seja representativa das diversas inserções profissionais no Sistema de Garantia de Direitos, ela é pouco diversificada quanto ao porte dos municípios. Entende-se que a amostra foi composta pelas possibilidades dadas no momento da pesquisa, mas que ela não correspondeu ao ideal. Ainda assim, acredito que ela permitiu a obtenção de resultados que contribuem para a reflexão no campo dos Conselhos Tutelares.

Tabela 1 – Entrevistados: metas *versus* realização efetiva

Proposta do desenho de pesquisa	Efetivamente Realizado
Gestor da Política Municipal de Criança e adolescente	
Meta: 3 gestores, um de município de pequeno porte, outro de médio porte, outro de grande porte	4 gestores: 2 de cidades de grande porte e 2 de metrópole
Juiz da Vara da Infância e Juventude	
Meta: 2 juízes: um lotado em cidade de médio porte e outro em cidade de grande porte	2 juízes de metrópole, mas com experiência em cidades menores
Promotor da Infância e Juventude	
Meta: 2 promotores, um lotado em cidade de médio porte e outro em cidade de grande porte	1 promotor de cidade de grande porte
Defensoria Pública	
Meta: 2 defensores, um lotado em São Paulo e outro no interior do estado	1 defensor de São Paulo
Conselheiros	
Meta: 6 conselheiros ou três grupos de conselheiros sendo representativos de municípios de pequeno, médio e grande portes	6 conselheiros de municípios de grande porte em três grupos, todos de municípios de grande porte
CMDCA	
Meta: 2 conselheiros de municípios de portes diferentes	2 conselheiros de municípios de grande porte, ambos representantes da sociedade civil
Sociedade Civil/ ONGs	
Meta: 2 entrevistados da sociedade civil organizada ou de organizações não-governamentais com relacionamento com os CTs de cidades de portes diferentes	1 membro de ONG de metrópole

Tabela 2 – Entrevistados por categoria e data de realização da entrevista

Gestor da Política Municipal de Criança e Adolescente	Data da entrevista
Gestor de Assistência Social A e Gestor de Assistência Social B de São Paulo - 11 milhões de habitantes (metrópole)	9/10/2009
Gestor de Assistência Social de Santo André - 679.753 habitantes (grande porte)	22/10/2009
Gestor de Infância e Juventude de São Carlos - 226.789 habitantes (grande porte)	26/11/2009
Juiz da Vara da Infância e Juventude	
Juiz da Infância e Juventude de São Paulo - 11 milhões de habitantes (metrópole) identificado na pesquisa como <u>Operador de Justiça A</u>	16/10/2009
Juiz da Infância e Juventude de São Paulo - 11 milhões de habitantes (metrópole) identificado na pesquisa como <u>Operador de Justiça B</u>	11/12/2009
Promotor da Infância e Juventude	
Promotor da Infância e Juventude de Santos identificado como operador de justiça de Santos - 432.213 habitantes (grande porte)	21/10/2009
Defensoria Pública	
Defensor Público de São Paulo - 11 milhões de habitantes (metrópole) identificado na pesquisa como <u>Operador de Justiça C</u>	9/10/2009
Conselheiros	
<u>Conselheiro Tutelar A</u> e <u>Conselheiro Tutelar B</u> de Santo André - 679.753 habitantes (grande porte)	3/11/2009
<u>Conselheiro Tutelar C</u> , <u>Conselheiro Tutelar D</u> e <u>Conselheiro Tutelar E</u> de Santos - 432.213 habitantes (grande porte)	21/10/2009
Conselheiro tutelar de Barueri - 281.961 habitantes (grande porte)	15/12/2009
CMDCA	
Conselheiro de Direitos de Santos, representante da Sociedade Civil, ex-conselheiro tutelar - 432.213 habitantes (grande porte)	21/10/2009
Conselheira de Direitos do Guarujá, representante da Sociedade Civil - 312.504 habitantes (grande porte)	21/10/2009
Gestor de Assistência Social de Santo André também Conselheiro de Direitos, representando a sua pasta	
CEDECA/ONG	
Profissional de CEDECA – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente de São Paulo – 11 milhões de habitantes	16/11/2009

3.3.2 Desenho da investigação

Considerando a seleção dos entrevistados, bem como as variáveis e os indicadores a serem trabalhados, foram elaborados três roteiros básicos de entrevista: um para operadores de justiça, um para conselheiros tutelares e um para conselheiros de direito e gestores da política de criança e adolescente (ver Anexos 1, 2 e 3). Tais

roteiros seguiram aproximadamente a mesma estrutura, variando apenas alguns temas.

A base para a elaboração dos roteiros foi a preocupação em procurar descrever, com critérios objetivos, o que é um conselho tutelar que funciona bem e as três grandes variáveis que teriam influência direta ou marcante nesse funcionamento: perfil do conselheiro, desenho institucional e articulação da política de criança e adolescente. A partir de então, cada uma das três variáveis foi desmembrada no conjunto de indicadores previamente delineados, que deveriam ter sua pertinência investigada. Cada indicador, por sua vez, se desdobrou em temas de investigação e em um conjunto de questões para compor o roteiro de entrevistas. Em consequência, cada pergunta dos roteiros aplicados se relaciona a um indicador (ou mais de um) pesquisado. O Anexo 4 apresenta as variáveis, seus indicadores e algumas observações consideradas pertinentes para a elaboração dos roteiros de pesquisa.

A tabela a seguir resume as variáveis e seus respectivos indicadores, numerados conforme consta nos roteiros de entrevista.

Tabela 3 – Variáveis e indicadores

VARIÁVEL: PERFIL DO CONSELHEIRO	
Indicadores	
1. Nível de conhecimento do ECA.	
2. Experiência prévia na área de criança e adolescente	
3. Escolaridade mínima e exigência de alguma formação para se candidatar ao cargo	
4. Histórico anterior e experiência prévia dos conselheiros	
5. Representatividade dos conselheiros	
VARIÁVEL: DESENHO INSTITUCIONAL	
Indicadores	
6. Independência e autonomia do CT <i>versus</i> dependência do Executivo para provimento de recursos e infra-estrutura para seu funcionamento	
7. Ambiguidade do papel dos CTs: atendimento dos casos individuais de violações <i>versus</i> ações no plano coletivo. (Indicação normativa de qual deve ser o papel do CT.)	
8. Ênfase no aspecto técnico do CT <i>versus</i> ênfase no aspecto político-representativo do CT. (CT tem sido interpretado como órgão técnico ou político?)	
9. Poder de sanção e legitimidade do CT	
VARIÁVEL: ARTICULAÇÃO DA POLÍTICA LOCAL DE CRIANÇA E ADOLESCENTE	
Indicadores	
10. Papel da política local no fortalecimento dos CTs: Sistema de Garantia de Direitos funcionando com rede de atendimento instalada.	
11. Realização de diagnósticos periódicos da área de criança e adolescente e planejamento das prioridades de investimento com base no diagnóstico.	
12. SUAS (Sistema Único de Assistência Social) instalado ou em processo avançado de instalação.	
13. Poder efetivo que os CTs têm para fazer valer suas decisões.	
BOM FUNCIONAMENTO	
14. Descrição do que é CT que funciona bem. Este indicador (numerado como 14 nos roteiros de entrevista) é afetado pelas três variáveis indicadas acima.	

3.3.3 Registro e análise

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, à exceção de uma, em que o registro não foi permitido pelo entrevistado.

Para a análise do material, as entrevistas foram lidas em blocos, conforme a inserção dos atores no Sistema de Garantia de Direitos: conselheiros de direito e

gestores de assistência, operadores de justiça, conselheiros, e integrante do CEDECA.

As respostas dos entrevistados foram classificadas conforme os quatorze indicadores listados na Tabela 2, que originaram as perguntas dos roteiros. Em função das respostas obtidas, foram criadas mais três categorias de agrupamento das informações: imagem do conselho tutelar, requisitos para um bom conselho ou para um bom conselheiro e temas relativos à organização do trabalho do CT, tais como atuação de forma colegiada ou regime de horas trabalhadas.

A análise de todo o conjunto das respostas foi organizada e sintetizada de forma a responder aos objetivos da pesquisa: a descrição do Conselho Tutelar que funciona bem e a interferência do perfil dos conselheiros, do desenho institucional e da articulação da política local de criança e adolescente no funcionamento dos CTs. As seções seguintes correspondem à descrição dos resultados obtidos em cada um desses tópicos.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 O Conselho Tutelar que funciona bem e requisitos para um bom conselho

Conforme apontado nas seções anteriores, a literatura sobre conselhos tutelares discute as interpretações relativas às atribuições legais dos CTs, assim como qual deve ser o centro da sua atuação. Descreve, ainda, as ações que os CTs privilegiam e as formas como têm atuado. Os estudos que compõem essa literatura partem de premissas implícitas daquilo que normativamente seria desejável para uma apreciação positiva do trabalho de um Conselho Tutelar, ou seja, partem do que seriam os requisitos para o bom funcionamento de um CT, mas sem que essa perspectiva normativa seja explicitada.

Foi com a intenção de contribuir para preencher tal lacuna que se procurou, na pesquisa de campo deste estudo, identificar quais seriam os elementos distintivos do bom funcionamento do CT, segundo os atores do Sistema de Garantia de Direitos. O presente capítulo apresenta os elementos assim identificados.

Na descrição que se segue, é possível observar que, nas falas dos entrevistados²⁵, os aspectos característicos de um CT que funciona bem estão vinculados aos requisitos necessários para esse bom funcionamento e às principais variáveis que este estudo identificou como influentes no funcionamento dos CTs. A análise dessas variáveis será apresentada nas seções seguintes.

A pesquisa indica três categorias de respostas para distinguir um CT que funciona bem. Em primeiro lugar, há respostas que destacam o nível de articulação do CT, os resultados de sua atuação e o reconhecimento obtido pelos CTs. Um exemplo dessa categoria são as respostas que destacam o bom conhecimento da rede de atendimento e dos seus fluxos. Em segundo lugar, há aquelas que enfatizam o processo de trabalho dos conselheiros. Tal ênfase é dada com maior frequência justamente pelos conselheiros tutelares. Um exemplo dessa categoria é a

²⁵ O procedimento adotado não pretendeu reproduzir, aqui, transcrição completa das falas dos entrevistados, mas, sim, remeter os elementos que emergiram das entrevistas aos trechos pertinentes destas falas, ao final dos quais aparece, entre parênteses, a identificação da posição institucional do entrevistado e da localidade onde atua.

importância dada ao trabalho colegiado. Um terceiro conjunto de respostas destaca as condições de trabalho e alguns aspectos institucionais. Um exemplo são as menções à infraestrutura dos CTs e a garantias trabalhistas.

Resultados, articulação e reconhecimento

Um dos pontos enfatizados pela maioria dos entrevistados para descrever um CT que funciona bem é a capacidade de entendimento dos fluxos da rede de atendimento da criança e do adolescente, o que permitiria fazer um encaminhamento apropriado para se alcançar o ressarcimento ao direito violado. O conselheiro deve saber o que cada organização faz e que público ela atende, para que os encaminhamentos efetuados sejam mais claros. O entendimento dos fluxos da rede passa também pela compreensão da legislação (operador de justiça de Santos) e pelo conhecimento das políticas e planos nacionais da área da infância, como, por exemplo, o *“Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, o Sistema Único de Assistência Social e suas estruturas”* (gestor de assistência social de Santo André)

Além do entendimento dos fluxos da rede, é preciso que, no CT que funciona bem, o conselheiro conheça suas atribuições e faça seu trabalho de forma articulada com a rede de atendimento. Um dos entrevistados acredita que, no município onde ele atua, o CT funciona melhor do que a média porque *“está em sintonia com os demais serviços”*, e se vale deles para embasar tecnicamente seus encaminhamentos (operador de justiça de Santos). Nas palavras deste entrevistado:

“O conselheiro bom é aquele que é capaz de dialogar com outras instituições das quais um bom trabalho depende. Aquele que, antes de apresentar um caso ou de tomar uma decisão a seu respeito, entra em contato, por exemplo, com a técnica do CRAS. É aquele conselheiro que antes de decidir pelo acolhimento institucional de uma criança ou adolescente, investiga a situação, pesquisa na comunidade na qual a criança está inserida se não existe uma rede social de apoio, se não existe uma família extensa, se a família está sendo acompanhada pelos equipamentos da assistência social. Isso tudo vem refletido, no momento que o conselheiro toma a decisão ele te mostra tudo o

que ele fez. Então é um conselheiro que tem uma ampla visão, de certa forma, dos equipamentos públicos. O conselheiro precisa ter visão sistêmica. Precisa absorver o que é a administração pública municipal para poder desempenhar bem as suas funções.”

Todavia, ainda que esse tipo de constatação pareça óbvia, os entrevistados salientam que o conselheiro tutelar só consegue trabalhar articuladamente com a rede quando ela está instalada e funciona de forma sistêmica. Ou seja, a ação de um conselho não depende apenas da capacidade de seus membros, mas está condicionada à existência de uma rede articulada e atuante de atenção à criança e ao adolescente, *“que permita uma melhor atuação do CT”* (operador de justiça de Santos). Isto significa que o CMDCA deve funcionar bem; promotor e Vara da Infância devem atuar em consonância com ECA e próximos do CT; e os serviços de atendimento devem atuar na perspectiva da referência e contrarreferência. É isso que uma gestora da política de assistência social de São Paulo ressalta, nos seguintes termos:

“Para cumprir bem as suas funções os conselheiros têm que entender bem o que elas significam e é preciso que a rede de serviços funcione. Há lugares em que o Conselho Tutelar tem capacidade de influenciar a formulação da política do município, dá palpite no orçamento, faz mobilização local, cobra do Executivo, atende e encaminha as demandas. Porém, quando não tem a rede de serviço eles morrem na praia” (gestora de assistência social A de São Paulo).

Correlacionada à articulação e à efetiva instalação da rede, outra dimensão mencionada como indicador de bom funcionamento do CT diz respeito à presteza no atendimento e ao efetivo cumprimento da medida por ele aplicada. De acordo com a fala de um entrevistado, *“[o] atendimento deve ser feito quando surge a demanda e o poder de requisição do CT deve dar conta da violação. O destinatário da requisição deve cumpri-la e não decidir se é o caso de cumpri-la”* (operador de justiça C de São Paulo). Essa afirmação aponta para dois outros fatores: a solução efetiva do caso em período razoável e a importância da legitimidade do CT para seu funcionamento adequado.

De um lado, o conselheiro “*deve mobilizar recursos e agilizar atendimentos para os casos emergenciais*” (conselheira tutelar B de Santo André), “*deve achar soluções rápidas, ter iniciativa e não tender para o assistencialismo*” (gestor de assistência social de Santo André), “*para proporcionar um bom resultado o conselheiro deve fazer um atendimento estruturado e concluí-lo, checando se o encaminhamento dado foi cumprido*” (conselheiro tutelar de Barueri). De outro lado, o conselheiro só consegue ter efetividade no seu trabalho se o destinatário da medida aplicada cumpri-la, seja ele o governo e seus serviços, ou a família. Nesse sentido, os entrevistados apontam para a importância da capacidade de articulação, comunicação, e diálogo com os serviços e com a comunidade, bem como a de obtenção de reconhecimento.

É justamente em função do reconhecimento pelos agentes prestadores dos serviços ou pela comunidade que a maioria dos conselheiros tutelares entrevistados conclui que seus respectivos conselhos funcionam bem. “*Somos reconhecidos pelo governo e pelas entidades e fazemos parcerias*” (conselheira tutelar A de Santo André). Os conselheiros tutelares de Santos também utilizaram critério similar: sua avaliação de que o CT em que atuam funciona bem baseou-se no fato de serem procurados pela sociedade e pelos serviços e escolas que encaminham casos, e na credibilidade que lhes é dada em sua participação nas reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Nessa mesma linha, pode-se dizer que um Conselho Tutelar funciona bem porque as pessoas atendidas “*voltam e agradecem. Muitas vezes falam que o atendimento proporcionou diálogo para uma família onde ele não existia*” (conselheiro de Barueri).

Entre os indicadores de bom funcionamento, aparece nas entrevistas também o quesito de ter iniciativa, isto é, a ideia de que não se atua somente nos casos particulares de violação de direitos. Esse ponto é destacado tanto por aqueles que acreditam na necessidade de o CT ter ação preventiva, que se antecipe às situações de violação (gestor de infância e juventude de São Carlos), quanto por aqueles que destacam a importância da ação política do CT, da sua participação na elaboração do orçamento (gestor de assistência social de Santo André). Neste último caso, o entrevistado destaca a importância da construção de um diagnóstico da área para a

elaboração de um planejamento que defina “*o que se quer, onde se quer chegar e como se chegará lá*” (gestor de assistência social de Santo André). Os entrevistados indicam ainda que para ter esse tipo de ação mais protagônica, é preciso que o CT seja articulado e envolva outros atores sociais, tais como os integrantes do sistema de justiça e das universidades, além, é claro, de haver um bom conhecimento do ECA.

Processo

Entre os aspectos relativos ao processo de trabalho, apontados como indicadores de bom funcionamento dos CTs, foi mencionado – em especial pelos conselheiros tutelares entrevistados – o diálogo interno, isto é, entre os próprios conselheiros: “*hoje nós não somos os melhores, mas estamos entre eles. O princípio de tudo é o diálogo e união entre a gente. Os encaminhamentos são bons porque sai daqui já com uma decisão tomada com diálogo [entre os conselheiros]*” (conselheiro tutelar de Barueri). O mesmo ponto é levantado por conselheiros de outra cidade: “*funcionar bem também é trabalhar em conjunto, dar respaldo uns aos outros. É importante o trabalho em equipe, a cumplicidade e a ajuda mútua entre os conselheiros, inclusive aquele conselheiro que sabe mais explicar para o que sabe menos*” (conselheira tutelar A de Santo André).

O referido respaldo mútuo para as decisões dos conselheiros está relacionado com aquelas situações nas quais as decisões dos CTs têm implicações expressivas. Um exemplo é uma situação na qual um dos conselheiros autorizou transfusão de sangue para uma criança, filha de testemunhas de Jeová, denominação religiosa que se opõe a essa prática médica. O conselheiro foi acionado judicialmente, mas o Conselho assumiu a responsabilidade. Assim, a menção ao diálogo e à ajuda mútua está intimamente relacionada à tomada de decisão de forma colegiada, o que aparece na fala dos outros atores do Sistema de Garantia de Direitos como uma forma de aprimorar o trabalho quando os conselheiros são menos qualificados.

No entanto, os entrevistados foram unânicos em dizer que a decisão colegiada só acontece nos casos mais complexos e naqueles que suscitam dúvidas em relação às condutas a serem adotadas. “*Não dá tempo de juntar o quórum para decidir, tem*

famílias esperando” (conselheiro tutelar de Barueri). Além de falta de tempo para tomar decisões conjuntas no cotidiano dos Conselhos, as escalas de trabalho adotadas nos CTs, que compreendem folgas e compensações dos plantões, fazem com que seja relativamente rara a presença simultânea dos cinco conselheiros na sede. O momento de o Conselho reunir todos seus membros acaba sendo restrito a determinado horário na semana. Foram citados também, como fatores que reduzem as decisões tomadas de forma colegiada, a falta de estrutura física (falta de salas que comportem todos os membros do CT) e a adoção de uma estrutura hierárquica de funcionamento com coordenação ou presidência. A tendência para a pouca atuação dos Conselhos de forma colegiada é confirmada pela literatura (Nascimento e Scheinvar, 2007).

Os turnos de trabalho também são citados como fator que tem impacto no bom funcionamento dos CTs, pois é preciso que os conselheiros tutelares estejam efetivamente disponíveis quando a população os procura *“nos finais de semana, feriados e período noturno. Se tem três conselheiros na sede, um de folga e outro vai trabalhar no período noturno, como dar sequência aos casos?”* (conselheira de direitos do Guarujá).

A disponibilidade de tempo e o diálogo com os demais conselheiros são aspectos que se relacionam com outro fator apontado como indicador do bom funcionamento do CT: a ideia de que o atendimento deve ter começo, meio e fim. De acordo com uma fala de entrevista:

“O conselheiro deve pegar um caso e terminar de resolvê-lo. Ele não deve ir embora para casa e deixar o atendimento sem uma orientação, sem conversar com seus pares. [Ele] deve interagir com os outros conselheiros, passar o caso, dar sequência. E deve ver o que aconteceu depois.”
(conselheira de direitos do Guarujá)

A quantidade de atendimentos realizada também é apresentada como uma referência do bom funcionamento do CT. No entanto, o parâmetro utilizado varia conforme a posição do ator no Sistema de Garantia de Direitos. Em uma cidade de grande porte na qual foram entrevistados conselheiros tutelares e um gestor de

assistência social, a média aproximada de 250 atendimentos mensais é interpretada pelos primeiros com sinal positivo e como reflexo de que há muita demanda. Já para o gestor, o número não é lido como especialmente expressivo de bom funcionamento, já que significa uma média de 2,5 casos por dia por conselheiro para um expediente de oito horas (250 divididos por 5 conselheiros, ao longo de 20 dias úteis).

Por fim, os entrevistados levantam aspectos de processo referentes à forma como o atendimento deve ser feito. Um primeiro ponto salientado é o de não misturar as questões emocionais pessoais com aquelas despertadas pelos atendimentos. *“O conselheiro não deve trazer jamais o problema pessoal para o CT, tem que estar aberto para ouvir os problemas alheios e analisá-los sem se colocar dentro dele para poder resolver com consciência, com inteligência”* (conselheiro tutelar de Barueri). Mas isto não é simples, pois, como pondera outro entrevistado, *“o conselheiro trabalha sob tensão, com casos difíceis, vai absorvendo mazelas e não tem como descarregar, não tem tratamento ou apoio psicológico”* (conselheiro de direitos de Santos).

Além de não misturar suas questões pessoais aos atendimentos, no CT que funciona bem, o conselheiro sabe ouvir, ou seja, ele *“escuta, atende à demanda, vê o fato apresentado e acompanha este caso”* (conselheira tutelar C de Santos). Deve escutar e *“tomar o máximo de cuidado na hora da decisão, sem exceder a sua autoridade”* (conselheiro tutelar de Barueri). O conselheiro *“precisa pensar como vai colocar as coisas para a pessoa, pois aquele que é atendido pelo Conselho já está fragilizado. Ele precisa ter postura”* (conselheira tutelar C de Santos). Um modo de auferir se a escuta está sendo feita a contento é *“não ter muitas reclamações das pessoas dizendo que não foram atendidas da forma devida ou mesmo que não foram atendidas.”* (conselheiro tutelar de Barueri). Para dar conta desse atendimento, o conselheiro deve *“saber negociar, tem que ter habilidades políticas. Mas a maioria não tem esse perfil político”* (gestor de assistência social de Santo André).

Condições de trabalho e aspectos institucionais

Alguns aspectos institucionais e das condições de trabalho são percebidos como indicadores do bom funcionamento dos CTs. Na verdade, são uma espécie de pré-requisito, ou de base institucional para tanto. O primeiro aspecto destacado é a quantidade de Conselhos Tutelares em relação à população do município. Segundo vários entrevistados, os CTs devem existir em número compatível com a população e complexidade da cidade de forma tal que sejam capazes de atender à demanda local no período de trabalho estabelecido (gestor infância e juventude de São Carlos, operadores de justiça de São Paulo, diversos conselheiros). Além disso, a maioria dos entrevistados afirma que, para o bom funcionamento dos CTs, há necessidade de apoio administrativo e de infraestrutura adequada (viatura, telefone, acesso à Internet etc.).

Também as condições de trabalho são mencionadas em diversas entrevistas. Em algumas, a remuneração dos conselheiros é considerada insuficiente, dada a extensão da carga horária (plantões, em especial) e muitos entrevistados falam da não-inclusão de direitos trabalhistas nas previsões legais municipais, já que a maior parte não tem férias, não recebe décimo-terceiro salário e tampouco tem direito à licença médica ou à licença-maternidade (o mesmo dado foi encontrado na pesquisa do CEATS/FIA, 2007). Adicionalmente, foi apontado, como fator, o seu lugar político-institucional. De acordo com a fala de um entrevistado, para o CT funcionar bem “*é necessário que ele não esteja situado subordinadamente na política e administração locais, que esteja situado igualitariamente a outros órgãos na rede de relações de poder*” (operador de justiça de São Paulo).

Vários entrevistados, em especial gestores de assistência e conselheiros de direito, mencionam que diversos conselheiros tutelares não têm formação suficiente para o exercício da função. Por isso consideram como indicador do bom funcionamento dos CTs a existência de processos de capacitação em relação ao ECA e à construção de relacionamento com as outras áreas da política para criança e adolescente. Tais entrevistados ressaltam a importância da oferta de aprendizagem continuada e da instalação de escolas de conselhos como formas de qualificar a ação conselheira.

Os operadores de justiça em geral trazem para a discussão a ausência de mecanismos intermediários de controle e de punição – como advertência, multa ou

suspensão – de conselheiros que cometam falta ou negligência que, embora graves (por exemplo, os casos de conselheiros que não são encontrados no dia de seus plantões), não chegam a ser motivo de perda imediata do cargo.

Síntese: o Conselho Tutelar que funciona bem

Em suma, do ponto de vista dos resultados, da articulação e do reconhecimento, podemos dizer que o CT que funciona bem é aquele que faz o atendimento imediato dos casos recebidos, que tem suas requisições atendidas, e cujas medidas são efetivamente aplicadas no sentido de se obter um resultado rápido no ressarcimento do direito violado. Além disso, esse CT é composto por conselheiros que entendem que suas atribuições compreendem não apenas o atendimento e encaminhamento das demandas, mas também a influência no orçamento da área, a cobrança do Executivo e provocação do Judiciário; e, ademais, tais conselheiros devem desenvolver atuação preventiva baseada em diagnóstico e planejamento. Todas essas atividades devem ser feitas com conhecimento dos fluxos da rede de atenção à criança e ao adolescente, rede que idealmente deveria funcionar de maneira articulada e sistêmica. Para obter os resultados desejados, o CT precisa de reconhecimento das entidades, serviços e comunidade. A pesquisa indica, é também a obtenção de bons resultados nos atendimentos feitos pelo CT que traz esse tipo de reconhecimento.

Do ponto de vista do processo de trabalho, o CT que funciona bem é aquele no qual as decisões são tomadas de forma colegiada e no qual os conselheiros atuam conjuntamente. É também um CT que está efetivamente disponível para o atendimento à população, mesmo à noite e em feriados, realizando um número razoável de atendimentos por mês. Além disso, nesse CT, o atendimento tem começo, meio e fim. Nele, os conselheiros tutelares buscam e acompanham a solução de cada caso, resguardando a forma como a escuta é feita, sem abusar da sua autoridade e com foco na negociação e diálogo com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.

No que tange às condições de trabalho e aos aspectos institucionais, o CT que funciona bem é aquele que atende a uma população proporcional à sua capacidade,

que conta com apoio administrativo e infraestrutura adequados, que está em igualdade de condições de poder nas relações locais e que está aberto ao controle externo. É também um CT no qual os conselheiros têm acesso a uma formação continuada e recebem remuneração justa pelo trabalho que realizam, com direitos mínimos garantidos.

Feita essa descrição do que seria um CT que funciona bem, o que se segue nas próximas seções é a análise da interferência do perfil dos conselheiros, do desenho institucional e da política municipal de criança e adolescente nesse funcionamento.

4.2. Perfil dos conselheiros

Na seção 3.2.2, foram apresentadas as constatações da literatura quanto ao perfil de quem tem ocupado a função de conselheiro tutelar. Na pesquisa de campo efetuada, o assunto foi abordado para tentar depreender, a partir das respostas, interferências do perfil do conselheiro no funcionamento dos Conselhos Tutelares, em especial quanto à capacidade de atuar em conformidade com o ECA e quanto ao reconhecimento da sua atuação. A pesquisa indicou que o perfil dos conselheiros interfere significativamente no funcionamento do CT, em especial no potencial que o órgão tem de pressão e intervenção. O perfil dos conselheiros traz interferências expressivas no *modo* de realizar os atendimentos. Sendo o CT um “órgão-meio²⁶”, a avaliação do seu funcionamento está muito relacionada a processos. Por isso, o conhecimento que os conselheiros têm dos fluxos da rede, dos locais de encaminhamento, dos meandros da administração pública e a capacidade de terem suas decisões respeitadas são aspectos importantes. Tais atributos parecem depender bastante do perfil de quem é eleito para o cargo.

Escolaridade mínima e requisitos legais para concorrer ao cargo

A literatura aponta que 80% dos municípios estabelecem como um dos requisitos legais para a candidatura ao cargo de conselheiro tutelar a escolaridade mínima em

²⁶ Fala-se em órgão-meio porque, como o CT não faz o atendimento especializado, seu papel é o de intermediário, isto é, cumpre-lhe encaminhar os casos para os demais serviços e fazer representações para o Ministério Público ou Judiciário.

nível médio (CEATS/FIA, 2007). Esse é o caso nas localidades pesquisadas para este estudo. Todos os entrevistados consideraram que essa exigência de nível médio é adequada, à exceção de um operador de justiça, que acredita que o ensino superior deva ser exigido nos grandes centros urbanos. A concordância com a exigência desse requisito se deve ao impacto que se atribui à escolaridade no tipo de trabalho desenvolvido pelo conselheiro e à natureza da função. Nas palavras de um entrevistado: “[o] nível médio é necessário, pois uma menor escolaridade prejudica a capacidade de entendimento básico para poder atuar. O conselheiro precisa saber ler, escrever e interpretar e permitir que os outros interpretem o que ele falou e escreveu” (operador de justiça B de São Paulo).

Vários entrevistados expressaram posição similar e lembraram que grande parte do trabalho do CT consiste na expedição de ofícios e leitura de solicitações e relatórios. Conforme afirmado durante a pesquisa, a formação escolar interfere “na capacidade de aprendizado, de entendimento e interpretação do ECA e das leis. Há muito trabalho escrito para ser feito no CT” (gestor de infância e juventude de São Carlos).

Além da capacidade de produzir e interpretar textos, a escolaridade mínima é vista como necessária para o conselheiro ser “respeitado” pelos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, ou conforme uma das falas de entrevista: “a formação em nível médio permite com que ele [conselheiro] se coloque melhor em relação aos outros atores, na relação com quem detém o poder, com os gestores públicos. Ela aumenta a capacidade de enfrentamento dos conselheiros” (profissional de CEDECA). Ou seja, se a ideia é ter um órgão que possa defender direitos, é preciso que os ocupantes do cargo tenham conhecimentos formais mínimos que lhes permitam obter legitimidade e agir de forma autônoma junto aos profissionais da área de criança e adolescente.

Por outro lado, também, quase todos os entrevistados acreditam que as legislações municipais que regulam as eleições para os conselhos tutelares não devem exigir formação superior. Esse posicionamento apoia-se em duas grandes justificativas: na compreensão de que o trabalho do conselheiro “não é especializado” e na perspectiva de garantir que o candidato a conselheiro possa de fato representar a comunidade.

O primeiro ponto, relativo ao “trabalho não especializado”, refere-se à ideia de que a ação conselheira não deve ser de mesma natureza do que a do profissional de alguma área específica de conhecimento.

“Não precisa conhecimentos técnicos para a resolução de casos. Precisa saber qual foi o direito violado, a sua consequência e encaminhar para a área específica que vai fazer o atendimento. Eles se amparam na decisão técnica da área para dar suporte à decisão que vão tomar. Porém o conselheiro precisa saber do fluxo” (gestor de assistência social de Santo André).

Alguns entrevistados são mais enfáticos ainda em dizer que o conselheiro não deve procurar substituir a atividade do profissional especializado.

“O conselheiro não entende que ele não está ali enquanto assistente social, enquanto psicólogo, enquanto advogado, está ali enquanto conselheiro. Aham que vão poder exercer a formação deles no Conselho, o que é equivocado. O estudo de caso feito no CT não é o mesmo estudo do profissional. Mesmo que o conselheiro seja especializado, ele não pode fazer o atendimento da sua área porque não é função dele” (gestora de assistência social A de São Paulo).

Nessa perspectiva, portanto, o que aparece no conjunto das entrevistas é a ideia de que a função do conselheiro não é fazer o atendimento relativo à sua formação ou profissão de base, caso tenha alguma, mas, sim, requisitar o serviço especializado. Uma das conselheiras tutelares entrevistadas menciona que os conselheiros que possuem formação universitária *“sofrem mais”*, pois percebem a necessidade de uma intervenção técnica, *“sabem o que deve ser feito, mas não têm autonomia para atuar como técnico, ficam querendo palpar no trabalho do técnico da rede”* (conselheira tutelar A de Santo André).

Apesar de não prescreverem o nível universitário como exigência legal para o cargo, o que *“seria um exagero, difícil de definir quais áreas de formação exigir”* (gestor de

infância e juventude de São Carlos)²⁷, alguns gestores da política de criança e adolescente e operadores de justiça entendem que uma formação especializada pode ajudar, pode qualificar a intervenção, aprimorar a leitura dos casos. Todavia, *“formação superior ou técnica não garante qualidade do CT”*, conforme afirma uma conselheira de direitos do Guarujá.

Voz dissonante nesse aspecto é a de um operador de justiça de Santos que, como mencionado anteriormente, julga ser cabível requerer nível universitário para os conselheiros tutelares nos grandes centros urbanos. Considerando a complexidade das grandes cidades, o entrevistado afirma:

“Um conselheiro com mais saber técnico ou mais capacidade teria mais condições de discutir as políticas públicas que ele fiscaliza, fazer melhor a ponte entre situação individual e coletiva, podendo fiscalizar melhor as entidades, produzir laudos e relatórios mais bem feitos.”

“[E] existe uma deficiência técnica. O Conselho Tutelar é chamado a intervir em situações extremamente problemáticas, e muitas vezes ele [conselheiro] não está capacitado o suficiente para entender a dinâmica do que está acontecendo” (operador de justiça de Santos).

No entanto, adensando a posição contrária à exigência de nível superior para a candidatura ao CT, diversos entrevistados preconizam a importância de dar oportunidade para que pessoas das comunidades de base possam se candidatar, e, vale dizer, esse é um ideal presente na gênese mesma da proposta dos CTs. Conforme fala de entrevista, *“[o] CT é um órgão de feição leiga, popular, de envolvimento comunitário. Considerando a realidade do país, não tem como estabelecer requisitos de educação formal muito acentuados ou outras coisas, você acabaria desvirtuando [a proposta inicial]”* (operador de justiça A de São Paulo). Complementando esse modo de pensar, outro operador de justiça de São Paulo

²⁷ Mesma ideia é defendida por um conselheiro tutelar de Barueri. Para ele, os aspectos do trabalho do CT poderiam ser comparados aos de um advogado, psicólogo, assistente social. No entanto, apesar de tais aspectos estarem presentes durante os atendimentos, o conselheiro não exerce essas funções, não faz o atendimento especializado. Por isso, entende que seria difícil optar por uma ou outra profissão como requisito legal para a candidatura.

afirma que *“se a ideia for contratar um profissional, ele já não é mais um representante da comunidade. CT precisa ser um pedaço do todo, você não vai encontrar um PhD no Campo Limpo. Conselheiro tem que se articular com pessoas da rede”* (operador de justiça B de São Paulo). Ou seja, se comunidades no Brasil têm em geral baixa escolarização, a exigência de formação universitária alijaria potenciais bons candidatos do processo eleitoral. Mas como a função demanda boa interpretação de texto, a escolaridade mínima de nível médio é tida como parâmetro desejável pela maioria dos entrevistados.

Ênfase é, portanto, dada ao atributo de liderança comunitária: *“não precisa ter uma formação escolar e acadêmica necessariamente, mas precisa ter o domínio da questão da cidadania. Não deve chamar um tecnocrata para ser conselheiro tutelar, ele também não tem perfil porque não tem entrada na comunidade”* (gestora de assistência social A de São Paulo). Outros entrevistados também se referem à disponibilidade para entrar nos locais mais precários como preferível à condição de profissional ou graduado (ou mesmo, talvez, incompatível com tal condição): *“é preciso conhecer as necessidades da comunidade, porque não adianta ser formado em serviço social ou em pedagogia e não ter o pique de entrar na favela, subir nas vielas, andar na lama, entrar nos barracos caindo aos pedaços”* (conselheira tutelar B de Santo André). Ou seja, a ideia é que conselheiro precisa ser menos técnico e mais alguém da comunidade, identificado com ela, e que tenha possibilidade de nela transitar.

Alguns entrevistados (em especial os operadores de justiça e o gestor de assistência social de Santo André) lembram que o papel do conselheiro é um papel muito político, de defesa de direito; por isto, o conselheiro *“precisa juntar características de várias áreas do conhecimento para poder exercer adequadamente o seu trabalho”* (gestor de infância e juventude de São Carlos) e precisa *“conhecer os serviços que são oferecidos para enfrentar as vulnerabilidades”* (gestor de assistência social de Santo André). Nessa mesma linha de pensamento, uma gestora de assistência social de São Paulo afirma que *“o perfil do conselheiro deve ser predominantemente político e não técnico. Já existem vários especialistas na rede, não precisa de mais um. O CT precisa, sim, ter uma função política de mobilização de recursos. Se ele identifica uma violação, precisa analisar naquela situação quais recursos, quais*

ativos da comunidade precisam ser mobilizados para superá-la” (gestora de assistência social A de São Paulo).

Há habilidades humanas e relacionais indicadas pelos entrevistados, tais como capacidade de escuta e de mobilização de recursos que dependem mais do “jeito” da pessoa do que do seu nível de formação. Ou seja, são competências que não são adquiridas no processo formal de educação. *“Para poder seguir a lei, entender o papel do CT, é preciso ter certo discernimento. Não é só qualificação técnica, precisa ter alguma experiência de vida, saber intermediar conflitos, não pode ser muito jovem. Precisa ter uma habilidade especial de relacionamento, capacidade de diálogo, estabilidade emocional”* (conselheira de direitos do Guarujá).

Conhecimento e interpretação do ECA

Escolaridade, formação especializada e habilidades relacionais e humanas somam-se ao nível de conhecimento do ECA e à experiência prévia, como componentes importantes do perfil dos conselheiros. Em relação ao conhecimento do ECA, alguns entrevistados, sobretudo os gestores da política de criança e adolescente, ressaltam a ignorância dos conselheiros em relação ao seu conteúdo, ponto também destacado pela literatura (Alberton, 2005). Outros entendem que o principal problema está na maneira como os CTs têm interpretado e aplicado esse código. Nas palavras dos entrevistados:

“[Os conselheiros] não conhecem o ECA, o papel e a atribuição do conselheiro tutelar. Nota-se isto pelos encaminhamentos. Nem sempre fazem uma análise da família ampliada e gestões para que criança possa ir para esta família. Até a mudança da lei de adoção, a primeira opção para casos de violência, drogas etc. na família era o abrigo. Isto faz o CT perder credibilidade, é ruim para sua imagem” (gestor de assistência social de Santo André).

“os conselheiros em geral não conhecem bem o ECA, têm limitações de formação, escolar inclusive” (gestora de assistência social B de São Paulo).

Há entrevistados com posições menos enfáticas, mas que, ainda assim, também fazem ressalvas: *“os conselheiros têm uma atuação relativamente pautada no ECA, procuram encaminhar a maior parte das soluções nesse campo. Mas [o último mandato] não foi um mandato que fugiu completamente do assistencialismo”* (gestor de infância e juventude de São Carlos). O perfil assistencialista também é ressaltado pelo operador de justiça de Santos, para quem *“o papel do CT não é servir de favor à mãe, é pra garantir direito, sem postura assistencialista”*.

A linha divisória entre fazer o favor e garantir o direito pode por vezes parecer tênue. Um dos conselheiros tutelares de uma cidade de grande porte afirma que seu trabalho consiste em ajudar as pessoas, e relata situações em que ajudou uma pessoa a procurar emprego ou facilitou a obtenção de uma cesta básica. Conselheiros tutelares de outra grande cidade relatam também situações em que ficaram sensibilizados e ajudaram pessoas da comunidade acometidas por uma enchente a obterem móveis ou, em outra ocasião, arrecadaram doações de brinquedos para crianças que estavam em situação vulnerável. Esse tipo de atitude está equivocado? Tende para uma ação excessivamente tutelar? Ou reflete uma situação na qual o conselheiro fica emocionalmente tocado e amplia o escopo do seu trabalho? Difícil uma resposta assertiva nestes casos. O importante, como cita um operador de justiça de São Paulo, é que o conselheiro entenda que seu trabalho é restaurar o direito e não “fazer favor”.

É nesse contexto que entram as questões de interpretação do ECA, dos limites e potencialidades da atuação. *“Os conselheiros usam e consultam o ECA, mas muitas vezes não sabem interpretá-lo”* (conselheira de direitos do Guarujá). Ou ainda nas questões de abrigo²⁸, ao interpretarem a proteção de um modo literal acabam agindo contrariamente ao interesse da criança: *“têm preocupação de proteger a criança, mas muitas vezes fazem uma leitura exagerada da situação, abrigam ‘a olho’ e não pesquisam alternativas na comunidade”* (operador de justiça de Santos). São situações como essa que ensejam a percepção de que, apesar do intenso uso do ECA, ainda *“resta uma herança do Código de Menores”* na prática dos

²⁸ O abrigo deixou de ter tanto peso após a promulgação da nova lei de adoção (lei nº 12.010/2009), que retira do conselheiro a prerrogativa de inserir a criança em instituição, mesmo que temporária, sem passar pelo crivo da autoridade judiciária.

conselheiros (profissional de CEDECA). Ou seja, mesmo que o ECA seja uma ferramenta de trabalho, no confronto com a pobreza e com os conflitos familiares, muitos conselheiros tendem a ter uma prática assistencialista, que institucionaliza a criança ao invés de trabalhar os recursos da comunidade.

Ainda sobre a interpretação do ECA, cabe citar as seguintes falas de entrevista:

“O conselheiro lê o ECA dentro da sua realidade e das suas possibilidades. Ele é capaz de ter incorporado que existe um direito de acesso e permanência na educação. Percebe que isso depende de recurso público, mas ele passa a ter uma certa dificuldade de compreender que a solicitação do serviço demanda que se deflagre, no âmbito da administração pública, uma série de ações” (operador de justiça de Santos).

“Os conselheiros decoram o ECA e fazem uma leitura literal, fazem muita confusão, não têm visão do todo, do limite do serviço público” (operador de justiça B de São Paulo).

Ou seja, o que se depreende desse tipo de comentário é que o entendimento que os conselheiros têm quanto ao ECA não leva em conta que seu trabalho e suas solicitações estão integrados a um sistema maior, e demandam políticas públicas.

A literatura indica que o distanciamento dos CTs em relação aos movimentos sociais tem como uma de suas consequências a abordagem privada de problemas advindos de problemas sociais ou carência de serviços de atendimento (Nascimento e Scheinvar, 2007). Igualmente fica apontada, na literatura, a tendência para trazer pautas coletivas para o âmbito pessoal (Souza *et alii*, 2003). Há ainda autores que defendem que o CT estaria atuando como instância de controle, moralização e disciplina de camadas populares (Lemos 2004). Tal atuação na linha do controle e moralização talvez seja decorrente daquela interpretação do ECA por parte dos conselheiros tutelares que pouco conecta o conjunto de direitos ali afiançados com o contexto sócio-político.

Nessa linha, algumas falas de entrevistados transmitem a ênfase da leitura da

situação recebida pelo conselheiro tutelar na dinâmica familiar; há também assertivas dos conselheiros no sentido de determinar o que é a conduta “certa” e corrigi-la. Como exemplo, vale citar a seguinte fala: *“explico que a atitude [sobre ocorrências na escola] está errada. Aqui eles têm a oportunidade de melhorar, porque estão vindo aqui para serem advertidos, registrados, orientados”* (conselheiro tutelar de Barueri). Outros conselheiros tutelares afirmam que procuram dar um *“olhar especial para a dinâmica familiar nos seus atendimentos”* (conselheira tutelar C de Santos) ou ainda associam baixa frequência escolar à dinâmica familiar (conselheiro tutelar D de Santos). Esse tipo de leitura, que explica a violação de direito pela situação da família e não faz a conexão com o contexto social e econômico e com a própria oferta de serviços existentes na cidade, aponta para as mesmas constatações feitas pela literatura da área mencionada acima. Uma das explicações aventadas para esse tipo de conduta é também o fato de que *“os conselheiros levam valores pessoais para a prática conselheira e tomam como exemplo a dinâmica familiar de onde vêm, agindo como se estivessem no campo privado, usando a moralidade da sua própria família”* (profissional de CEDECA).

Outra interferência do mundo privado na interpretação e aplicação do ECA, decorrente do perfil dos conselheiros, é a influência religiosa. *“Muitos conselheiros vêm de blocos das igrejas, evangélicas e católicas, que estão dominando o Conselho Tutelar. A maioria destes conselheiros não está olhando para o ECA, para a lógica de direitos. Por isto, em parte, a atuação dos conselheiros ligados a igrejas atrapalha a política de direitos”* (operador de justiça C de São Paulo). A influência de segmentos religiosos traz, em algumas situações, a *“ideia de ‘fazer o bem’, uma perspectiva salvaçãoista”* (profissional de CEDECA). Corroborando a mesma interpretação: *“os conselheiros ligados à Igreja Universal [do Reino de Deus] viam um problema, e diziam que era o ‘capeta no corpo’. Quando há este tipo de visão a lei está sendo desconsiderada, porque aí o CT não aciona o órgão público quando precisa, não põe o sistema para funcionar”* (gestor de assistência social de Santo André).

É importante ressaltar ainda que vários entrevistados afirmam que os CTs não são homogêneos. Há *“conselheiros que trabalham impressionantemente bem, que têm uma visão muito interessante da legislação, que estão a par, por exemplo, do Plano*

Nacional de Convivência Familiar e Comunitária” (operador de Justiça de Santos). Complementando essa ideia, o gestor de infância e juventude de São Carlos afirma:

“Embora o CT seja um órgão colegiado, ele não é homogêneo. Existem conselheiros com maiores ou menores habilidades. Há conselheiros com muita sensibilidade, que conseguem achar soluções rápidas com uma interrelação muito grande com todos os órgãos de segurança pública até os órgãos assistenciais de saúde, de educação. Com iniciativa, pessoas de uma qualidade muito grande. Existem conselheiros que já não têm o mesmo nível, o mesmo grau de desempenho, que deixam muito a desejar, que vacilam bastante diante de um atendimento, que tendem para o assistencialismo.”

Mesmo considerando que a crítica em relação ao nível de conhecimento e à interpretação do ECA seja mais frequente entre gestores da política de criança e adolescente e operadores de justiça, é importante registrar que os próprios conselheiros reconhecem haver, no conjunto dos conselheiros, considerável variação quanto ao domínio do ECA.

Experiência prévia e militância

De acordo com os entrevistados, a experiência prévia do conselheiro também influencia o nível de compreensão que ele tem do ECA, bem como o seu modo de atuar.

“Se o conselheiro fica mais de um mandato no CT, se atua em algum local do sistema de garantias, na área de militância mais tradicional, ele tem alguma clareza em relação ao papel do Conselho, sabe como resolver determinados tipos de situação. Já os conselheiros que estão em geral em primeiro mandato, com histórico pequeno de trajetória na área, têm muita dificuldade” (operador de justiça C de São Paulo).

Todas as localidades pesquisadas exigem que os candidatos a conselheiro tenham atuação pregressa na área de criança e adolescente. E, entre os entrevistados, é praticamente unânime a avaliação de que a experiência prévia de fato seja

fundamental. Contudo, sob o guarda-chuva da experiência prévia, há tipos muito distintos de atuação na área, o que não passa despercebido pelos entrevistados. As falas de entrevista abaixo exemplificam tal percepção

“[A expressão] experiência prévia é muito vaga e acaba abrindo portas para candidatos que têm experiência pouco correlata com defesa de direitos” (operador de justiça de Santos).

“Falar em experiência com criança é muito amplo. Pode ter trabalhado profissionalmente com criança ou pode ter trabalhado com criança por força de qualquer outra exigência da sua vida que não fosse a vontade de ver os direitos das crianças e a condição infantil e do adolescente melhorarem. Quando esse trabalho é um trabalho social, de preferência feito voluntariamente, em que houve um envolvimento ideológico, considerados os direitos da criança, temos pessoas mais comprometidas” (gestor de infância e juventude de São Carlos).

O espectro da variação em pauta vai desde o educador de rua, o profissional de ONG, o professor, até o voluntário no campinho de futebol, o motorista de perua escolar, o animador de festas infantis. Tal diversidade também é percebida pelos conselheiros entrevistados. Entretanto, em meio desta diversidade, há a presença expressiva de conselheiros que atuaram em comunidades católicas e na área educacional – aspecto confirmado pela literatura (CEATS/ FIA, 2007).

Muitos entrevistados salientam a importância de comprovação da experiência prévia no momento do aceite da candidatura. Ao mesmo tempo, têm dificuldade de fazer referência a um tipo de atuação que deveria ser exigido na legislação municipal – e isso por três razões. A primeira delas é o risco de, ao delimitar as experiências válidas, deixar de lado potenciais bons candidatos, efetivos representantes da comunidade. A segunda é o risco de, ao fazer esse tipo de delimitação, incorrer em uma ilegalidade e o município ser acionado na justiça, ocasionando, eventualmente, que a exigência caia por terra. A terceira razão tem a ver com uma ideia que quase todos os entrevistados mencionam, que é a necessidade de “comprometimento” com a causa da criança e do adolescente. Como pedir isto em um edital? Difícil

estabelecer tais filtros. Nos termos empregados pelo gestor de infância e juventude de São Carlos:

“Não é possível a gente colocar num edital que o conselheiro tem que ser comprometido com a causa da criança e do adolescente. Porque é um termo que não é objetivo, né? É muito difícil medir objetivamente, não dá para colocar como pré-condição. Se eu pudesse, colocaria este aspecto do dom que conselheiro tem que ter e isto a gente não consegue colocar num processo de seleção, num processo de eleição. Alguns conselheiros apresentam esse dom e isso faz um diferencial”.

Nos parâmetros de funcionamento dos Conselhos Tutelares, publicados pelo CONANDA em 2001, essa limitação é observado que

“[a] reconhecida experiência no trato de crianças e adolescentes, comum na imensa maioria das leis municipais, não tem assegurado satisfatória seleção de candidatos, uma vez que a função de Conselheiro Tutelar não encontra similitude com atividades outras, ainda que na lida com crianças e adolescentes, anteriormente exercidas pelo aspirante à função.”²⁹

O aspecto que compreende a militância, o dom e o “jeito para a coisa” é muito presente na conversa com os atores do Sistema de Garantia de Direitos. Há, para eles, uma distinção entre aqueles conselheiros tutelares que encaram o CT como espaço de emprego e aqueles que encaram a função no seu aspecto de militância na causa da defesa de direitos. Assim, não são apenas conhecimento do ECA, experiência na área, escolaridade, formação especializada e habilidades relacionais que compõem o perfil do conselheiro e interferem no funcionamento do CT. Comprometimento e militância são diferenciais para a boa atuação, não passíveis, porém, de integrar os pré-requisitos legais.

Ainda quanto à questão da experiência prévia, é importante lembrar que ela, em certa medida, reflete o nível de desenvolvimento local da área de criança e adolescente. Para um entrevistado, há grande amadorismo na área, isto é, o

²⁹ Parâmetros de Funcionamento dos Conselhos Tutelares – 2001 Disponível em: http://www.promenino.org.br/Portals/0/docs/ficheros/200510200008_15_0.pdf. Acesso em 16/03/2010.

amadorismo advindo de *“pessoas caridosas que fazem trabalho social sem nenhuma técnica. Porém, só vontade de proteger não basta, precisa proteger dentro de algumas regras. Tem que ir atrás da família ampliada, evitar revitimizar a criança. Falta profissionalismo e conselheiros vêm deste tipo de experiência amadora”* (operador de justiça B de São Paulo).

Em consonância com a já mencionada recomendação do CONANDA de 2001³⁰, a solução apontada pela maioria dos entrevistados para suprir os conhecimentos e habilidades tidos como necessários para o bom desempenho dos CTs não é a modificação ou o aumento dos requisitos legais para a candidatura, mas, sim, a formação continuada, com notado destaque para as escolas de Conselhos. Nas palavras de uma gestora de assistência social de São Paulo:

“Não devemos aumentar os requisitos, temos que mudar o processo. Se você quer conselheiros fortes, deve disponibilizar meios para que eles tenham acesso aos conhecimentos desejáveis. Depois de eleito, deve-se fazer formação continuada. Precisa pensar num plano de atuação com começo, meio e fim, desde o início da eleição, até o término do mandato, com intervenções de formação continuada, de exigência, de cobrança” (gestora de assistência social A de São Paulo).

Em todas as localidades pesquisadas, há alguma modalidade de teste de conhecimentos, ou de cursos preparatório e de habilitação prévia (seguidos, ou não, de prova de aproveitamento), ou mesmo entrevista como parte do processo, como é o caso de São Carlos. Mas os entrevistados são unânimes em dizer que embora tais regras e exigências sejam pertinentes, elas não garantem a qualidade e a capacidade do conselheiro. Há aspectos do processo de funcionamento, do *“jeito de fazer”*, que não dependem só do marco legal. Justamente porque reconhecem essas lacunas e não conseguem formular características que possam ser objeto de exigências legais factíveis para a candidatura ao cargo é que muitos propõem que a eventual falta de qualificação dos conselheiros seja suprida pela política de implementação. Parece-lhes necessário um trabalho contínuo de capacitação junto

³⁰ idem

aos conselheiros, como forma de garantir qualidade e, ao mesmo tempo, a presença, nos conselhos, de pessoas da comunidade. Os próprios conselheiros tutelares entrevistados concordam com essa alternativa. Em Santos, por exemplo, os conselheiros ouvidos na pesquisa estavam animados com um curso de capacitação que teria início em breve, com duração de dez meses e a colaboração de vários profissionais, custeada com recursos do FUMCAD.

Logo, a formação continuada tal como idealizada por esses entrevistados se daria após a eleição, na forma de capacitação regular ou permanente, ministrada por pessoas especializadas – algo nos moldes, por exemplo, de uma escola estadual de conselhos. Outra possibilidade aventada para a formação continuada seriam as *“supervisões, como existem em outras áreas. Talvez uma possibilidade seria estabelecer um valor no orçamento dos Conselhos para contratação de consultorias técnicas da confiança deles”* (operador de justiça C de São Paulo). O mesmo entrevistado levanta, porém, o fato de que, na lógica da capacitação em serviço, *“é no momento em que o conselheiro está ficando bom que o mandato [de três anos] acaba”*.

Representatividade

Outro aspecto relevante do perfil dos conselheiros é a representatividade. Alguns entrevistados afirmam que as questões de representatividade existentes nos demais cargos eletivos públicos se reproduzem também nas eleições para o Conselho Tutelar. A fala citada abaixo é, neste sentido, exemplar.

“[Há] conselheiros que representam e que não representam interesses do ECA. Há militantes dos direitos da criança e arrivistas políticos que estão procurando achar espaço na vida pública, ou que estão a mando de vereadores. Mas isso não é um vício do Conselho Tutelar, acontece também na macropolítica” (operador de justiça A de São Paulo).

Embora se reconheça que há legítimos representantes dos direitos preconizados no ECA e das comunidades locais presentes nos CTs. Os grupos de interesse mais citados como representados nos conselhos são as comunidades evangélicas e os

grupos católicos de base, como as pastorais da criança. Em parte, isso se dá porque tais grupos religiosos apoiam as candidaturas, arregimentando votos, pois os candidatos que pertencem a esses grupos têm, muitas vezes, uma ação social nas comunidades.

Há entrevistados que reconhecem a qualidade do trabalho dos conselheiros ligados às pastorais, cuja atuação foi importante na consolidação dos direitos da infância e juventude (operador de justiça e conselheiro de direitos, ambos de Santos). Também são citados os correligionários de vereadores, ou pessoas que têm intenção de concorrer a algum outro cargo eletivo, e usam a eleição para o CT como forma de testar sua popularidade, o que gera *“pequenos favorecimentos ou influência em solicitações”* (conselheira de direitos do Guarujá). Alguns entrevistados chamam a atenção também para o fato de que o conselheiro que recebe muitos votos, ou é muito popular, com frequência desperta o interesse de grupos político-partidários, que veem nele um potencial candidato que possa defender seus interesses.

Não há estudos e pesquisas que delineiem o perfil dos eleitores em nenhuma das localidades estudadas neste trabalho. Segundo um número significativo de entrevistados, os usuários dos CTs são os principais eleitores dos conselheiros. Também são apontados como eleitores aqueles que acreditam que o CT possa facilitar demandas específicas – por exemplo, obtenção de vaga em creche – ou que o conselheiro possa ser uma referência caso a pessoa venha a necessitar de algum apoio ou intermediação. No geral, os entrevistados identificam o eleitor com cidadãos de perfil socioeconômico baixo, provavelmente porque os CTs têm atuado pouco junto às camadas sociais mais abastadas (ver Lemos, 2004).

Contudo, em todas as categorias de entrevistados – conselheiros, operadores de justiça e gestores – a afirmação mais frequente é a de que votam aqueles que conhecem um ou mais candidatos e acreditam nele. E, na opinião geral dos entrevistados, o fator relevante para a escolha não parecem ser as habilidades técnicas, a experiência na área ou a militância em torno do ECA, mas, sim, as características pessoais do candidato e a confiança que o potencial conselheiro inspira no eleitorado. *“Às vezes a pessoa vota, mas até desconhece a função do CT”* (conselheiro de direitos D de Santos). Ou seja, o voto tende a ser mais para a

pessoa do que para a instituição. Na primeira eleição de um candidato votariam os conhecidos, vizinhos, amigos, e amigos dos amigos. *“Numa reeleição, aí os votos já são um reconhecimento do trabalho”* (conselheiro tutelar de Barueri).

Quando indagados sobre os motivos para terem concorrido ao cargo, vários conselheiros tutelares afirmam que foram estimulados por seus amigos, parentes e comunidades (termo usado em geral para descrever os locais onde atuavam profissionalmente, ou onde tinham uma ação social voluntária) e, nesses casos, indicam manter contato com tais grupos, que inclusive os apoiam no dia a dia do trabalho. Há também quem diga que a motivação foi *“ajudar a população, porque é isto que a gente faz, buscar informação para ajudar os que não têm”* (conselheiro tutelar de Barueri). Embora a prática possa até estar voltada para a garantia de direitos, o aspecto da militância no campo aparece pouco, no discurso dos conselheiros tutelares entrevistados, como motivação para concorrer ao cargo, e são mais ressaltados os motivos de ordem pessoal.

Como as impressões dos entrevistados sobre quem se candidata e quem vota são diferentes, há entendimentos distintos quanto ao aspecto da representatividade. Alguns entrevistados ressaltam que a representatividade dos conselheiros é frágil, conforme as citações de falas a seguir.

“Acho que representatividade comunitária quase desapareceu. Não consegui identificar candidatos saídos da comunidade, qualquer comunidade que fosse, territorial ou religiosa. Vi a campanha eleitoral se transformando em demonstração da capacidade pessoal de mobilização de cada candidato, de agregar amigos e interessados na eleição do conselheiro, e menos voltada para os interesses dos direitos da criança e do adolescente” (gestor de infância e juventude de São Carlos).

“De modo geral os conselheiros não representam a comunidade” (conselheira de direitos do Guarujá).

“Eles estão distantes da comunidade que os elegeu. Às vezes têm visão preconceituosa da comunidade, dizem esse não tem mais jeito” (gestor de assistência social de Santo André).

Os conselheiros tutelares, porém, não partilham dessa visão, pois sentem que, de fato, representam suas comunidades. Creem ser uma referência, e dizem ser procurados pelas pessoas dos seus bairros (conselheiros tutelares de Santo André, de Santos, e de Barueri). Eles estão conscientes de que não necessariamente representam todas as pessoas dos bairros – em Santos, por exemplo, o conselheiro pode ser eleito numa região e atuar em outra. Todavia, os conselheiros acreditam que são reconhecidos pelas pessoas e *“buscam efetivar os direitos da comunidade onde atuam”* (conselheira tutelar C de Santos). Nota-se, portanto, que as diferentes inserções dos atores no Sistema de Garantia de Direitos pode determinar perspectivas diversas sobre a representatividade.

De todo modo, o número de eleitores é baixo e, portanto, a representatividade dos conselheiros é fraca, do ponto de vista quantitativo. Em cidades com mais de 280 mil habitantes, o conselheiro mais votado obteve 1800 votos. Em Santo André, por exemplo, cuja população passa de 650 mil habitantes, o segundo conselheiro mais votado teve pouco mais de 800 votos. Uma gestora de assistência social de São Paulo explica a baixa presença nos pleitos pelo fato de que *“não há cultura de proteção à infância instituída no Brasil. As cidades não se mobilizam nem para eleger e nem para fiscalizar, falta investimento”* (gestora de assistência social A de São Paulo). E investimento pode ser interpretado também como divulgação, conforme explicita a fala a seguir.

“Falta campanha, sem ela é difícil conhecer quem são os candidatos. Sem divulgação, sem campanha eleitoral, sem dinheiro para investir na divulgação, não tem como saber direito em quem votar. Sem divulgação ampla, ficam votando as comunidades religiosas (sujeitas a propaganda em cultos) e correligionárias de vereadores na região onde está o CT” (operador de justiça C de São Paulo).

Projetos de lei referentes aos CTs propõem a unificação nacional do dia de eleições para uma data específica, como forma de dar visibilidade ao processo eleitoral. Tal alternativa é citada pelos entrevistados como uma possível solução para essa deficiência.

Um dos operadores de justiça entrevistados questiona se não se trata de uma *“ansiedade da classe média consciente, essa preocupação em relação ao número de votos e à mobilização esperada para as eleições”* (operador de justiça A de São Paulo). Reconhece, no entanto, que

“é válido tentar aumentar o envolvimento comunitário. Para tanto, precisa aumentar a legitimidade do CT, o reconhecimento da sua autoridade, o reconhecimento institucional da importância do funcionamento do CT. Aos olhos da pessoa comum ele precisa ser visto como mais útil pra que desperte o interesse para votação” (idem).

Esse é um ponto importante: “dá trabalho” ir votar, é preciso ter *“vontade de votar para sair de casa num sábado de sol e se deslocar para um lugar distante”* (conselheiro de direitos de Santos). Vale mencionar que o profissional de CEDECA entrevistado fez afirmação quase idêntica. E para ter essa “vontade”, o reconhecimento da legitimidade e pertinência do órgão é fundamental.

Ainda que alguns reconheçam a baixa representatividade e as limitações dos conhecimentos e das habilidades dos conselheiros, todos os entrevistados julgam ser importante a eleição direta para o cargo de CT. Para muitos, o processo de eleição é um espaço de aprendizagem e de exercício do papel político da população. *“A população tem que aprender a votar, discutir, aprender a cobrar os conselheiros. Se for de outra forma perde esse processo que é rico. É parte da democracia”* (gestor de assistência social de Santo André). A eleição direta é vista também como possibilidade de “dar voz aos mais excluídos” e evitar nomeações que não representem os interesses da sociedade.

A forma direta de escolha dos conselheiros tutelares é vista também como um meio de aumentar a legitimidade institucional do CT junto à população: *“dá transparência,*

credibilidade e independência para o CT” (conselheiro de direito de Santos), “*permite empoderamento maior de quem foi eleito*” (profissional de CEDECA). Há igualmente o entendimento de que, pelo tipo de contato que o conselheiro tem com a população, ele precisa ser escolhido por ela: “*não pode ser escolhido por concurso porque conselheiro passa na casa das pessoas, faz corpo a corpo com a comunidade, checa se estão cumprindo determinações legais, então precisa ser alguém da comunidade, que tenha entrada...*” (operador de justiça B de São Paulo). E complementando: “*a população busca no conselheiro alguém em quem confie, não um técnico*” (conselheira tutelar A de Santo André).

Por outro lado, há entrevistados que entendem que o processo de eleição direta para conselheiro tutelar poderia ser complementado por algum mecanismo que contribuísse para melhorar as qualificações do conselheiro, como por exemplo: eleição de candidatos com base em listas elaboradas pelo poder público e por entidades que atuam com direitos da criança e do adolescente (operador de justiça A de São Paulo); aumento dos requisitos para a habilitação para candidatura ou aumento do período e conteúdo da formação prévia para concorrer ao cargo (gestora de assistência social A de São Paulo).

Há certo dilema entre, de um lado, a defesa quase ideológica do voto direto como forma de consolidação democrática e garantia de acesso de todos à candidatura, e, de outro, a percepção da necessidade de se ter conselheiros efetivamente representativos e qualificados para a função. A fala transcrita abaixo é bem ilustrativa deste ponto.

“O voto popular é a expressão maior da democracia, parece a melhor maneira de escolha de qualquer representante. Porém, pela relevância da atividade do conselheiro e pela qualificação exigida precisa ser melhor estudado. Eu não tenho uma opinião 100% formada. Se eleição não fosse direta talvez resultaria em qualidade diferente dos conselheiros porque a tendência seria a participação de pessoas envolvidas com as causas da criança” (gestor de infância e juventude de São Carlos).

À crença normativa na eleição direta e a eventuais mecanismos complementares que qualifiquem os conselheiros soma-se, no discurso de alguns entrevistados, a já mencionada necessidade de divulgação das eleições e de apoio institucional da prefeitura e do CMDCA para tal divulgação. Como afirma um operador de justiça de São Paulo:

“se tiver visibilidade para o trabalho do conselheiro e der visibilidade para as propostas que o conselheiro tem, eu acho que a eleição direta é uma das mais democráticas. Ninguém inventou nada melhor ainda, mas precisa ter poder de comunicação para mobilizar a população em torno disto. Se tirar a eleição direta, acho que CT perde a razão de ser. Empossado por concurso público já tem promotor, juiz. Por indicação do Executivo já têm os cargos de confiança. Não tem nada melhor pra botar no lugar” (operador de justiça C de São Paulo).

O mesmo operador de justiça relembra que na elaboração do ECA previa-se a participação comunitária e apostava-se que haveria lideranças que surgiriam naturalmente aptas a lutar pelos direitos de crianças e adolescentes. Nos termos de sua fala:

“a ideia de participação vem do fervor democrático na época da elaboração do ECA, de que conselheiros seriam os grandes líderes comunitários. Mas cadê esses líderes comunitários? Será que eles estão no Conselho? Será que quando eles vão para o Conselho eles se apagam por que eles se atrapalham na burocracia ou na dificuldade técnica do exercício da função? Será que eles querem entrar para o poder público, de alguma maneira?” (operador de justiça C de São Paulo).

O questionamento referente à efetividade da liderança comunitária leva a um último ponto a ser abordado em relação ao perfil dos conselheiros: as características de quem tem ocupado a função, seu histórico e sua posição social contribuem para o poder de pressão dos CTs em prol da garantia dos direitos de crianças e adolescentes?

Em primeiro lugar, existe um reconhecimento mais ou menos generalizado de que houve um arrefecimento do afã participativo que marcou o movimento pelos direitos da infância nos anos 1980 e 1990. Adicionalmente, *“a maioria das organizações da área da infância hoje são prestadoras de serviço para o poder público, conveniadas, o que enfraquece a independência do setor”* (operador de justiça C de São Paulo). O argumento que está em jogo aqui é que, mesmo que normativamente se acredite na importância das eleições direitas e da participação comunitária em um órgão original como o CT, há certa dificuldade em identificar quem seriam os legítimos ocupantes do cargo – ou talvez aqueles que teórica ou normativamente deveriam ocupar o cargo –, dado o quadro sociopolítico do país e do movimento pelos direitos da infância. Onde estariam as “verdadeiras” lideranças?

Em segundo lugar, há a ideia de que os CTs teriam menor independência e se “perderiam” na burocracia pública. Os conselhos tutelares têm objetivos e funções diferentes dos conselhos de direitos, mas guardam algumas similitudes com estes. Originam-se do mesmo ideal de empoderamento das comunidades locais no processo decisório e integram os mecanismos de participação popular em processos decisórios e formas de controle social (*accountability*) (Souza, 2004). A literatura sobre Conselhos Gestores e Deliberativos, mais vasta do que aquela sobre CTs, destaca uma série de desafios que os primeiros vêm enfrentando para terem efetivo poder de influência nas decisões sobre as políticas públicas de suas áreas.

Um aspecto destacado por essa literatura é justamente a assimetria nas condições de participação dos conselheiros governamentais e não-governamentais (já que tais conselhos costumam ser paritários). Pois os primeiros exercem as atividades do Conselho dentro de seu horário de trabalho e com condições estruturais e conhecimento da máquina administrativa, ao passo que os outros o fazem de maneira voluntária, tendo de aprender acerca dos meandros do funcionamento do Estado e tendo dificuldade em obter as informações necessárias, não possuindo bases de conhecimento e de ação, sobretudo em relação a assuntos como orçamento e elaboração e gestão de políticas públicas (Gohn, 2003).

No caso dos conselhos tutelares, todos os seus integrantes são da sociedade civil e precisam aprender a se orientar frente à máquina pública e ao Judiciário, passar a

conhecer os “fluxos de encaminhamento e atribuições de cada ator da rede” (gestor de assistência social de Santo André). Nesse sentido, é plausível que haja também entre os conselheiros tutelares aqueles que em algum momento também estejam se “perdendo na burocracia pública” e com baixo respaldo da máquina pública (vide as carências, ainda muito frequentes, da infraestrutura dos CTs no conjunto do país). Esta poderia ser uma das razões para explicar a dificuldade dos CTs em trazer contribuições para a proposta orçamentária da área, apontada por todas as pesquisas e confirmada no presente estudo.

A literatura sobre os Conselhos de Direitos destaca também que eles com frequência restringem suas decisões a questões pontuais e administrativas. As decisões mais importantes da área acabam sendo tomadas nos gabinetes dos secretários para as políticas específicas, e os conselheiros perdem o caráter político e formulador de agenda. Em outras situações, os próprios representantes governamentais não têm poder de decisão e não podem se posicionar oficialmente por sua pasta (Gohn, 2003; Teixeira, 2000). Além disso, é comum que a representação da sociedade civil seja pouco efetiva, não esteja conectada e não dialogue constantemente com suas bases, o que compromete sua legitimidade (Gohn, 2003).

O cenário dos conselhos tutelares não parece ser muito diferente. Além dos questionamentos sobre a representatividade e a qualificação dos conselheiros, há também, da parte de alguns dos entrevistados, a percepção transcrita abaixo.

“Há uma sensibilidade baixa à prioridade do conselheiro tutelar. Ser atendido ou não na solicitação depende do próprio conselheiro, da pessoa que esta lá, se ela é um líder comunitário, se tem respeito da comunidade, se tem uma entrada boa nos órgãos públicos... Então como a rede é desarticulada, o ator que vale no território é o que tem mais poder pessoal de liderança. Vai conseguir a coisa aquele que está mais investido. Se o conselheiro tutelar conseguir uma vaga não sei onde, não vai ser exatamente pelo cargo, pela estrutura que se implantou de conselheiro tutelar, vai ser muito por esforço pessoal, por

aquela conjuntura política daquele território” (gestora de assistência social B de São Paulo).

Ou seja, o efetivo poder de pressão e trânsito na rede dependeriam em grande parte da liderança, do perfil e do histórico de quem está ocupando a função em determinado território. Conselheiras tutelares de Santo André, entrevistadas, reafirmaram essa ideia dizendo que a obtenção de vagas para determinados atendimentos depende de “quem indica”; assim, em alguns casos que atendem, dependendo do tipo de vagas que necessitam, pedem auxílio para outros conselheiros que, por seus relacionamentos pessoais e trajetórias anteriores, podem ter mais sucesso na empreitada.

Síntese: o perfil do conselheiro tutelar

Em suma, as falas dos entrevistados indicam que o perfil dos ocupantes do cargo de conselheiro tutelar é uma variável importante no funcionamento dos CTs. Em termos de escolaridade, o nível médio deve ser pré-requisito para a candidatura, porém a formação universitária, não. Os entrevistados reconhecem a heterogeneidade do perfil dos componentes dos CTs, mas notam também certa predominância de pessoas oriundas de comunidades religiosas ou educacionais, e que a tendência é o discurso dos conselheiros não estar centrado na defesa de direitos.

Embora alguns entrevistados apontem deficiências de conhecimento do ECA por parte dos conselheiros tutelares, há um entendimento de que um dos principais problemas é a forma como os conselheiros têm interpretado e aplicado o Estatuto. As críticas mais contundentes giram em torno do modo de atuação do CT. Há conselheiros cuja atuação tende para o assistencialismo. Segundo a maioria dos entrevistados, o conselheiro não deve fazer a intervenção técnica (daí a defesa da não-exigência de graduação universitária), mas se concentrar em fazer a rede funcionar, conhecendo e facilitando os fluxos de encaminhamento para restaurar direitos violados. A leitura da demanda que chega ao conselheiro deve ser feita preferencialmente nessa perspectiva, em conexão com as políticas públicas (ou com a falta delas) e não apenas com enfoque na dinâmica familiar. Com mais ênfase do que a ampliação do conhecimento a respeito do ECA, apareceu nesta pesquisa o

entendimento, pelos informantes, de que um componente importante da qualidade do trabalho do conselheiro está em um determinado *savoir-faire*.

Desse modo, além de escolaridade em nível médio e de conhecimento da legislação, o perfil desejável de um bom conselheiro inclui compromisso, engajamento, um aspecto de militância pelos direitos da criança e do adolescente, habilidades relacionais e de negociação, assim como escuta atenta sem que o conselheiro misture seus problemas pessoais com aqueles que ele ouve. E os entrevistados estão agudamente conscientes de que essas são qualidades difíceis de descrever na forma de requisitos em um edital de regulamentação para as eleições dos CTs. Adicionalmente, a escuta do conselheiro não deve misturar a moralidade privada e as crenças religiosas na condução do atendimento. Assim, os entrevistados apontam que ainda que seja possível aumentar ou especificar mais as exigências para a candidatura, o mais importante não é ampliar os requisitos legais e fazer mudanças substantivas na legislação, mas investir em capacitação e formação continuada para os conselheiros – um processo que inclua tanto o aprofundamento de conhecimentos quanto o desenvolvimento das habilidades necessárias, pois habitualmente as capacitações oferecidas são insuficientes.

Os conselheiros tutelares entrevistados sentem-se representativos das comunidades que os elegeram ou da defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Por outro lado, os demais atores que integraram a pesquisa questionam essa representatividade. Um dos aspectos é o número de votantes, que não é alto. Especial destaque é dado também à necessidade de ampliar a divulgação nas campanhas eleitorais para os CTs. Uma alternativa aventada para a superação dessa deficiência é a proposta, que atualmente está em circulação, de que seja criado o dia nacional de eleição para CTs. Muitos consideram que as candidaturas, mais do que baseadas em propostas específicas, estão calcadas nas qualidades pessoais do candidato e na confiança que ele inspira no eleitorado, que muitas vezes conhece mal as atribuições do CT. É possível, segundo esse modo de pensar, que o potencial de pressão dos conselheiros seja restrito, por depender de candidaturas e atuações pessoais, e não havendo, portanto, instituições ou movimentos sociais fortes a sustentar os conselheiros e suas posições.

A debilidade da formação ou da capacidade de intervenção do conselheiro pode ter impacto negativo na sua legitimidade junto aos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos e, portanto, no seu potencial de intervenção. Este é bastante marcado pelos contatos pessoais e experiências prévias dos conselheiros. Os conselhos tutelares parecem enfrentar desafios similares aos enfrentados pelos conselhos gestores e deliberativos. Nesse sentido, a ocupação do cargo por pessoas da sociedade civil demanda que eles passem a conhecer os fluxos e funcionamento da máquina pública e do Judiciário, além de terem o desafio de fazerem com que o CT seja reconhecido como um efetivo lugar de poder e pressão. Este é um tema que guarda uma relação estreita com a variável *desenho institucional*, que será abordada em detalhes na seção seguinte.

4.3. Desenho institucional

Conforme indicado na seção 3.2.1 uma das variáveis que interferem no funcionamento dos CTs é o desenho institucional (DI). Essa variável inclui aqueles aspectos referentes às características próprias dos Conselhos Tutelares, decorrentes de suas atribuições legais e da forma como o ECA concebeu sua inserção na administração e no sistema municipal de garantia de direitos. No âmbito dessa variável, buscou-se analisar também, a partir daquilo que o legislador previu, quais as interpretações mais frequentes quanto à ênfase a ser dada na atribuição ou no papel dos CTs. Quatro indicadores foram trabalhados na variável *desenho institucional*: dois deles estão discutidos na literatura (mas não caracterizados como DI) e dois outros foram destacados pela autora, a partir da literatura e da sua atuação na área da criança e do adolescente.

Os quatro indicadores considerados na variável *desenho institucional* são: ambiguidade do papel do CT, ênfase do campo técnico ou político na atuação do CT, nível de independência e autonomia do CT, e legitimidade do CT, na qualidade de um órgão municipal composto de cidadãos eleitos. Tais indicadores, buscam, portanto, responder quatro perguntas: o que deve, normativamente, fazer o Conselho Tutelar? O que, a partir da discussão normativa, o CT faz prioritariamente? Com que autonomia? Com que legitimidade?

Como também mencionado na seção 3.2.1, o indicador *ambiguidade* está relacionado a uma perspectiva mais normativa a respeito da função do CT, de qual deve ser a tônica da sua intervenção; isto é, se esse órgão deve se concentrar no atendimento das demandas individuais e na aplicação de medidas relativas às famílias (função de controle social), ou se deve centrar seus esforços na luta pelos direitos de crianças e adolescentes, atuando, sobretudo, de forma política no campo dos direitos difusos e coletivos, e tensionando o poder público e a sociedade para a efetivação dos direitos nesse campo (Andrade, 2000; Ferreira, 2002; Garrido de Paula, 2005; Kaminsky, 2005; Silva, 2005). Tal ambiguidade tem origem no processo de formulação e elaboração do ECA (Andrade, 2000).

O indicador *ênfase técnica ou política* na intervenção do CT está relacionado com a maneira com que essa discussão normativa se atualiza na prática. Ou seja, quais têm sido a interpretação e a ação dominantes? Os CTs têm atuado como técnicos ou como agentes políticos? Têm privilegiado intervenções na família ou nas políticas públicas? De acordo com a literatura, os CTs têm atuado predominantemente no campo das demandas individuais e familiares (ANCED/MNMMR, 1997; Andrade, 2000; Baccini, 2005; CEATS/FIA, 2007; Instituto Telemig Celular, 2004; Lemos, 2004).

O indicador *independência e autonomia do CT* relaciona-se, por sua vez, com o fato de o CT ser definido como autônomo e não subordinado a nenhum dos poderes estatais, mas, ao mesmo tempo, depender de recursos do Estado para seu funcionamento. Nesse sentido, os CTs têm como atuar com independência? Estão eles colocados em relação de igualdade e autonomia de poder com outros agentes do sistema de garantia de direitos? As pesquisas já realizadas sobre esse tema indicam tão-somente que, em relação aos recursos disponíveis, há precariedades na infraestrutura e nos regimes de pagamento dos CTs (CEATS/FIA, 2007).

Por fim, há ainda o indicador *legitimidade*. O descumprimento de determinação do CT pode eventualmente se tornar uma ação judicial e ser caracterizado como infração administrativa (artigos 245 e 249 do ECA), mas não há um mecanismo de sanção aplicável diretamente pelo CT. Cabe, então, a reflexão sobre a legitimidade de um órgão não investido de poder próprio de sanção, e composto apenas por

membros da sociedade civil, mas que depende dos recursos públicos para funcionamento. Ademais, como mencionado, o perfil dos conselheiros não tem favorecido o poder de pressão dos CTs.

A partir da pesquisa de campo, a análise dos fatores acima relacionados indica que, de fato, eles interferem no funcionamento dos CTs, gerando mais constrangimentos do que facilidades no desempenho do órgão.

Ambiguidade

No que diz respeito à ambiguidade do papel dos CTs, os entrevistados têm posições diversas. Há aqueles que acreditam que o atendimento deve ser priorizado e aqueles que pensam que a prioridade deve ser o aspecto político. Há um grupo, também, que não vê ambiguidade no papel dos CTs, e sim complementaridade entre as intervenções no plano individual e no plano coletivo. Adicionalmente, alguns entrevistados veem o CT como aquele que deve “acompanhar” a criança e a família nas diferentes esferas sociais com as quais elas se relacionam.

Entretanto, a pergunta em relação a essa ambiguidade não é estranha aos entrevistados, que reconhecem que há, de fato, possibilidades distintas de entendimento do papel do órgão, e que este, como aponta Andrade (2000), busca conciliar projetos de naturezas distintas. Nas palavras de um operador de justiça de São Paulo:

“O CT tenta conciliar valores que são antagônicos. O primeiro valor é garantir uma representatividade plena e um direito de participação em um formato democrático de escolha, de colocar pessoas que conhecem e vivenciam a realidade daquela comunidade sem uma visão tecnocrata e burocrática dos direitos. E tem outro valor que tem a ver com a eficiência do trabalho do Conselho, com o atendimento individual (artigo 136), que demanda um conhecimento técnico (e não político). Um vereador pode ter só o ensino fundamental, que a sua assessoria dá conta. Já o Conselho não é só uma questão de representação política. As questões que chegam ao Conselho, tratadas em nível individual, implicam uma decisão de caráter técnico, que

requer compreensão do sistema de garantias, da legislação e de uma série de outras coisas que de fato, quando você tem um conselheiro com baixo nível de escolaridade, ele tem muita dificuldade de exercer essa função de forma adequada” (operador de justiça C de São Paulo).

Ou seja, o tema da ênfase – técnica ou política – a ser dada na atuação do CT não está desvinculado da discussão que acabamos de fazer acerca do perfil do conselheiro. Se o órgão é desenhado para ter uma intervenção essencialmente política, de luta por direitos, é importante que ele seja ocupado por lideranças aguerridas. Se o órgão é desenhado para fazer o atendimento dos casos individuais, mesmo que seja um atendimento para fazer o encaminhamento para o serviço especializado, são necessárias as qualidades de escuta e de articulação e negociação com a rede, mencionadas no capítulo anterior: um *“mínimo de técnica e preparo escolar para entender a demanda”* (operador de justiça C de São Paulo). Do ponto de vista do perfil dos conselheiros, a maioria dos entrevistados acredita que a melhor maneira de suprir as carências de formação apontadas seria estabelecendo o requisito do nível médio para a candidatura ao cargo e da oferta de formação continuada.

Alguns entrevistados postulam que embora seja importante a contribuição na *“formulação das políticas públicas, a atividade de atendimento do CT deve ser preponderante”* (gestor de infância e juventude de São Carlos). Ao atendimento e aplicação das medidas de proteção soma-se, nessa visão, o desejo de que o CT tenha também um caráter preventivo: *“a proteção não precisa ser exercida só na hora que os direitos estão sendo violados, pode ser feita quando se vislumbra a situação de risco”* (gestor de infância e juventude de São Carlos). Mesma opinião tem uma gestora de assistência social de São Paulo, mas ressalva que esta não tem sido uma prática corrente.

Em linha diversa, e preconizado por um conjunto maior de entrevistados, há o entendimento de que o CT deve atuar essencialmente no campo da luta de direitos, requisitando serviços e mobilizando a rede de atendimento.

“Entendo que a principal função do conselho tutelar é política. Ele foi concebido para garantir os direitos das crianças de uma determinada comunidade. Mas não se garantem direitos só fazendo atendimento, precisa ter uma ação política. É ela que desencadeia a estrutura de atendimento necessária para a criança estar bem atendida, ter uma qualidade de vida” (gestor de assistência social de Santo André).

E não se trata de política partidária, mas *“política no sentido de provocar quando não há o serviço público para o atendimento necessário. Provocar as devidas instâncias para que elas provoquem o governo e ele crie o serviço”* (gestor de assistência social de Santo André).

Complementando essa ideia, a cobrança por serviços inexistentes não deve incidir apenas sobre o Executivo. O CT deve trabalhar também junto com o Ministério Público e *“informar o CMDCA das carências e necessidades, oferecer sugestões. Este deve ser o papel do CT: na ausência do serviço deve requisitar e informar que ele não existe. Se não tem o serviço, deve cobrar os órgãos, enviar para a promotoria”* (conselheira de direitos do Guarujá). Além de fazer valer os direitos e o acesso a serviços, o conselheiro, *“como alguém da sociedade, eleito por ela, mas que exerce uma função administrativa, deve acompanhar as políticas e articular junto aos CRAS/CREAS e outros locais de atendimento”* (operador de justiça B de São Paulo)

Um terceiro – e majoritário – grupo de entrevistados não vê ambiguidade na dupla tarefa dos CTs, mas complementaridade, e postula que uma tarefa não deve ser preponderante em relação à outra. A ideia é que a compilação das informações relativas aos atendimentos individuais mune o CT de argumentos para atuar no plano político, pois o órgão teria um mapa dos locais que precisam de mais recursos e das áreas geográficas ou setores sociais onde as políticas públicas são inoperantes ou ineficazes. O atendimento alimentaria o diagnóstico. Exemplificando:

“O ideal é que a série de atendimentos individuais viabilize uma visão coletiva do que está acontecendo. O assessoramento orçamentário ao prefeito advém justamente da compilação das informações dos casos individuais. Falta,

porém, equipamento da compilação de dados” (operador de justiça de Santos)³¹.

Outro exemplo: *“se eu não fizer o atendimento, não vou saber da necessidade. Tenho que analisar a situação e depois encaminhar para o serviço. Aí, outra etapa é exigir o serviço”* (conselheiro tutelar de Barueri). Um dos entrevistados faz uma analogia para defender o argumento: *“se tiver um vazamento na pia e eu colocar uma panela onde pinga, contenho a água, mas não mexo no vazamento”* (profissional de CEDECA). Ou seja, constatada a carência de um serviço, é preciso que o CT trabalhe para que ela seja suprida.

Há ainda quem defenda que, mesmo sem priorizar uma tarefa em detrimento da outra, o trabalho de defesa de direitos é mais fácil, conforme explicitado na fala abaixo.

“Acho a tutela dos direitos difusos coletivos mais fácil porque você tem um bloco de problemas, não fica pressionado pela resolução imediata, pelo prazo, pela situação individual. No atendimento de cada caso, existe um grau de minúcia e de fiscalização que é trabalhoso. Tem que se organizar para cobrar vários atores” (gestora de assistência social A de São Paulo).

Esta é uma fala interessante, mas bastante dissonante do que a literatura e as pesquisas têm indicado: os CTs têm tido mais sucesso nos atendimentos individuais do que no campo da requisição por políticas.

Um quarto grupo de entrevistados entende que o Conselho Tutelar deve centralizar a escuta e o encaminhamento das demandas de crianças e adolescentes, fazendo a ponte com os serviços especializados e provocando as diversas instâncias para a instalação das políticas previstas ou necessárias, porém inexistentes. O CT deve ter a visão global do caso.

³¹ A falta de um bom sistema informatizado ou as dificuldades de uso e funcionamento do SIPIA (Sistema de Informação para Infância e Adolescência) é tema recorrente das queixas de diversos entrevistados.

“O CT deveria ser como o gerente do caso. Ele não vai fazer o atendimento especializado do caso, mas tem que saber o que vai acontecer com essa criança ao longo do tempo. Ele tem um papel inter-setorial, deve olhar para o conjunto das políticas” (gestora de assistência social B de São Paulo).

A corrente que defende essa visão evoca, em seu discurso, a proposta estabelecida no ECA de que o CT substituísse o Juiz de Menores na aplicação das medidas sociais e de proteção, mas passando o foco do controle (juiz) para o acompanhamento (CT). Assim, cabe ao CT *“aplicar as medidas de proteção, ajudar as mães a se responsabilizarem pelos seus filhos, acompanhar no IML para fazer exame de corpo delito, mediar alguns conflitos de família etc.”* (conselheiro de direitos de Santos). Em tal contexto argumentativo, o perfil do conselheiro deve se pautar pelas seguintes características:

“deve ser a pessoa da comunidade que se responsabiliza pela criança ou adolescente, a referência da comunidade perante o juiz. Deve ser interlocutor das demandas facilitando o acesso à saúde, educação etc. quando não há acesso” (operador de justiça A de São Paulo).

Outro operador de justiça complementa essa ideia: *“o CT deveria ser aquele que vai centralizar os comandos em prol da família, que conhece e articula os serviços do município que podem ajudá-la”* (operador de justiça de Santos).

Nas perspectivas abordadas acima acerca da ambiguidade do papel do CT, todos os entrevistados concordam que é importante que o CT conheça bem o ECA e a rede, seja para fazer os encaminhamentos decorrentes dos atendimentos, seja para identificar as demandas envolvidas e, dentre elas, distinguir quais as que devem ser encaminhadas politicamente, como reivindicações.

Técnico versus político

A discussão sobre as ambiguidades e as distintas interpretações normativas quanto à tônica da intervenção dos conselhos tutelares pode ser percebida, na prática, pela ênfase no aspecto técnico ou no político que se entende deva ser dada à atuação

dos CTs, bem como por aquilo que é preponderante na sua atuação cotidiana. Contudo, todos os entrevistados concordam que o aspecto técnico não se refere ao atendimento especializado tal qual previa o anteprojeto do ECA, em que estava presente a ideia de reunir psicólogos, advogados e assistentes sociais como membros do CT (Andrade, 2000). No período de vinte anos que se seguiu à implementação do ECA, esse ponto, tal como o entendem os entrevistados, parece ter se consolidado. Anos atrás, havia mais divergência sobre o assunto. É o que se nota, por exemplo, na experiência de implantação dos Conselhos Tutelares em São Paulo, relatada por Silva (2003), de onde se depreende que ainda havia dúvida se o CT substituiria os órgãos de atendimento.

Quando os entrevistados mencionam o aspecto técnico, estão falando da escuta e do encaminhamento do caso.

“O CT não é um órgão de atendimento e nem técnico, ele tem que ter domínio do que existe em seu território. Ele não atende. Não deve ser um cargo técnico, ele recebe a demanda e faz o acionamento da rede, é um órgão de fiscalização de garantia de direitos” (gestora de assistência social A de São Paulo).

Vários entrevistados citam o entendimento de que o *“CT aciona o serviço, mas não é o serviço especializado. Por isto não deve também ficar fazendo blitz de madrugada”* (profissional de CEDECA).

Há, como foi mencionado anteriormente, a necessidade de um *“mínimo de técnica e preparo escolar para entender a demanda”* (operador de justiça C de São Paulo). Mas “técnica”, aqui, não tem o sentido de graduação em uma área de conhecimento e sim o de ‘modo de fazer’. Na fala de um dos entrevistados:

“o CT escuta o fato, não escuta a vítima, a criança ou o adolescente. Escuta o fato para encaminhar. Não tem condição técnica para avaliar situação, dar um parecer. É uma escuta para o encaminhamento e não para fazer uma intervenção. A base é o ECA. Tem que requisitar o serviço para que o atendente (psicólogo, profissional da saúde etc.) entenda o que realmente

aconteceu. É necessário porém ter cuidado quando se vincula o requisito do conhecimento técnico na lei [que define os requisitos para a candidatura] porque deste modo a essência da ideia dos Conselhos pode se perder. Eles foram criados pensando na liderança da comunidade e na aplicação do estatuto. Quando fica numa condição técnica de avaliar o caso, perde um pouco o aspecto de cumprimento do estatuto que tem que ser a ferramenta de trabalho em todos os aspectos” (conselheiro de direitos de Santos).

Há, porém, como discutido na seção dedicada ao o perfil dos conselheiros, uma “técnica”, isto é, um conjunto de maneiras percebidas como mais ou menos apropriadas de “fazer a escuta do fato”. Nesse sentido, há o entendimento de que o trabalho do CT deve ser *“também pró-ativo. Ele deve mobilizar, fazer com que o usuário compreenda o lugar do cidadão. Deve ter atitudes e falas voltadas para a lógica de direitos e não de favor”* (profissional de CEDECA). Conforme discutido naquela seção, a definição e a garantia de tais habilidades são difíceis de serem formalmente descritas como exigências em um edital público de convocação para a candidatura ao cargo.

No que tange à prioridade que os CTs têm dado na sua prática cotidiana, é quase consensual, entre os entrevistados, que as ações técnicas predominam – técnicas, mais uma vez, no sentido descrito acima, ou seja, centradas nas demandas vindas pelo atendimento dos casos individuais de violações de direitos. Mesmo aqueles que preconizam que essa não seja a função primordial dos CTs julgam que eles têm se atido sobretudo a ela. Provavelmente em decorrência disso, quando questionados sobre quais as áreas em que os CTs têm se saído melhor, vários entrevistados citam as situações de denúncias de maus tratos e o enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente. A este propósito, um dos entrevistados complementa: *“o CT costuma atender mais violações de direito no interior das relações familiares do que na perspectiva da educação ou da saúde. Os casos no interior das famílias são mais fáceis de responsabilizar, chegam de maneira mais fácil”* (profissional de CEDECA).

Os próprios conselheiros tutelares partilham desse entendimento e consideram que o que têm feito melhor é *“ouvir e acolher as pessoas”* (conselheiros de Santos). E percebem também que há reconhecimento desse tipo de atendimento: *“converso*

com as pessoas, com as famílias e elas voltam depois ao Conselho para agradecer” (conselheiro tutelar de Barueri). O êxito ou reconhecimento da intervenção também parece direcionar a ênfase do trabalho: *“passamos uma primeira gestão fazendo relatórios sobre serviços que faltavam e não tivemos resultados, aí resolvemos priorizar atender a população”* (conselheira tutelar A de Santo André).

Se, em teoria, não há muita divergência entre esse papel de atendimento e o de buscar restituir direitos violados e encaminhar para os serviços, há, por parte dos conselheiros, a constatação de que recebem demandas que não deveriam ser da sua alçada. São pedidos, por exemplo, para apaziguar conflitos na escola e resolver casos de indisciplina (conselheiros de Barueri e Santo André).

“Chega um menino desacompanhado no hospital, eles ligam primeiro para o conselho e não primeiro para a família. As escolas não procuram mais os pais, vêm direto para o conselho. A lei é clara, o primeiro responsável é a família. Notifica-se o CT somente na sua ausência ou para ver se houve seguimento de determinada orientação ou encaminhamento” (conselheira tutelar A de Santo André).

Ou seja, não se trata só de o conselheiro ter capacidade técnica e saber encaminhar. A rede precisa conhecer as atribuições do CT e solicitar aquilo que efetivamente lhe cabe.

Ainda sobre o aspecto técnico do atendimento, o tema do abrigamento desperta opiniões distintas. Alguns acreditam que os *“conselheiros têm conseguido evitar o acolhimento institucional e trabalhar a família, propiciando a ela os diversos serviços que fariam com que ela saísse daquela situação, trabalhando em sintonia, por exemplo, com os CRAS”* (operador de justiça de Santos). Por outro lado, muitos criticam a atuação dos CTs na área, ponderando que não é feita a necessária pesquisa da família ampliada, ou que a iniciativa do abrigamento ocorre por um afã excessivamente protetor, sem respaldo técnico e sem informar o juiz no prazo legal. Entretanto, com a mudança da lei de adoção (lei nº 12.010/2009), essa discussão tende a desaparecer, já que mesmo o abrigamento temporário passou a ser atribuição apenas da autoridade judiciária.

Em consequência do exposto, resulta a percepção, partilhada por muitos entrevistados, de que o lado político da atuação do CT não tem funcionado, ou tem funcionado com bem menos força – o que parece confirmar os achados da literatura sobre CTs³². Há baixa contribuição para diagnóstico, formulação e instalação de políticas de defesa de direitos da criança e do adolescente. A propósito da debilidade na atuação política dos CTs, cabe citar as falas de entrevista abaixo.

“O CT não ocupa este lugar político, pela própria formação, pela mobilidade que tem, pelo jeito como é desenhado” (profissional de CEDECA).

“A política que eles fazem qual é? Cobrar, cobrar e cobrar. Não vejo uma articulação na Câmara dos Vereadores... Não vejo, por exemplo, eles oficiando o Ministério Público em função de uma análise de que falta este ou aquele equipamento. O CT faz a cobrança especificamente para o caso individualizado. Não questiona a política pública. Tenta resolver o caso da família. Daí também porque não conseguem fazer o assessoramento orçamentário do prefeito. E isto acontece porque eles não têm a vivência de trabalhar com política pública e nem um sistema fidedigno de análise de dados” (gestor de assistência social de Santo André).

E, segundo uma conselheira de direitos, *“quando faltam políticas na rede, os CTs têm que requisitar serviços, mas os CTs do Guarujá ainda não conseguem praticar isto bem e nem se organizar para requisitar serviços, acompanhar a construção de políticas públicas, o orçamento, contribuir para o diagnóstico”* (conselheira de direitos do Guarujá).

A mobilização emocional despertada pelos atendimentos é arrolada também como um dos motivos pelos quais o papel político fica em segundo plano:

“o papel político é uma coisa que se perdeu. Isto também porque ocasionalmente os casos atendidos pelos CTs são tão graves, mobilizam

³² (ANCED/MNMMR, 1997, Andrade, 2000, Baccini, 2005, CEATS/FIA, 2007, Instituto Telemig Celular, 2004, Lemos, 2004).

tanto os conselheiros, que muitas vezes, por falta de preparo, eles ficam envolvidos com o caso e esquecem a parte política” (gestor de assistência social de Santo André).

A falta de sistema informatizado de compilação dos dados é outra explicação possível para a não contribuição dos CTs com propostas orçamentárias na área de criança e adolescente. Ninguém mencionou qualquer ação nesta linha, apesar de os próprios conselheiros reconhecerem que esta deveria figurar entre as suas atribuições.

Por outro lado, em parte das entrevistas evidencia-se o reconhecimento de que há algumas intervenções dos CTs no campo da tutela dos direitos difusos e coletivos, com ações de natureza política. O defensor público entrevistado afirma que várias ações civis públicas relativas a vagas em creches tiveram como origem os encaminhamentos e requisições feitos pelos CTs.

Em Santos, como as ações coletivas não tinham dado resultado, o CT trabalhou em conjunto com o Ministério Público para encaminhar um número significativo de ações no plano individual de requisição de vagas em creches, as quais o governo acabou perdendo. Isso ensejou a construção de sete creches em um ano. Todavia, alguns conselheiros acreditam que esse tipo de estratégia – voltada para o enfrentamento da baixa resposta da política pública – está judicializando todas as ações. *“O CT está virando porta de entrada para o MP e não é esse o caminho, o correto seria o contrário”* (conselheira tutelar C de Santos).

As audiências públicas são outra estratégia adotada para realizar a mobilização política. Com elas, a proposta é abordar publicamente os problemas encontrados, como forma de fazer pressão sobre o gestor. Ela já tinha sido adotada em Santos em gestões anteriores. Para os conselheiros dessa cidade, tratou-se de uma estratégia de mobilização social, complementar à *“forma administrativa (através da requisição) ou jurídica de resolver o problema”* (conselheiro de direito de Santos, que era conselheiro tutelar à época que tal estratégia foi adotada). Em Santo André, na ocasião da pesquisa, os conselheiros estavam planejando uma intervenção similar para cobrar o governo e prestar contas do trabalho realizado pelo CT.

Por fim, em relação ao caráter político do CT, é importante retomar as observações sobre a representatividade e as características dos conselheiros, feitas na seção relativa ao perfil destes. As entrevistas indicam que muitos conselheiros são oriundos de grupos religiosos evangélicos e católicos, e que várias candidaturas estão desvinculadas de movimentos específicos e se ancoram na capacidade pessoal do candidato de arregimentar votos. Nesse sentido, não é de se esperar que a atuação política dos CTs aconteça como representação de interesses de grupos ligados à defesa de direitos da infância. As entrevistas mostram ainda que há interpretações assistencialistas do ECA, com baixo foco na defesa de direitos ou “politização” da demanda. Em consequência, também não é de se esperar que a atuação desses conselheiros esteja voltada para a luta política, para a defesa dos interesses difusos e coletivos. É mais plausível que sua atuação tenda para a interpretação das demandas recebidas na esfera dos problemas particulares. Além disso, os comentários referentes ao perfil dos conselheiros mostram que ainda há espaço para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das habilidades de negociação política. O que a presente pesquisa não pôde averiguar é se, conforme afirmam alguns autores (Lemos, 2004; Souza *et alii*, 2003), a intervenção dos conselheiros é excessivamente tutelar ou de controle sobre a moralidade das famílias.

Independência e autonomia do CT

Além da interpretação normativa quanto ao foco de intervenção e da atualização desta interpretação (pendendo mais para o técnico ou para o político) no cotidiano dos CTs, cabe pensar qual pode ser o alcance das intervenções, dadas as condições institucionais e legais de atuação desses órgãos. Isto porque os CTs são autônomos, mas dependem dos recursos do Executivo para seu funcionamento.

A pesquisa procurou verificar se os entrevistados entendiam que poderia haver algum conflito de interesses nessa relação entre CT e prefeitura; procurou também investigar como viam a autonomia e a independência do CT nas cidades em que atuam. Esta análise também levou em conta as questões de infraestrutura e de remuneração dos conselheiros.

Um conjunto grande de entrevistados questiona o entendimento dos conselheiros tutelares acerca da *autonomia* do CT, presente no ECA. Há aqueles que identificam a existência de conflitos de interesse no fato de o CT depender de recursos financeiros da prefeitura, e há aqueles que acreditam que essa situação não compromete a autonomia dos CTs. Todavia, é comum aos entrevistados o entendimento de que a qualidade da infraestrutura e o montante dos recursos disponíveis dependem, em grande parte, da importância que a gestão local dá aos conselhos tutelares.

Significados de autonomia

Conselheiros de direitos, gestores da política de infância e operadores de justiça afirmam que muitos conselheiros tutelares interpretam de maneira equivocada a autonomia postulada no ECA. *“Em alguns casos ele lê o Estatuto e se vê investido quase que de superpoderes; interpreta as atribuições sem bom senso, a letra fria da lei”* (operador de justiça de Santos). Critica-se também a interpretação de que autonomia do CT corresponde a independência total, sem deveres, sem ter que responder e prestar contas das intervenções: *“muitos conselheiros entendem que a autonomia que eles têm significa não ter respeito a nada, que não precisam responder para ninguém. E temos casos assim na nossa cidade”* (gestor de assistência social de Santo André) ou ainda: *“Acham que ser autônomo é fazer qualquer coisa que lhes venha à cabeça”* (conselheira de direitos do Guarujá).

Para estes entrevistados, a autonomia dos CTs é relativa ao poder de decisão e encaminhamento e à não-subordinação hierárquica ao Executivo ou poder Judiciário.

“Os CTs não entendem que a autonomia está na decisão. Não em todas as ações. Têm autonomia para fazer o encaminhamento, mesmo que equivocado. Têm autonomia para fazer um regimento interno, que é uma discussão do colegiado. Mas eles não podem deixar de apresentar o regimento interno para o CMDCA apreciar. Parece que o entendimento é de autonomia ampla, total e irrestrita e não é isso, eles têm deveres” (gestor de assistência social de Santo André).

“A autonomia do Conselho Tutelar é só na aplicação do ECA. É autônomo entre aspas. Ele é controlado, pelo CMDCA, pelo Ministério Público, pela administração pública” (conselheira de direitos do Guarujá). Ou seja, os CTs *“têm autonomia, mas prestam contas, suas determinações são sindicáveis e passíveis de punição”* (operador de justiça B de São Paulo).

A ideia presente na argumentação é de que os CTs devem ser passíveis de controle, tal qual o seria um funcionário público, já que eles *“fazem parte de um órgão da estrutura do Estado, embora não sejam o Estado. Fazem parte porque precisam ter a estrutura necessária para funcionar e receber um salário, mas não são o Executivo, não são Estado”* (gestor de assistência social de Santo André). Entretanto, os operadores de justiça em geral acreditam que faltam bons mecanismos de controle dos CTs.

“Falta uma instância de controle dos atos do conselheiro. Não tem uma corregedoria, uma instância para fazer o procedimento disciplinar quando o conselheiro abusa ou se omite. Não existe um fundamento legal pra o juiz aplicar uma sanção para o conselheiro” (operador de justiça C de São Paulo).

Além disso, faltam sanções gradativas: *“entre um deslize e uma falta grave, a única sanção possível é o afastamento ou perda do cargo”* (idem).

O tema do controle dos CTs se relaciona com a ideia de legitimidade, que será mais detidamente abordada adiante. É possível que a existência de um órgão de controle dos CTs lhes conferisse maior legitimidade, pois eles não ficariam receosos de serem acionados pelo Judiciário ou pelo Ministério Público. No estado de São Paulo, há casos em que os conselheiros foram afastados do cargo por ação desses poderes. Em um desses casos, por exemplo, o julgamento posterior do mérito mostrou que o afastamento era improcedente, mas o mandato do conselheiro já havia terminado. Ainda que a autonomia não seja irrestrita, é preciso que o CT possa atuar com independência também em relação ao Judiciário. Além disso, se é válida a analogia do cargo de conselheiro com o de um servidor público (mesmo que

comissionado), caberia a existência de mecanismos processuais mais bem definidos, que garantissem defesa e contraditório.

Autonomia em relação ao Executivo Municipal

Silva (2003), ao discutir a experiência da implementação dos Conselhos Tutelares na cidade de São Paulo, encontrou relação entre os desentendimentos dos CTs com a prefeitura e a disponibilidade de recursos que eles tinham à disposição para funcionarem. Entre os entrevistados, há a percepção de que, de fato, a disponibilidade de recursos estruturais (não só financeiros) para os CTs varia em função da importância que a gestão local lhes confere. A fala de um conselheiro de direitos exemplifica bem esse tipo de entendimento: *“o poder público não valoriza muito o CT, dá pouca estrutura, disponibiliza funcionários administrativos que escrevem mal...”* (conselheiro de direitos de Santos). Eis outro exemplo significativo, na fala de um entrevistado, ao comentar sobre as diferenças na infraestrutura dos CTs paulistanos: *“depende da força de negociação que o CT tem com a subprefeitura e depende também do quanto o subprefeito reconhece a legitimidade ou a relevância da área da criança. Não tem uma política municipal homogênea”* (operador de justiça B de São Paulo).

Nas localidades pesquisadas, a infraestrutura é bastante heterogênea, tanto entre as cidades quanto dentro de uma mesma cidade – caso, por exemplo, de Santos e de São Paulo. Em Barueri, cada conselheiro tem uma sala, com computador ligado à Internet e ao SIPIA; também é nesse município que o salário de conselheiro é mais alto (R\$3.500,00). Há locais intermediários, do ponto de vista das condições estruturais, em que conselheiros dividem sala e não têm sala de reunião, mas têm equipamentos, telefone, viatura (como Santo André). Há outros muito precários, como aqueles onde funcionam alguns CTs de São Paulo. Os problemas de carência apontados giram em torno da falta de viatura, de acesso à Internet e de equipamentos, de instalação do SIPIA; das limitações ao uso de celulares (ou a indisponibilidade destes); da necessidade de melhoria das instalações físicas ou da localização do CT. Mas de maneira geral, os CTs dos locais pesquisados têm a infraestrutura mínima e todos têm acesso a textos legais, telefone e Internet.

A grande maioria dos entrevistados não se envolve diretamente com a definição dos recursos orçamentários e conhece pouco do processo como se dá essa definição. A praxe é que o orçamento seja definido nas secretarias às quais os CTs estão vinculados administrativamente (geralmente as secretarias de assistência social), havendo, por vezes, recursos para capacitação oriundos do FUMCAD, já que alguns CMDCA's procuram investir nessa área. Os pagamentos e compras são feitos diretamente pelas secretarias. Com relação a esse aspecto, especificamente, nenhum entrevistado defende que os recursos sejam descentralizados e administrados diretamente pelos CTs. Os gestores da política de criança e adolescente afirmam que é frequente a pressão dos conselheiros por melhorias na infraestrutura e nos salários. O atendimento a tais demandas depende do reconhecimento da sua legitimidade, da viabilidade orçamentária e do lugar ocupado pela política para criança e adolescente na agenda do governo municipal. Em Barueri, onde, como mencionado, as instalações são ótimas, o conselheiro entrevistado entende que houve um trabalho conjunto e de articulação com a prefeitura, que passou a reconhecer mais o trabalho do CT, inclusive tendo aumentado duas vezes o subsídio (salário) pago aos conselheiros. Ele salienta que um dos fatores que contribuíram para tanto foi *“não confundir o trabalho do conselheiro com política partidária”*.

O valor da remuneração dos conselheiros está em geral atrelado a alguma função de nível médio do funcionalismo local. Em nenhum lugar os conselheiros recebem décimo-terceiro salário ou adicional de férias, mas há locais em que eles podem gozar de um mês de descanso. De todo modo, não gozam das garantias trabalhistas dos funcionários em regime CLT ou mesmo dos comissionados. Nas entrevistas com os conselheiros tutelares nota-se que a maioria deles pleiteia o aumento dos vencimentos ou a inclusão de algum direito trabalhista, como férias. Nesse campo, os gestores da política de infância têm reclamações em relação aos conselheiros por conta das escalas de folgas, de faltas, dos períodos de descanso acertados nos CTs, e das solicitações de pagamentos de horas extras (a serem recebidos em recurso, ou em folgas), que julgam inapropriadas.

Quanto ao possível conflito entre depender da infraestrutura do Estado e ter que cobrá-lo ou enfrentá-lo em casos de violações de direitos de crianças e

adolescentes, os entrevistados dividem-se em duas grandes posições. Há aqueles que não veem conflito e que creem que esta situação não compromete a autonomia e independência da atuação do CT. Ou seja, o CT, segundo eles, não deixaria de tomar alguma medida ou posição para “agradar” a prefeitura e com isso ser mais bem pago ou ter mais recursos disponíveis.

Há outro grupo de entrevistados que reconhece que pode haver de fato conflito nessa matéria, e que seria de se estranhar que o Executivo apoiasse de bom grado quem, por definição, tem a atribuição de cobrá-lo. Como o CT depende do governo, pode então acontecer de haver comprometimento da autonomia dos CTs e enfraquecimento da sua capacidade de funcionamento. Mesmo quem não partilha desse entendimento aponta que como “[o] CT é órgão requisitor do serviço público, o governo tem pouco interesse em divulgar seu trabalho para a população” (conselheiro tutelar de Barueri).

A lógica em operação, aqui, foi expressa por um entrevistado nos seguintes termos:

“quanto mais atuante o Conselho, mais as deficiências do município são apontadas. Por isto, há baixa vontade política em dotar o Conselho Tutelar de braços, pois isto fará com que transpareçam as feridas... O CT não pode ser um apenso da secretaria de ação social ou do prefeito... Há certa conveniência para o poder público em manter um Conselho Tutelar que não seja o dos sonhos, pois isto tende a atrair pessoas que não são as mais qualificadas” (operador de justiça de Santos).

E aqueles que não são os mais qualificados – segue o argumento – têm menor capacidade de enfrentamento e ação. Esse é um ponto importante, pois as condições institucionais dadas e os benefícios oferecidos condicionam em parte quem tem interesse de se candidatar ao CT, o que interfere no seu funcionamento. Por outro lado, o alto salário não garante conselheiros comprometidos com a causa da infância e adolescência, podendo até atrair pessoas desvinculadas, que vêem o CT como uma boa oportunidade de emprego.

Uma alternativa aventada por três operadores de justiça para o provimento de recursos para o CT é a de desenhar uma “outra vinculação administrativa”, eventualmente com dotação orçamentária própria, que “*garantissem o custeio das despesas do CT, independentemente da vontade política do Executivo*” (operador de justiça C de São Paulo) e evitasse uma situação conflituosa na política local, ou a necessidade de um bom relacionamento com a prefeitura. Isso traria mais independência para o CT fiscalizar e cobrar o Executivo municipal. Para que esse tipo de medida seja implementada, é evocada a necessidade de interferência do CONANDA, que poderia estabelecer patamares de remuneração e de infraestrutura de acordo com a população, renda e complexidade social dos municípios.

Por fim, alguns conselheiros tutelares indicam que pode haver interferência da política partidária na autonomia dos CTs, seja no sentido de fazer oposição constante ao prefeito (quando alguém do CT pertence a um partido de oposição), seja no sentido de proteger o governo com o protelamento de denúncias e ações (quando algum conselheiro é de partido ligado à situação). A negociação e a oferta de condições de infraestrutura e salário podem despertar nos conselheiros um “*sentimento de gratidão que atrapalha*” (operador de justiça B de São Paulo), que compromete a independência do trabalho do CT. Ceder nesse tipo de negociação pode ser ainda uma forma de arrefecer o embate político do CT com a prefeitura.

Legitimidade e poder de sanção

Sendo um órgão composto por cinco cidadãos eleitos e dependente do provimento de recursos municipais para seu funcionamento, qual a legitimidade possível para os CTs? Trata-se aqui de considerar os aspectos da legitimidade referentes ao desenho institucional, pois o tema do poder efetivo para fazer valer as decisões do CT será abordado na seção seguinte, referente à articulação da política municipal de criança e adolescente.

O primeiro aspecto é decorrente da mencionada relação de dependência financeira do Executivo. Dado que ele pode não dar condições adequadas para o funcionamento do CT, o “*poder de pressão dos CTs sobre o Executivo é pequeno*” (operador de justiça B de São Paulo). O que é salientado nessa perspectiva é que,

em virtude das condições de trabalho e salário, é possível que a função esteja atraindo pessoas com menor poder de pressão. A análise do perfil dos conselheiros caminha nessa mesma direção: muitas candidaturas estariam calcadas na liderança pessoal (sem a sustentação de um movimento organizado) e numa experiência pessoal prévia limitada, pouco centrada na defesa de direitos e na luta política. Além disso, como existe uma ambiguidade no papel do CT, e como a tendência é a concentração da intervenção no âmbito das demandas familiares e não coletivas ou políticas (aspectos já apontados neste estudo), torna-se pouco provável que haja grande sensibilidade do Executivo, ou que as pressões do CT tenham impacto eleitoral ou na opinião pública (e influência, ainda que indireta, na sensibilidade do Executivo).

O traço histórico-cultural brasileiro de não-sensibilidade das autoridades à interferência de cidadãos comuns (ainda mais aqueles sem graduação universitária) nas suas decisões é uma das explicações levantadas para a baixa permeabilidade às demandas do CT.

“O poder público tem má vontade com as demandas do CT, se recusa a atendê-las porque faltou um detalhe no ofício. Ou então ouço falas dizendo ‘não vou atender porque esse sujeito é ousado, fica requisitando de mim que sou prefeito, promotor, juiz’. São pretextos para não reconhecer a legitimidade de um órgão como esse, que interfere na estrutura e no funcionamento interno da administração pública” (operador de justiça A de São Paulo).

Alguns autores que se dedicaram a analisar o funcionamento dos conselhos gestores encontraram constatações semelhantes. Os estudos mostram que o traço patrimonialista, presente com frequência na cultura política brasileira, em pouco contribui para que os gestores aceitem partilhar suas decisões com os Conselhos, o que faz com que estes muitas vezes tenham apenas valor formal, como instrumentos obrigatórios para garantir os aportes financeiros federais e estaduais (Teixeira, 2000). A analogia neste caso parece fazer sentido, e é possível que esse seja um traço cultural que prejudique a implementação dos CTs.

Ainda em relação aos conselhos gestores, a literatura mostra que não existem mecanismos institucionais que garantam cumprimento das decisões e planejamento dos conselhos, tampouco instrumentos institucionais de responsabilização dos conselheiros pelas decisões tomadas (Gohn, 2003). No caso dos conselhos tutelares, há a possibilidade de representar o Judiciário em caso de descumprimento das decisões do CT. Todavia, nenhum dos entrevistados conhece algum caso de multa administrativa aplicada em função de descumprimento das determinações do CT.

Contudo, no universo pesquisado, ninguém acredita ser necessária a criação de outros mecanismos institucionais de sanção, além do que está previsto no ECA. Trata-se de fortalecer e agilizar os mecanismos que já existem e de efetivamente aplicar as multas ou aumentar seu valor para que tenham efeito punitivo. O que se faz necessário, mais do que outros dispositivos, é mudar a “cultura”: *“é evidente que toda regra que não tem sanção tende a ser descumprida, mas acho que sanção não é condição suficiente, é uma questão cultural”* (operador de justiça A de São Paulo).

Há uma percepção generalizada de que o descumprimento das determinações do CT não incide sobre as medidas aplicadas à criança ou à família, mas sim sobre as requisições de serviços e políticas públicas. Os *“encaminhamentos para as famílias devem estar surtindo efeitos porque eu não recebo representações. E também não faz sentido aplicar multa para pais faltosos”* (operador de justiça B de São Paulo). A sanção administrativa, via Judiciário, para o não-atendimento das requisições do CT por serviços, se aplicada com frequência, poderia também sobrecarregar esse Poder, em especial no caso de vagas em creches: *“o CT pede vaga em creche, o município diz que a criança está em lista de espera. Se eu tivesse que processar o governo por infração administrativa em todas estas situações, eu só faria isso”* (operador de justiça de Santos). O não-uso da via judicial em caso de descumprimento da medida aplicada pelo CT é creditado também aos próprios conselheiros, eventualmente por *“insegurança na sua relação com o Judiciário”* (operador de justiça C de São Paulo).

Como apontado no capítulo introdutório, os conselhos tutelares foram criados para substituir o Juiz de Menores na aplicação das medidas de proteção. O ECA

representa uma mudança de paradigma legal, mas, mesmo vinte anos após a sua promulgação, ainda está em curso a fase de implementação de seus princípios. Nesse sentido, o que as entrevistas revelam em diversos momentos é que ainda resta culturalmente um entendimento de que o CT deve estar subordinado ao Judiciário, que seria a genuína autoridade constituída. *“Alguns juízes entendem o CT de forma equivocada, como aquele que deve executar ou fiscalizar as sanções aplicadas pelo Judiciário, como se fossem subordinados ao juiz”* (operador de justiça A de São Paulo). Ou seja, a força do CT ainda não é totalmente reconhecida, mesmo no âmbito do poder judiciário: *“o próprio ECA não tem sua legitimidade reconhecida pelo sistema de justiça, o que dificulta ainda mais o reconhecimento do CT”* (operador de justiça A de São Paulo).

Consequentemente, na prática, *“o fórum continua dominando. Há vários processos que não dizem respeito à natureza jurídica e sim a questões sociais e de política pública e que, portanto, não deveriam estar no Judiciário. Alguns poucos juízes tentam fortalecer CTs e recusam dar seguimento judicial a ações de caráter social”* (operador de justiça C de São Paulo). Nota-se, portanto, que permanecem as situações nas quais as medidas de proteção e seu acompanhamento são feitos pela Vara da Infância e Juventude e não pelo CT. Há, então, o entendimento de que o reconhecimento da legitimidade do CT passa também pelo reconhecimento, no âmbito do sistema de justiça, do *“papel do Conselho Tutelar em ajuizar procedimentos e ações de forma a fortalecer as decisões dos CTs. E não o contrário”* (gestora de assistência social A de São Paulo). Reconhecimento este que *“ainda não foi alcançado”* (operador de justiça de Santos).

Outra consequência deste cenário é o Conselho “emprestar” a legitimidade do Ministério Público *“em situações nas quais o CT não se sente investido de poder suficiente, como, por exemplo, o agendamento de uma reunião da rede”* (operador de justiça de Santos). Os próprios conselheiros tutelares mencionam o Ministério Público ou o juiz como uma “carta na manga” nos casos reiterados de solicitações não atendidas. Houve, por exemplo, uma situação em que um conjunto de ofícios de solicitação de vagas em creches, enviados pelos CTs para a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, não tinham sido sequer respondidos; e a mesma solicitação, vinda da defensoria, com o timbre do governo do estado, foi prontamente

atendida. Se um grande número de casos só são resolvidos pela via judicial depois de terem passado pelo CT, há o risco de o conselho *“virar um entrave à satisfação dos direitos porque ele passa a ser uma instância que a pessoa tem que vencer para chegar ao sistema de justiça, onde aí sim demandas podem ser atendidas”* (operador de justiça C de São Paulo). Isto é sinal também de que a tarefa da desjudicialização das matérias sociais, atribuída ao CT, não está funcionando bem.

Se o CT não está conseguindo resolver uma quantidade importante de casos sem passar pela via judicial, é provável que isto comprometa a sua legitimidade junto à população. *“Pessoas comuns reconhecem a importância do funcionamento do CT de forma instrumental, na medida em que ele resolve as suas questões”* (operador de justiça A de São Paulo). Nesse sentido, a pesquisa indica que a imagem dos CTs não é das melhores. *“A grande maioria da população não sabe exatamente para que serve e qual o objetivo do CT. Ele é visto como órgão de repressão à família quando ela não cuida direito de seus filhos. O CT não é visto como um órgão que vai auxiliar, requisitar, garantir os seus direitos”* (conselheira de direitos do Guarujá). Essa fala é repetida, com pequenas variações, por vários entrevistados, que frisam também que, muitas vezes, o Conselho é utilizado como uma ameaça, *“vou denunciar você para o CT”* (conselheira tutelar B de Santo André). Possivelmente é a esse tipo de intervenção que os autores que aproximam o CT de órgãos de controle ou disciplinares se referem (Lemos, 2004; Souza et alii, 2003).

Além da baixa permeabilidade cultural da gestão pública, e mesmo do Judiciário, ao controle e à intervenção de atores sociais nas suas rotinas e decisões, a legitimidade do CT é afetada pela própria natureza do seu trabalho, que consiste essencialmente na escuta, na tomada de medidas administrativas e na expedição de ofícios. Um ex-conselheiro tutelar de Santos afirma que antes de ser eleito acreditava que o CT tinha muitos poderes, porém no exercício da função constatou que ele tem poderes restritos.

“O conselheiro tem uma função burocrática, a função é meio e não fim. Acho que o Conselho é frustrante por causa disso, porque é necessário aguardar que o ofício seja respondido e, nesse meio tempo, alguns casos se perdem. É

preciso juntar dez ou quinze casos e ofícios para montar um indicador de necessidade de um serviço” (conselheiro de direitos de Santos).

Há o entendimento de que se trata de um trabalho processual, cujo resultado não é imediato. *“Como muitas vezes o CT requisita os serviços e não tem êxito, em função da demora, a família acaba desistindo do atendimento”* (conselheiro de direitos de Santos). Além disso, mesmo quando o CT ajuíza ações, *“pode não ganhá-las, e elas demoram para terem um desfecho”* (idem).

Síntese: o desenho institucional

Em síntese, no que diz respeito ao desenho institucional, há diferentes posições normativas sobre a ambiguidade na atuação dos CTs. Há aqueles que postulam que o CT deva dar prioridade ao aspecto político, agindo preferencialmente na tutela dos direitos difusos e coletivos. Com posição oposta temos os que defendem a prioridade ao atendimento das violações de direitos e demandas individuais e familiares, preferencialmente com uma intervenção pró-ativa. Um grupo majoritário acredita que não há necessariamente ambiguidade, e sim complementaridade, na dupla tarefa dos CTs, porque os atendimentos individuais fornecem um mapa dos locais e temas que demandam maior pressão para a destinação de recursos ou estabelecimento de políticas públicas. Um quarto grupo entende que a essência do trabalho do CT consiste em acompanhar crianças e adolescentes no conjunto das suas demandas, constituindo-se como um responsável da comunidade pela articulação com os diversos serviços.

Na prática, a atualização desta discussão normativa em relação à ambiguidade do papel dos CTs se dá pela tendência a uma atuação mais “técnica” ou mais “política”. Entende-se por *técnica* a forma de fazer a escuta do caso com vistas ao encaminhamento, e não a técnica do serviço especializado. Há um reconhecimento generalizado de que os CTs têm atuado prioritariamente no campo *técnico*, no sentido do atendimento das demandas individuais, e menos no diagnóstico, na formulação e instalação de políticas públicas. Tal percepção é partilhada inclusive por aqueles que preconizam a prioridade da ação do CT no campo dos direitos difusos e coletivos. Todavia, existem algumas iniciativas de atuação no campo

coletivo, empreendidas pelos CTs em conjunto com o Ministério Público ou Judiciário – notadamente na reivindicação por vagas em creches. As condições institucionais do órgão parecem atrair mais conselheiros cujas candidaturas não se ancoram em movimentos sociais e da área da infância, o que por sua vez não contribui para a ação política dos CTs.

Dado que os CTs, mesmo autônomos, dependem financeiramente dos Executivos municipais, alguns entrevistados reconhecem que pode haver conflito de interesses e que os CTs podem ter sua ação, sua divulgação e seus recursos limitados pelas prefeituras que não querem se ver constrangidas pelas requisições dos CTs. Tal entendimento não é consensual, e há atores do Sistema de Garantia de Direitos que não acreditam que esse tipo de desenho institucional comprometa a independência e autonomia dos CTs. Por outro lado, é freqüente, por parte dos entrevistados que não são conselheiros tutelares, a crítica ao entendimento que estes fazem do termo *autonomia* (e ao princípio que ele, no caso, nomeia). Para os que fazem esse tipo de crítica, a autonomia se refere à aplicação do ECA e à não-subordinação hierárquica a qualquer órgão (do Executivo ou Judiciário), mas ela não significa ausência de controle e de prestações de contas.

Em relação à legitimidade e ao poder de sanção dos CTs, nenhum dos entrevistados vê necessidade de criação de outros mecanismos institucionais de sanção, além dos existentes. Para eles, implícita ou explicitamente, o problema residiria no traço histórico-cultural brasileiro, que não contribui para que o Executivo e o Judiciário sejam permeáveis a interferências de um órgão composto por membros da sociedade civil. Assim também, a função do CT de desjudicializar as questões sociais nas lides jurídicas não estaria totalmente implementada, seja pela baixa legitimidade desse órgão junto ao poder público – o que enseja uma série de ações judiciais com foco social –, seja porque o próprio Judiciário reconhece pouco o papel do CT e assume suas funções. A conquista da legitimidade do CT junto à população parece depender em grande medida da sua capacidade de resolutividade. O fato de o trabalho do CT ser processual e muitas vezes não trazer resultados imediatos prejudica o estabelecimento de tal legitimidade. A possibilidade de o CT obter o reconhecimento da população, do governo e dos operadores de justiça parece estar

ligada também ao nível de articulação da política municipal de criança e adolescente – tema da seção que se segue.

4.4. Articulação da política municipal de criança e adolescente

Na seção 2.2, foram descritos os Conselhos Tutelares. Sua principal função é zelar pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes, atendendo os casos individuais de violações de direitos e cobrando as entidades públicas pela instalação das diversas políticas setoriais de efetivação desses direitos. Como o ECA prevê um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais para o controle, a defesa e a promoção de direitos, e como a maior parte das políticas sociais são operadas no âmbito municipal, o nível de articulação da política local da área tende influir decisivamente no funcionamento dos CTs. Foi essa a lógica que, para este estudo, orientou o uso dessa condição política como uma variável. Quatro indicadores foram analisados, conforme apresentados a seguir.

O primeiro deles é justamente o amplo tema da interferência da instalação do Sistema de Garantia de Direitos no funcionamento dos CTs. Ou seja, trata-se de verificar interferências no trabalho dos CTs, decorrentes da existência dos serviços necessários, da relação do CT com outros órgãos – em especial com as Secretarias de Assistência Social e com os CMDCA's – e da prioridade dada pela gestão local para a questão dos direitos sociais, e dos da infância e adolescência especificamente.

Um dos aspectos escolhidos para verificar o nível de articulação municipal da política de infância, o que caracteriza o segundo indicador estudado, são a existência de diagnóstico e planejamento na área e a utilização das informações dos atendimentos efetuados pelo CT no retrato das necessidades locais e na elaboração e instalação de novos programas.

O terceiro indicador refere-se à possibilidade de o CT fazer valer suas determinações, dada a sua inserção na rede local.

Por fim, dentre as atribuições do CT, estão a aplicação de medidas de proteção de caráter social e o apoio no encaminhamento das famílias para os serviços especializados. Em consequência, os CTs costumam ter uma relação estreita com as instâncias políticas e administrativas de assistência social. São também tradicionalmente ligados à mesma secretaria e constituem a porta de entrada para o atendimento da população. Assim, considerando a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e, em 2005, a da Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB/SUAS), que estabeleceram, respectivamente, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS),³³ coube analisar a existência ou não de sobreposição entre o trabalho dos CTs e os novos órgãos da política de assistência social, o que configurou o quarto aspecto analisado na pesquisa.

Instalação do Sistema de Garantia de Direitos

Na discussão sobre desenho institucional, indicou-se que há uma relação direta entre a qualidade da infraestrutura disponível para os CTs e a *“credibilidade que o governo dá para ele. Quanto mais a instituição é vista como uma peça importante para a política da cidade, melhor a sua infraestrutura”* (conselheira tutelar C de Santos). Igualmente, há uma percepção entre os entrevistados de que o funcionamento mais ou menos adequado dos CTs varia em função da política municipal: *“um Conselho melhor ou pior é uma sintoma da Política Municipal de Atenção aos Direitos da Criança... Este não é o único fator, mas ele é também fruto do quadro local”* (operador de justiça C de São Paulo). Por essa linha de raciocínio, os entrevistados entendem que a ausência de determinadas políticas pode resultar em casos de violações de direito que vão parar nos conselhos. Além disso, na ausência de tais políticas, a tendência é que os encaminhamentos feitos pelo CT não tragam os efeitos esperados, o que contribui de *“maneira negativa para a percepção da população quanto ao bom funcionamento do CT, além de desanimar os próprios conselheiros”* (conselheiro tutelar D de Santos).

³³ Esses centros passaram a ser responsáveis, de forma regionalizada nos municípios, por famílias em situação de risco – por exemplo, devido a casos de maus-tratos, abuso sexual, trabalho infantil, etc.

É preciso, portanto, que a administração pública *“avance na estruturação da rede de atendimento para dar suporte ao conselho tutelar”* (conselheira de direitos do Guarujá). Na mesma linha de raciocínio, há a percepção de que a boa prestação de serviços por parte do CT e os bons resultados na situação de crianças e adolescentes são conquistados por uma proposta política de proteção, pela organização de uma rede de atenção com ONGs e entidades sérias, envolvimento do CMDCA e nível adequado das subvenções municipais para os programas (gestor de infância e juventude de São Carlos).

Isto é, *“o CT só consegue garantir que os direitos de crianças e adolescentes não sejam violados se houver uma rede de serviços que funcione. E não tem como ele fazer isso sem ter uma estrutura para que possa desenvolver suas ações”* (conselheira de direitos do Guarujá). Para alguns entrevistados, mais importante até do que a existência de todos os serviços necessários é a articulação da rede. Nos termos de uma fala de entrevista:

“quando existe a articulação bem feita da rede, mesmo que ela seja modesta, o CT tende a acolher razoavelmente bem as demandas sem ter solução de continuidade nos atendimentos. É a articulação e a integração da rede que dão a capacidade de responder às demandas, mesmo se os serviços forem falhos” (operador de justiça A de São Paulo).

Dos conselheiros entrevistados, aqueles, em Santos, que estavam em seu segundo mandato expressaram a percepção de que o sucesso do seu trabalho é maior quando a gestão pública acredita no seu papel e na sua autoridade. Da mesma maneira, os conselheiros de Santo André frisam a importância da parceria entre governo local e conselho tutelar, caso contrário *“um permanece criticando o trabalho do outro”* (conselheira tutelar A de Santo André). *“Não basta só capacitação e nem delimitar bem a atribuição do conselheiro, é preciso respaldo do governo”* e tal respaldo é necessário inclusive para o diagnóstico das necessidades, feito pelo CT a partir dos atendimentos (conselheira tutelar A de Santo André).

Se a política municipal interfere no funcionamento dos CTs, gerando demandas de atendimento, o contrário também é verdadeiro: *“Se a política pública funcionasse o CT seria acionado um número muito menor de vezes”* (conselheiro de direitos de Santos). E havendo oferta de serviços e políticas à altura da demanda, dá-se uma mudança expressiva no papel do CT, que deixa de ter como principal função ou atuação requisitar a instalação de políticas e de serviços, e assume mais a função de fiscalizá-los, atribuição que lhe é devida pelo ECA.

“Se a rede for mais eficiente, o trabalho do Conselho acaba sendo menos exigido. Mas de qualquer maneira, é muito difícil você falar numa cidade de porte médio que não apresente problemas sociais e que não exija ações de proteção às crianças e adolescentes, mesmo havendo consideráveis investimentos na área” (gestor de infância e juventude de São Carlos).

Os entrevistados reconhecem ainda que, mesmo que a rede de políticas e serviços esteja completa – o que na prática é muito difícil de acontecer – ainda haverá casos de violações (tais como maus tratos no ambiente intrafamiliar) com os quais os CTs terão que se haver e que independem das políticas públicas. Adicionalmente, se não for necessário ao conselho tutelar requisitar recorrentemente os serviços básicos, ele não só será capaz de se concentrar mais na fiscalização, como também poderá *“atuar mais na instância política, pois precisará fazer menos atendimentos diretos”* (gestor de assistência social de Santo André). Ou seja, o CT não perderia a sua relevância, mas mudaria o foco, concentrando-se na tutela dos direitos difusos e coletivos.

Embora, nas localidades pesquisadas para o presente estudo haja diferentes níveis de articulação e instalação da rede de atenção à criança e ao adolescente, as redes, de um modo geral, ou não estão completas, ou não têm oferta de vagas e outros cuidados e serviços suficientes para a demanda. Por exemplo, todos os entrevistados mencionam, a falta de um serviço adequado para o tratamento da dependência química. A insuficiência de vagas em creches é também uma demanda importante, presente na maioria dos locais.

Mesmo sendo possível dizer que a política municipal interfere no funcionamento dos CTs, o tipo de pesquisa realizada não permite mensurar exatamente em que medida isso acontece. O que fica claro é que o grau de facilidade de realização dos encaminhamentos necessários depende em grande parte do nível de articulação da rede.

Um ponto a se destacar é que quando há lacunas de serviços ou de articulação dos fluxos da rede, há certa tendência de o encaminhamento depender em grande medida da capacidade de mobilização individual do próprio conselheiro tutelar, e não tanto da instituição (o Conselho) ou dos trâmites institucionais estabelecidos. Em Barueri, por exemplo, onde há investimento importante na infraestrutura dos CTs e nos salários dos conselheiros, e onde, de acordo com a entrevista, há investimentos na área, *“não é frequente não conseguir fazer o encaminhamento por ausência do serviço e não é preciso usar as redes pessoais dos conselheiros para fazer os encaminhamentos, até porque os encaminhamentos do CT têm prioridade”* (conselheiro tutelar de Barueri). Por outro lado, em São Paulo, onde os entrevistados indicam oferta de serviços insuficiente para a demanda, há a percepção de que o atendimento ou não-atendimento da solicitação do CT *“depende do próprio conselheiro tutelar, de quem é a pessoa que ocupa o cargo, se ela é um líder comunitário, se tem respeito da comunidade e se tem boa entrada nos órgãos públicos”* (gestora de assistência social B de São Paulo). Em Santo André, os conselheiros tutelares também frisam que os conhecimentos pessoais *“fazem diferença”* para a efetividade dos encaminhamentos. Mais uma vez, nota-se a importância do perfil do conselheiro para a resolutividade do seu trabalho, sobretudo em situações nas quais o Conselho, como instituição, é mais frágil do ponto de vista de seu reconhecimento pela política municipal da área de criança e adolescente.

Uma gestora de assistência social de São Paulo afirmou que um número significativo de demandas chega à Secretaria por um trabalho conjunto do CT com o Ministério Público ou com a Defensoria, gerando vários pedidos pontuais que precisam ser atendidos, mas que nem sempre é possível garantir esse atendimento (por falta de vagas, ou de cobertura, ou mesmo porque a análise técnica mostra que eles são improcedentes). De todo modo, como mencionado na seção dedicada ao desenho institucional, muitas vezes, quando há lacunas na rede e o CT tem pouco

poder de pressão, ele, por assim dizer, toma emprestadas dos operadores de justiça (defensores, promotores e juízes da infância e juventude) a legitimidade e a capacidade de pressionar os governos.

A necessidade de trabalhar em conjunto com os operadores de justiça parece ser reflexo das situações de animosidade entre CTs e Secretarias Municipais de Assistência Social, cujas relações em alguns lugares são bastante conflitantes. Em determinadas circunstâncias, os gestores da área de criança e adolescente acham que os CTs cobram do Executivo e solicitam vagas descabidas porque querem resolver logo o caso, antes de fazer toda a análise necessária da conjuntura familiar e pulando etapas, ou não acionando outros serviços disponíveis na rede. Um exemplo seriam certos casos de abrigamentos solicitados às sextas-feiras, no período da tarde.

Há ainda *“conselheiros que se utilizam do cargo com viés político, procurando a mídia, expondo a situação de uma família e responsabilizando o município por isto, o que dá conotação política para o fato”* (operador de justiça de Santos). Na linha também da já mencionada interpretação que fazem da *autoridade*, *“os conselheiros chegam fazendo mau uso do poder na relação com as pessoas, a ideia de ser autoridade sobe à cabeça”* (conselheira de direitos do Guarujá). Ou seja, retoma-se a percepção de que faltam habilidades políticas para os conselheiros, cujas atitudes parecem por vezes “irritar” outros atores do Sistema de Garantia de Direitos (em especial secretarias e CMDCA), que passam a reconhecer menos a autoridade do CT e a ter menos boa vontade para com ele. Contudo, há também relatos, ainda que ocasionais, de situações nas quais os conselheiros conseguem marcar reuniões com secretários municipais *“para falar das necessidades e lacunas de atendimento que encontram a partir dos atendimentos”* (conselheira tutelar C de Santos).

Outra correlação feita pelos entrevistados vincula a solidez e o bom funcionamento do CMDCA à boa qualidade dos Conselhos Tutelares: *“o bom funcionamento do CT e o cumprimento de suas determinações depende do CMDCA. Conselhos municipais fracos enfraquecem os tutelares. Conselhos municipais fortes fortalecem os tutelares, isso é automático. A falta de planejamento e de força política do CMDCA tem reflexo nos conselhos tutelares”* (gestora de assistência social A de São

Paulo). O comprometimento político do CMDCA traz *“avanços também porque ele edita resoluções que precisam ser cumpridas”* (conselheiro de direitos de Santos). Ou ainda: *“os CMDCAs podem dar suporte para os CTs tanto na organização do trabalho, como na elaboração do regimento interno”* (conselheira de direitos do Guarujá). O fato, por exemplo, de um presidente do CMDCA (caso de Santos) ou de um secretário de assistência social (caso de Santo André, segundo as conselheiras entrevistadas) já terem sido conselheiros tutelares é um fator facilitador. Ainda assim é preciso uma colaboração de mão dupla entre CT e CMDCA. Por um lado, *“os conselhos municipais de direito têm que ter um plano de ação concreta, com metas para os CTs”* (gestora de assistência social A de São Paulo), e, por outro, o CT deve alimentar o CMDCA com informações sobre carências e qualidade dos serviços. Os entrevistados apontam, contudo, que ainda há necessidade tanto de fortalecer os conselhos de direitos quando de aprimorar sua relação com os CTs.

Diagnóstico e planejamento local da área de criança e adolescente e uso das informações levantadas pelos CTs

Mesmo reconhecendo-se a importância do levantamento, realizado pelos CTs, de informações sobre a qualidade e as carências dos serviços, ele não acontece de forma sistemática, e mesmo quando realizado nem sempre é levado em consideração na formulação e implantação de políticas da área de criança e adolescente.

Em relação às cidades pesquisadas, em Santo André, por exemplo, havia sido recentemente feito um processo de diagnóstico; já em Barueri, o levantamento tinha sido feito já há mais tempo; e São Carlos estava em fase de conclusão do diagnóstico da área de criança e adolescente. O que a pesquisa aponta é que ter ou não ter diagnóstico (e planejamento com base nele) não parece ser determinante para o funcionamento dos CTs ou para a percepção da qualidade de seu funcionamento. Os resultados da pesquisa levam a crer que este não é um indicador “robusto” para mostrar a existência de uma rede articulada e a importância que a gestão dá para o tema.

A análise das respostas mostra que condições de infraestrutura ou de treinamento para a elaboração de bons relatórios, em especial computadores que rodem o programa do SIPIA, podem ser (na prática e na percepção dos agentes) mais importantes do que a consolidação de um diagnóstico amplo e profundo: *“se o conselheiro tutelar faz um bom relatório de atendimento mensal, não precisa contratar ninguém para fazer diagnóstico. O maior diagnóstico que existe é do Conselho Tutelar. Porque ele sabe a rua, o número, a pessoa e o problema que ela tem e o serviço que não deu conta”* (gestor de assistência social de Santo André).

Adicionalmente, é importante que haja a mencionada colaboração de mão dupla, com o CMDCA e a Secretaria conferindo importância às informações levantadas pelo CT e as levando em consideração. Em São Carlos, por exemplo, onde o diagnóstico não estava terminado, o gestor de infância e juventude afirmou que levava em consideração os relatórios qualitativos e quantitativos elaborados pelos CTs na formulação das políticas públicas. Além disso, a cidade conta com um fórum intersetorial para resolver as situações problemáticas que envolvem crianças e adolescentes, do qual o CT participa, facilitando o fluxo de informações e o atendimento integrado. Nessa cidade entende-se, mesmo com ressalvas, que o CT vem funcionando razoavelmente bem. Por outro lado, no Guarujá, onde já existe o diagnóstico, a conselheira de direitos entrevistada, mesmo reconhecendo o ganho que ele representou para a cidade, fez várias críticas ao funcionamento do CT. Portanto, mais do que existência ou não de diagnóstico, é importante o diálogo, o trabalho conjunto e fluxos bem estabelecidos. Porém, um conjunto grande de entrevistados salienta que um diagnóstico de carências e necessidades, mesmo quando ele não é inteiramente formalizado ou oficializado, e o planejamento de como elas serão enfrentadas constituem um diferencial positivo para o trabalho. Nesse sentido, é importante que o diagnóstico “não fique na gaveta” e seja utilizado como ferramenta de gestão.

Outro fator crítico é a participação efetiva dos conselheiros tutelares e a inclusão das informações levantadas por eles nos diagnósticos promovidos pelas prefeituras – o que parece não acontecer com frequência e, quando ocorre, envolve conflitos. Em Santo André, as conselheiras tutelares entrevistadas não conseguiram reconhecer os seus levantamentos no diagnóstico oficial que acabara de ser apresentado.

Independentemente da análise das razões pelas quais o diagnóstico feito pelo poder municipal não coincide com aquele feito pelo CT – tarefa para os envolvidos diretamente no caso – esse tipo de situação mostra que a articulação do CT com a rede e com governo pode ser melhorada.

Poder do CT para fazer valer as suas decisões

O poder efetivo dos CTs para fazer valer suas decisões está em grande medida relacionado ao nível de articulação local do Sistema de Garantia de Direitos e à oferta dos serviços de atenção à criança e ao adolescente. O fórum intersetorial de São Carlos para discussão dos casos mais complexos é um bom exemplo de facilitação dos fluxos da rede, que ajuda na capacidade de resolução do CT. Fica evidente que, quanto maiores a articulação, os fluxos e a oferta de serviços conforme a demanda, melhor a posição do CT na rede para obter a efetividade das suas decisões. Destaca-se também, mais uma vez, o papel da gestão local: *“o cumprimento das determinações do CT depende muito da visão do gestor público e da visão da rede daquele lugar, de haver reconhecimento do CT como mais um ator legítimo”* (profissional de CEDECA).

São, portanto, dois fatores relacionados: a existência do serviço para efetivo encaminhamento e a importância conferida ao CT pelas autoridades locais. Conforme salientado em entrevista,

“o pedido do CT muitas vezes não é atendido por falta de vaga e de estrutura, mas também ele não tem aquela força. É desacreditado, até pelos serviços. Ele é desacreditado também pela demora, pela não-solução de problemas e pela falta de vagas. Mas o CT é um órgão de defesa de direitos: a lei tinha que ser cumprida” (conselheiro de direitos de Santos).

O reconhecimento da autoridade do CT por parte da gestão local ou mesmo dos demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos (órgãos de justiça, segurança etc.) passa também pela efetiva consideração de suas demandas: *“cobramos o governo, mas nem sempre obtemos resposta [negativa ou positiva]”* (conselheira tutelar B de Santo André).

Situações desse tipo fazem com que alguns entrevistados levantem a hipótese de certa “crise de autoridade” do CT: *“um dos problemas que eu vejo do Conselho Tutelar é o fato de que a autoridade do conselheiro não é reconhecida pelos destinatários das suas ações. E aí, o desrespeito às decisões e determinações do Conselho é um sinal de pouco compromisso dos agentes públicos com a causa da defesa dos direitos da criança”* (operador de justiça C de São Paulo). O entrevistado completa seu raciocínio: *“há uma crise de autoridade do CT. Há ofícios enviados por eles que nem são respondidos, são engavetados. Será que deixam de responder ofício do Ministério Público ou da Defensoria, com timbre do Governo do Estado e linguajar mais rebuscado”? O ponto central aqui é que a demanda do Conselho não é prioridade, embora, pelo ECA, ele tenha poder de requisição. O mesmo entrevistado relatou ter ouvido, em visita a um órgão público, o seguinte comentário: “doutor, está vendo esses papéis aqui? Isto tudo é pedido de vaga em creche, do promotor, do juiz e do Conselho. Primeiro a gente atende o do juiz, depois o do o promotor e depois vamos ver o que fazemos com os do Conselho”.*

A baixa prioridade para as demandas do CT por parte de outros agentes públicos é um ponto crítico, pois o CT, que deveria ser aquele que requisita, que restaura direitos violados, que facilita o fluxo de quem não está tendo acesso aos serviços, é o último a ter precedência no atendimento de um pleito. Isto pode acarretar também, como apontado na seção sobre desenho institucional, um descrédito da população em relação ao CT, porque ele se transforma em uma instância a ser vencida, superada, antes que a demanda chegue ao sistema de justiça, onde então ela é atendida.

Volta-se novamente ao tema do “empréstimo” da autoridade ou legitimidade dos operadores de justiça para dar efetividade às decisões do CT. Nos diversos arranjos locais e níveis de instalação das políticas de garantia de direitos, esse apoio é mencionado como uma alternativa em caso de impasse, mesmo em locais onde os conselheiros tutelares acreditam que são reconhecidos pela gestão municipal, que têm boas condições de trabalho e que têm seus encaminhamentos atendidos com prioridade pelos serviços especializados. *“Encaminhamos para o Ministério Público só quando se esgotaram os recursos, quando cobramos, cobramos e não tivemos*

resposta. Para criar um serviço precisamos de apoio do MP. Diretamente na prefeitura não conseguimos” (conselheiro tutelar de Barueri). Há outros exemplos nos quais os CTs fazem uso do poder do Judiciário: *“as determinações são cumpridas de fato quando fazemos representação. Quando esgotamos as possibilidades, então usamos nosso coringa, que é o Poder Judiciário. Aí a promotoria determina e eles não questionam”* (conselheira tutelar B de Santo André). Por outro lado, uma situação desse tipo é vista como benéfica para o Ministério Público, já que ajuda este órgão no seu trabalho de oficial e identificar as lacunas da rede.

Apesar de haver menção a uma “crise de autoridade” do CT, tal crise está referida sobretudo à relação deste órgão com outros agentes públicos. Em relação às famílias, elas parecem reconhecer a autoridade do CT, sendo mais permeáveis às decisões, ao aconselhamento e à autoridade do órgão do que as instâncias públicas. Possivelmente, além da baixa prioridade dada aos pedidos do CT (decorrente do seu potencial de pressão e sua legitimidade relativamente pequenos), a mencionada crise e a diferença em relação à autoridade do mesmo órgão junto às famílias podem estar relacionadas à frequente carência de serviços nas redes de atendimento e ao fato de a demanda ser bem maior do que a oferta, o que dificulta o acolhimento dos pedidos de vagas para os casos atendidos pelos CTs. Ou seja, volta-se ao ponto da interferência do nível de organização da política local de criança e adolescente no poder do CT de fazer valer suas decisões, em função da oferta efetiva dos serviços.

Há uma percepção comum de que os conselheiros conseguem obter *“um bom retorno com as famílias, nas questões de comportamento, nas orientações, nos conflitos familiares”* (conselheira tutelar B de Santo André). *“As medidas de proteção e advertência para as famílias são respeitadas, trabalhamos em cima do próprio estatuto, conscientizando as pessoas”* (conselheiro tutelar D de Santos). Entretanto, como observado há pouco, quando as referidas medidas aplicadas implicam conseguir vaga em serviços escassos, a dificuldade é maior – o que por sua vez não contribui para uma boa imagem do CT.

A imagem do CT retratada a partir das entrevistas também parece assinalar as

dificuldades enfrentadas por este órgão para fazer valer as suas decisões. Isso porque uma imagem com menor credibilidade tende a dificultar o respeito às determinações e decisões. Há opiniões distintas em relação à imagem do CT junto às famílias. Ainda que todos concordem que elas são as que mais seguem as deliberações dos Conselhos, nem todos acreditam que eles têm uma imagem positiva junto às famílias. A imagem positiva é reflexo da resolutividade do trabalho, conquistada entre aqueles que, com a ajuda do CT, conseguem obter a garantia do direito. Para esses, o CT é visto como um órgão de auxílio no dia a dia e também como a *“porta da frente para que as pessoas tomem conhecimento de violações de direitos de crianças e adolescentes”* (operador de justiça de Santos).

Contudo, a visão positiva do CT não parece estar disseminada entre a maioria das famílias: *“a grande maioria da população não sabe exatamente para que serve, o que é, e qual o objetivo do CT. Ele é visto como órgão de repressão à família quando ela não cuida de seus filhos. Não consegue ver o Conselho como um órgão que vai auxiliar, requisitar e garantir os seus direitos”* (conselheira de direitos do Guarujá). *“A visão de parte da população é que o Conselho Tutelar é um órgão punitivo. Por quê? Porque a escola fala para a criança: se não melhorar, se não fizer isso, se continuar faltando, eu vou mandar você para o Conselho”* (conselheiro tutelar de Barueri). A referência utilizada por alguns é a comparação com o inspetor de menores. Essa inclinação da atuação do CT numa direção mais associada a repressão e controle das famílias é apontada pela literatura (Lemos, 2004; Souza *et alii*, 2003) e parece ter estreita relação com a baixa permeabilidade dos órgãos públicos à autoridade do CT, mencionada em várias entrevistas. Resta então, para o CT, atuar junto às famílias onde eles têm algum potencial de sucesso.

Expressões como “bode expiatório”, “saco de pancadas” e “Geni do Direito da Infância e Juventude” são utilizadas por diferentes entrevistados quando se referem à imagem corrente do CT. *“O CT ainda é um lugar muito sucateado. Vivemos elegendo o bode. O conselho é, e já foi até mais, o bode da vez”* (profissional de CEDECA). Há algumas explicações para essa situação. Há quem diga que *“falta credibilidade para o CT”* (conselheiro de direito de Santos), que ele é *“malquisto pelas famílias [porque aperta os pais quando necessário]”* (idem) e também pelo poder público e pelos serviços especializados, já que, inúmeras vezes, precisa

cobrar pelo estabelecimento de programas e requisitar vagas. Além disso, há um *“sentimento difuso da população que ainda espera que venha alguém de fora e resolva o problema”* (operador de justiça A de São Paulo). Isto é, a lógica do protagonismo não estaria difundida, a população esperaria soluções mais prontas, que demandassem menor esforço. Adicionalmente, haveria certo *“preconceito em relação ao CT, e o próprio ECA não tem sua legitimidade reconhecida pelo sistema de justiça, que dirá reconhecer o CT”* (operador de justiça A de São Paulo). Nessa linha de raciocínio, a mídia também não ajudaria, pois, apesar de ajudar a divulgar o CT por meio de reportagens, *“em geral só divulga casos em que ocorreram problemas, como o de Ribeirão Pires, coisas boas não são divulgadas”* (conselheiro tutelar D de Santos).³⁴

Com imagem predominantemente negativa, inseridos em redes de atenção com carências de serviços ou de vagas, nem sempre reconhecidos pela gestão local ou pelos operadores de justiça, os CTs encontram dificuldades em fazer valer suas decisões, obtendo maior sucesso nos contatos e aconselhamentos familiares do que na sua tarefa política, de tutela de direitos difusos e coletivos.

Relação entre Conselhos Tutelares, CRAS e CREAS

A instalação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) está em diferentes fases nas localidades pesquisadas. A grande maioria dos entrevistados não acredita que haja sobreposição das funções e intervenções do CT com as das recentes instituições (CRAS e CREAS) da política de assistência social, e aponta as particularidades de cada um desses órgãos.

“Não acho que há sobreposição. CRAS e CREAS atendem situações de direito violado, são para reconstituição dos direitos. O CT vai continuar zelando por estes direitos, além de ser autoridade no que diz respeito à

³⁴ Aqui o Conselheiro faz menção a um caso ocorrido em Ribeirão Pires, no qual dois irmãos atendidos pelo CT pediam para não ficar mais na casa do pai e da madrasta, sob alegação de maus tratos. Seguindo a determinação judicial, que já havia avaliado o caso, o CT remeteu as crianças de volta. Pouco depois eles foram mortos e esquartejados pelo pai e pela madrasta.

representação. Eles não estão no mesmo patamar, um é um serviço, o outro é a garantia da efetivação do serviço” (profissional de CEDECA).

Ou seja, o CT seria um ativador dos fluxos da rede, constituindo-se como uma autoridade e também com um papel político, CRAS e CREAS seriam serviços técnicos de atendimento direto. Um cobra e articula, o outro faz o atendimento direto assistencial. Complementando essa ideia: *“o CRAS tem uma ação preventiva. O CREAS é curativo. E o Conselho recebe os casos e demanda a rede, mas não deve fazer e não tem feito o atendimento direto”* (gestor de assistência social de Santo André).

Mas há quem reconheça coincidências ou similaridades no trabalho dos dois órgãos:

“A proteção da criança está muito vinculada à assistência. Embora nem tudo seja assistência social, CT e CRAS têm em comum a perspectiva do olhar na integralidade. O CT tem a prerrogativa de acionar a Educação, a Saúde e isso é algo que a assistência social tem que ter também, então eles deveriam estar juntos. Acho que, em alguns pontos, existe sobreposição. Às vezes fico pensando se não criamos um monte de estruturas que precisam de recursos e se não seria mais interessante ter apenas um órgão forte ao invés de tantos órgãos. Se eu pudesse, eu colocaria o conselheiro tutelar dentro do CRAS ou do CREAS” (gestora de assistência social B de São Paulo).

Embora, conceitualmente, a tendência não seja o entendimento de que há sobreposição no trabalho do CT e dos CRAS e CREAS, há na prática situações em que os conselheiros fazem o papel do assistente social ou do assistencialismo. Em geral, são aquelas situações mencionadas na seção sobre o perfil dos conselheiros, nas quais eles se envolvem com os casos, buscando, por exemplo, cesta básica, brinquedos, ajudando a encontrar emprego, etc.

Além disso, mesmo entre aqueles que entendem que as instituições têm papéis diferentes, alguns reconhecem que CT, CRAS e CREAS se constituem como uma

dupla porta de entrada para a rede de atenção à criança e ao adolescente, justamente porque há uma ligação estreita entre as áreas.

Na mesma linha, há também quem afirme que o CRAS e o CREAS constituem uma porta de entrada técnica, apta a fazer a avaliação especializada do caso, para então dar o encaminhamento adequado. Como exemplo: *“a porta de entrada para a avaliação da família é o CRAS. O CT só deve agir se houver recusa no atendimento. Nos casos de maus tratos, violência sexual, aí é o CREAS, porque CT não vai fazer a investigação”* (conselheiro de direitos de Santos). Esse é o entendimento que tende a predominar também em Santo André, onde, em princípio, os casos devem ser encaminhados ao Departamento de Assistência Social, para triagem. Para os conselheiros dessa cidade, como a equipe do departamento é pequena, há ruídos nos fluxos da rede, algumas dificuldades para conseguir encaminhar, e certa burocratização. Aqui são evocadas as relações pessoais como um facilitador dos fluxos entre CT e órgãos da assistência. A centralização das triagens no Departamento de Assistência Social parece ter dificultado a relação entre os equipamentos de atendimento dessa política e os CTs.

Nessa linha de argumentação, várias entrevistas mencionam a necessidade de colaboração entre CT, CRAS e CREAS. Em São Carlos, o gestor da Secretaria Especial de Infância e Juventude entrevistado afirma que conseguiu estabelecer um diálogo do CT com os órgãos assistenciais e também com as organizações de atendimento, o que seria um diferencial positivo no município. Em Barueri, o conselheiro ouvido também menciona que há tal colaboração e que o CT se vale do apoio do CRAS e do CREAS para fazer visita domiciliar, quando necessário, e que um caso pode passar de uma instância para outra na medida da necessidade. O fato de estarem instalados no mesmo prédio contribui para esse bom fluxo. O entendimento de que o CRAS pode ser um apoio ao CT é compartilhado por operador de justiça de Santos: *“o CRAS tem a função de olhar a família, assim, por inúmeras situações o Conselho Tutelar pode se servir muito bem desse equipamento, para fundamentar o olhar que ele necessita para tomar as suas decisões”*.

Assim como há o entendimento de que o bom funcionamento da rede de atenção à criança e ao adolescente faz diminuir o número de casos que chegam aos CTs – o

que enseja, por sua vez, seu bom funcionamento –, há também o entendimento de que se os CRAS funcionarem bem haverá mudanças na demanda dos CTs. Em primeiro lugar, porque o CRAS, na qualidade de órgão responsável pela família vulnerável em uma determinada região da cidade, pode ser considerado como parte da rede. Em segundo lugar, porque ele canalizaria a demanda que requer essencialmente um trabalho direto com a família: *“se a escola tem um caso de faltas reiteradas, deveria mandar direto para o CRAS fazer o acompanhamento; nem faria sentido ir também para o CT, seria muita burocracia. Com o CRAS funcionando o CT ficaria mais com papel de fiscalizar política”* (conselheiro de direitos de Santos). Esse tipo de interpretação é interessante, pois se o CRAS ou o CREAS passam a avaliar a necessidade da medida de proteção para depois aplicá-la, há uma parte do trabalho do CT que passa para estes equipamentos. Pois mesmo sem fazer uma avaliação especializada do caso, o CT tem a prerrogativa de determinar, por exemplo, qual serviço deve ser acionado e fazer o devido encaminhamento; e, em alguns lugares, há o entendimento de que essa triagem social intersectorial das famílias vulneráveis é papel da assistência e não do CT. Não é possível responder conclusivamente se esse tipo de situação constitui um problema para a atuação do CT ou se, ao contrário, há predominantemente complementaridade na atuação do CT, CRAS e CREAS. Isso parece depender do arranjo local, da rede e do perfil dos conselheiros. Talvez quando houver decorrido mais tempo de instalação do SUAS essa questão fique mais clara.

Síntese: articulação da política municipal de criança e adolescente

Em síntese, a articulação da política municipal de criança e adolescente deve ser considerada uma variável para o bom funcionamento dos CTs, na medida em que tem, de várias e complexas maneiras, influência determinante sobre as demais variáveis. Há uma contribuição positiva da política municipal (entendida em sentido amplo) para o funcionamento do CT quando existe uma rede de serviços completa e articulada, com fluxos bem estabelecidos. Além disso, os Conselhos Tutelares tendem a funcionar melhor quando a gestão pública lhes dá prioridade e respaldo institucional. O apoio do CMDCA e a colaboração entre secretaria, CT e Conselho de Direitos também é um fator facilitador. Há o reconhecimento de que CMDCA's fortalecidos contribuem para o fortalecimento dos CTs. Quando a rede de serviços

está completa – o que é difícil de acontecer –, há uma diminuição da demanda que chega aos CTs, mas ele permanece como um ator relevante, pois há situações de violações de direito que independem das políticas públicas. Se a oferta de vagas e serviços é maior, o CT pode concentrar a sua atuação na fiscalização das entidades e na tutela dos direitos difusos e coletivos.

A existência de diagnóstico e planejamento local da área de criança e adolescente não parece trazer uma contribuição (negativa ou positiva) expressiva para o funcionamento ou percepção de bom funcionamento do CT. Fatores como o apoio para que os conselheiros produzam bons relatórios de atendimento, o diálogo e o trabalho conjunto do CT com a gestão pública, com o CMDCA e com os operadores de justiça, e a criação de fluxos bem estabelecidos de encaminhamento mostram-se mais importantes. Contudo, a existência de um diagnóstico da área, sobretudo se utilizado como ferramenta de gestão e planejamento para formulação e implementação de políticas para a infância e adolescência, é um diferencial positivo.

O poder do Conselho Tutelar para fazer valer as suas decisões depende em grande parte da articulação da rede local, da oferta de serviços e, novamente, do reconhecimento, pela gestão local, da autoridade dos CTs. A pesquisa indica que há baixo reconhecimento da autoridade do CT por parte dos órgãos públicos e outros atores do Sistema de Garantia de Direitos. Para enfrentar essa situação, ou para obter resultados positivos quando seu poder de pressão não surte efeito, os conselheiros se valem do apoio dos operadores de justiça, em especial do Ministério Público. As famílias parecem mais permeáveis do que os órgãos públicos às decisões, aconselhamento e autoridade do CT. É nesse campo que os CTs têm obtido melhores resultados.

A imagem do CT não tende a ser positiva, o que também influi negativamente no poder de fazer valer suas decisões e, por consequência, no seu funcionamento. Alguns poucos – em geral usuários satisfeitos – vêem o CT como um órgão de apoio na garantia dos seus direitos. Contudo, em geral ele é visto como um órgão de repressão às famílias e é desacreditado, ficando no lugar daquele que requisita tudo o tempo todo, mas resolve pouco. Nas diversas localidades e realidades estudadas,

portanto, os entrevistados apontam fragilidades na capacidade do CT em tornar efetivas suas decisões.

Sobre a relação dos CTs com o CRAS e o CREAS, o estudo mostra que não parece haver sobreposição de funções e intervenções. O entendimento mais frequente é que o CT tem um papel político, devendo ser um ativador dos fluxos da rede, e constituindo-se como uma autoridade. Já os órgãos da política de assistência social são, segundo o mesmo entendimento, serviços especializados responsáveis por uma avaliação técnica da família. Mesmo que em alguns lugares eles se constituam como uma dupla porta de entrada, cada um tem sua especificidade e deveriam trabalhar em colaboração. Mas não se deixa, com isso, de reconhecer a similaridade de parte do trabalho dos dois órgãos. A existência de duplicidade ou complementaridade da atuação parece depender do arranjo local, da rede e do perfil dos conselheiros. Com a continuidade da implementação do SUAS, tal quadro tende a ficar melhor delineado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a pesquisa realizada seja um estudo qualitativo e os resultados não possam ser generalizados para todos os Conselhos Tutelares, ela permite algumas conclusões, que podem contribuir para ampliar a investigação sobre o tema. Notadamente, é possível afirmar que o perfil dos conselheiros, o desenho institucional e o nível de articulação da política municipal de criança e adolescente são variáveis que influenciam o funcionamento dos Conselhos Tutelares. Ao descrever os traços que caracterizam um CT que funciona bem – outro conjunto de conclusões que pôde ser extraído do estudo –, foi possível estabelecer relações entre as três variáveis-chave do estudo e o bom funcionamento dos CTs.

Bom funcionamento dos Conselhos Tutelares: descritores

Três categorias de respostas foram dadas para descrever um CT que funciona bem: as condições de trabalho existentes, os resultados obtidos e o processo de trabalho.

Com relação às condições de trabalho, entendidas de modo amplo, pode-se dizer que, dada a complexidade dos problemas sociais existentes nos municípios, destaca-se a necessidade de haver um número de Conselhos Tutelares compatível com as dimensões e as características da população de cada município. O ajuste da capacidade do CT à demanda torna factível a realização da tarefa que lhe é conferida em lei. Além disto, para funcionar bem, é preciso que o CT tenha uma infraestrutura básica adequada, com viatura disponível, telefone, materiais, sala apropriada e apoio administrativo. O conselheiro precisa receber uma remuneração justa pelo seu trabalho, com direitos mínimos garantidos e ter acesso à formação continuada.

No que tange aos resultados, um CT que funciona bem é aquele que tem presteza no atendimento e consegue ter suas requisições atendidas e as medidas que prescreve efetivamente aplicadas, resultando em rápido ressarcimento do direito violado. A atuação do Conselho não deve restringir-se ao atendimento e encaminhamento das demandas que chegam ao balcão, pois ele deve procurar também cobrar o Executivo local pela instalação ou melhoria de programas e

políticas públicas e provocar o Judiciário quando for pertinente. Uma atuação preventiva e não apenas reativa, que leva em consideração o diagnóstico da situação do município e a as carências percebidas a partir dos atendimentos feitos, é outro indicador de um CT que funciona bem. As referidas carências, ao serem bem compiladas, servem de base para a interferência do CT no orçamento da área, tarefa que ele não deve deixar de lado. Para dar conta de maneira apropriada das tarefas que lhe cabem, um CT que funciona bem deve ter conhecimento dos fluxos da rede de atenção à criança e ao adolescente e essa rede deve, preferencialmente, funcionar de maneira articulada e sistêmica. É preciso também que ele tenha legitimidade junto aos atores do Sistema de Garantia de Direitos e seja reconhecido pelas entidades, pelos prestadores dos serviços e pela comunidade – reconhecimento que é ao mesmo tempo causa e consequência da obtenção dos resultados desejados.

Em relação ao processo, é importante a tomada de decisões de forma colegiada e a atuação conjunta dos conselheiros. O bom atendimento tem começo, meio e fim. Ou seja, o CT deve escutar o fato de forma imparcial, com foco no ECA, na negociação e no diálogo com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, sem abusar da sua autoridade. É preciso que o CT faça um número de atendimentos mensal significativo e esteja disponível para atender a população mesmo à noite e em feriados.

Bom funcionamento dos CTs e as três variáveis-chave da pesquisa

Cada um desses aspectos que descrevem um CT que funciona bem pode ser relacionado com elementos que integram as variáveis-chave do estudo: perfil dos conselheiros, desenho institucional e nível de articulação da política municipal de criança e adolescente.

A importância da tomada de decisões colegiadas e da ação conjunta dos conselheiros, a escuta imparcial e focada no ECA, o atendimento global com intervenções adequadas, a capacidade de diálogo e de atuação em rede, a compreensão das atribuições do CT não apenas com foco no atendimento das famílias, e a necessidade da formação e qualificação continuadas relacionam-se

prioritariamente ao perfil do conselheiro. Em outras palavras, tais características do bom funcionamento dos CTs são destacadas como tendo relação com o perfil dos conselheiros por envolverem diretamente o *modo* de realizar os atendimentos. E esse modo parece estar bastante condicionado aos ocupantes concretos da função. Dependendo da formação e da experiência prévia, o conselheiro poderá exercer o mandato com maior ou menor foco no ECA, com prática ou não de trabalho em equipe, com maior ou menor facilidade de conhecer os fluxos da rede e até mesmo de ser mais ou menos reconhecido pelos demais atores da rede.

Condições de trabalho, circunscrição do CT a uma população da qual pode dar conta, infraestrutura e apoio administrativo, regime de trabalho, intervenção do CT pra além dos casos particulares de violação de direitos (isto é, contribuindo com ação preventiva e proativa, apoio à elaboração do orçamento, provocação dos demais órgãos, etc.) e legitimidade junto aos atores do Sistema de Garantia de Direitos são fatores que se relacionam preponderantemente com a variável do desenho institucional. Isto porque eles envolvem mais diretamente os temas do CT como instituição, a saber: o da legitimidade que o Conselho pode obter, dadas as suas condições jurídicas e administrativas; o da dependência do CT em relação ao Executivo no provimento de recursos para seu funcionamento; o da compreensão normativa a respeito de qual deve ser a atuação do CT, e o de como, na prática dos CTs, se manifesta tal compreensão.

A terceira variável, *articulação da política*, está mais diretamente referida aos fatores do bom funcionamento dos CTs que se relacionam predominantemente com a organização e a estruturação (jurídica, institucional e administrativa) das ações e dos agentes (governamentais e outros) do campo dos direitos sociais e dos direitos da criança e do adolescente em particular. Tais fatores são: o efetivo atendimento das requisições do CT e das medidas aplicadas e a existência de uma rede de atenção que funciona de forma sistêmica, com fluxos bem estabelecidos (que o CT deve conhecer) e com a qual o CT possa atuar de forma articulada, sendo reconhecido por ela e pelos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos. Esta variável permite analisar e entender de que modo a atuação do CT e sua capacidade efetiva de fazer valer suas decisões (requisições, medidas etc.) estão condicionadas pela

instalação de uma rede de atenção, de um Sistema de Garantia de Direitos local, e pela a articulação da rede com a oferta de serviços.

As entrevistas realizadas com os atores do Sistema de Garantia de Direitos permitiram também verificar, ainda que de forma exploratória, de que maneira as três variáveis-chave mencionadas acima interferem no funcionamento dos CTs.

Perfil dos conselheiros

Como mencionado acima, o perfil dos conselheiros tem uma influência grande no modo como os CTs realizam seu trabalho. A maneira de trabalhar dos conselheiros parece ser importante na medida em que se trata de um “órgão-meio”. Tanto é assim que alguns conselheiros mencionam justamente a característica processual do seu trabalho, que consiste em grande medida na expedição de ofícios, comunicações formais e encaminhamentos. É por isso que o conhecimento dos fluxos da rede e dos meandros da administração é um atributo tão valorizado.

O estudo indica que o perfil de quem compõe o CT é heterogêneo, porém um número expressivo de conselheiros tem ligação com comunidades religiosas e possui experiência na área de educação, confirmando achados de pesquisas anteriores (CEATS/FIA 2007).

Há críticas em relação à forma como o ECA tem sido interpretado pelos conselheiros, mais do que em relação ao conhecimento deste instrumento legal. A interpretação equivocada do ECA resulta em encaminhamentos menos adequados e prejudica a qualidade do processo e da prestação do atendimento. Predomina a perspectiva segundo a qual o conselheiro não deve fazer a intervenção técnica. Sua atuação deve estar centrada em fazer a rede funcionar, conhecendo e facilitando os fluxos de encaminhamento para restaurar direitos violados. Nesse sentido, a leitura dos casos atendidos deve ser feita em conexão com as políticas públicas (ou com a falta delas) e não apenas centrada na dinâmica familiar.

Em função do entendimento de que a atuação do CT não é a mesma que aquela realizada pelo serviço especializado para o qual ele encaminha o caso, a maioria

dos entrevistados acredita que a escolaridade em nível médio (e não graduação universitária) é um pré-requisito adequado para a candidatura ao cargo. Além disso, reconhecem a necessidade de se exigir experiência prévia na área e conhecimento da legislação. A experiência prévia, embora determinante na forma de atuar do conselheiro e exigida em todos os locais pesquisados, é um requisito tido como difícil de detalhar adequadamente no edital de regulamentação para as eleições dos CTs. A mesma dificuldade se apresenta para a especificação mais formalizada das características desejáveis para comporem o perfil dos conselheiros, tais como: compromisso, engajamento, militância pelos direitos da criança e do adolescente, e habilidades relacionais de negociação e de escuta imparcial e adequada. A saída apontada para fazer frente às lacunas no perfil dos conselheiros é o investimento em capacitação e formação continuada, incluindo o aprofundamento de conhecimentos e o desenvolvimento das habilidades necessárias.

A pesquisa mostra que as candidaturas ao cargo tendem a ser, mais do que baseadas em propostas específicas, calcadas nas qualidades pessoais do candidato e na confiança que ele inspira no eleitorado, que muitas vezes conhece mal as atribuições do CT. Apesar disso e do pequeno número dos que comparecem às urnas, os conselheiros julgam-se representativos das comunidades que os elegeram ou da causa da defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Tal representatividade é questionada pelo demais atores entrevistados. Muitos salientam, porém, a importância de se ampliar a divulgação das campanhas eleitorais. É provável que o poder de pressão dos conselheiros seja diminuído em função do baixo número de eleitores e devido ao fato de as candidaturas serem pessoais, em vez de sustentadas por movimentos sociais fortes.

Assim como a representatividade precária pode comprometer o poder de pressão dos conselheiros, a debilidade ou inadequação na sua formação pode ter influência negativa na legitimidade do conselheiro junto aos demais atores do sistema de garantia de direito, comprometendo seu potencial de intervenção. O fato de os conselheiros tutelares serem oriundos da sociedade civil demanda que eles adquiram conhecimentos sobre os fluxos e o funcionamento da máquina pública e do Judiciário, e que encarem como desafio o objetivo de fazer com que o CT seja reconhecido como um efetivo lugar de poder e pressão.

Desenho institucional

Tendo em vista o que foi exposto, do ponto de vista do perfil dos conselheiros, a obtenção da legitimidade do CT sofre interferências da formação, do conhecimento da máquina pública e de quem ou qual grupo de interesse dá sustentação ao mandato. Do ponto de vista do desenho institucional há um desafio adicional para conquistar tal legitimidade, na medida em que há um traço histórico-cultural no país, de pouca permeabilidade do Executivo e do Judiciário a interferências de um órgão composto por membros da sociedade civil. Essa situação é agravada também por uma tendência a valorizar mais os órgãos de justiça ou de governo do que os conselhos de participação civil na esfera pública, ainda que estes sejam obrigatórios e oficiais, como é o caso dos CTs. Assim, o que se nota na realidade dos CTs é que eles têm legitimidade e prioridade baixas junto ao poder público e pouco reconhecimento do próprio Judiciário. Em consequência, a tarefa de retirar as questões sociais das lides jurídicas, atribuída pelo ECA aos CTs, não está totalmente implementada, e uma série de ações judiciais de fundo social estão em curso. E isso ocorre porque, diante da dificuldade de fazer valer suas decisões e requisições, o CT acaba recorrendo aos operadores de justiça, “tomando emprestada” a legitimidade destes. Nesse sentido, o reconhecimento do CT tem a ver também com o nível de articulação da rede e com a importância dada pela gestão ao CT. Apesar disso, esta pesquisa não aponta, nas avaliações dos atores, percepção de que haja necessidade de se criar um mecanismo de sanção adicional a ser aplicada diretamente pelo CT em caso de não-cumprimento de suas determinações.

Já a conquista da legitimidade do CT junto à população representa um desafio, pois tal reconhecimento parece depender em grande medida de sua capacidade de resolução. Contudo, como por definição o trabalho do CT é essencialmente processual, nem sempre ele obtém resultados imediatos. A solução de um problema atendido pelo CT parece depender não apenas da sua capacidade institucional, como também da própria capacidade instalada da rede de atendimento do município. Isto é, as respostas aos encaminhamentos feitos pelo CT dependem da rede de atenção à criança e ao adolescente da cidade, rede que frequentemente tem baixa resolutividade devido à carência de vagas ou de serviços. Em

consequência, dá-se que, quando a rede é falha, o CT, que por definição deveria atuar para melhorar a resolutividade da rede, vê ainda mais aumentado o desafio da conquista de sua legitimidade.

Outro aspecto que interfere na possibilidade de reconhecimento dos CTs é o fato de que, mesmo autônomos, dependem financeiramente dos Executivos municipais, de quem não raro devem cobrar pela falta ou melhoria de serviços públicos. Não há consenso, contudo, se tal fato pode comprometer a autonomia dos CTs. Há posições que reconhecem a possível existência de conflito de interesses passível de resultar em limitação da ação, da divulgação e dos recursos dos CTs como modo de as prefeituras evitarem que as requisições desses órgãos as constriam. Há, porém, aqueles que não acreditam que esse tipo de desenho institucional comprometa a independência e autonomia dos CTs. No que tange à autonomia, há inequivocamente uma crítica muito recorrente ao entendimento que os conselheiros tutelares têm a respeito desse termo ou princípio, que não deve (segundo os críticos) significar ausência de controle e de prestação de contas, mas sim de ingerências na aplicação do ECA, assim como não-subordinação hierárquica a nenhum órgão (seja do Executivo ou do Judiciário).

O desafio enfrentado pelo Conselho Tutelar na obtenção da sua legitimidade junto ao Executivo, ao Judiciário e à população atendida, e o próprio entendimento do que é a autonomia do CT estão, de certa maneira, ligados ao fato de que ele tem, pelo conjunto das suas atribuições, um espectro amplo de atuação. A amplitude é tal, que comporta a existência de distintas posições normativas a respeito de qual deve ser a tônica da atuação dos CTs. Alguns postulam que o CT deve priorizar o aspecto político, agindo preferencialmente na tutela dos direitos difusos e coletivos. Outros defendem que sejam priorizados o atendimento das violações de direitos e as demandas individuais e familiares. A pesquisa revela, no entanto, que dentre aqueles que atuam no campo, há uma tendência a ver complementaridade, e não ambiguidade, nessa dupla tarefa dos CTs. Isso porque os atendimentos individuais fornecem um mapa dos locais e temas que demandam maior pressão para a destinação de recursos ou para o estabelecimento de políticas públicas. Pouco explorada na literatura, aparece na pesquisa também a ideia de que é parte da essência do trabalho do CT acompanhar crianças e adolescentes no conjunto das

suas demandas, constituindo-se como um responsável da comunidade pela articulação com os diversos serviços.

Na pesquisa, a discussão normativa sobre a ambiguidade do CT foi transportada para a questão da prática cotidiana, considerando a ênfase dada aos papéis “técnico” ou “político” do órgão. O plano da tutela dos direitos coletivos foi entendido como o aspecto mais “político” da atuação, e o plano dos atendimentos individuais de violações de direito como o aspecto mais “técnico”. Ressalvando-se que *técnico*, neste contexto, diz respeito à forma de se fazer a escuta do caso com vistas ao encaminhamento, já que a pesquisa mostra um entendimento corrente de que o CT não deve ser confundido com um serviço especializado. Se, no âmbito da discussão normativa, há posições distintas em relação à ênfase que o CT deveria dar na sua atuação, o mesmo não se observa na análise do que tem sido a prática corrente dos CTs. Quanto a esse tema quase não há discordância, pois é geral o reconhecimento de que os CTs têm atuado prioritariamente no campo técnico (mais uma vez: no sentido relativo ao atendimento das demandas individuais) e menos no diagnóstico e no fomento de políticas públicas e demandas coletivas. Tal percepção é partilhada inclusive por aqueles que preconizam que a prioridade da ação do CT deve ser o campo dos direitos difusos e coletivos.

Articulação da política municipal de criança e adolescente

Apesar da percepção de que os CTs têm privilegiado o atendimento das demandas individuais, há o reconhecimento de que, se houver oferta de vagas e serviços compatíveis com a demanda (situação pouco frequente), o CT poderia concentrar sua atuação na tutela dos direitos difusos e coletivos e na fiscalização das entidades do setor, pois ocorreria uma diminuição da demanda que atualmente chega aos CTs. Note-se, porém, que há situações de violações de direito que independem das políticas públicas. Mesmo não havendo mudança no foco da ação do CT, ela é impactada positivamente com a existência de uma rede de serviços completa e articulada, com fluxos bem estabelecidos.

Analisando-se a situação da rede local e a relação dos Conselhos Tutelares com os atuais equipamentos municipais de assistência social, a pesquisa indica que não

parece haver sobreposição de funções e intervenções dos CTs com os CRAS e CREAS, uma vez que os órgãos da política de assistência social são vistos como serviços especializados, responsáveis pela avaliação técnica da família, ao passo que o CT é visto como uma autoridade responsável por ativar os fluxos da rede. Em alguns lugares, eles se constituem como uma dupla porta de entrada, mas guardam as suas especificidades. Há, contudo, similaridades no trabalho. Por essa razão, e pelo fato de o SUAS ser uma legislação razoavelmente recente, a existência de duplicidade ou complementaridade da atuação parece depender em grande medida dos arranjos locais. Embora os resultados da pesquisa mostrem que não há conflito no entendimento do papel do CT e dos equipamentos de assistência social no território, muito provavelmente, em vários municípios, à medida em que o SUAS for implementado, será preciso repensar e aprimorar os fluxos de atendimento entre CT, CRAS e CREAS.

Na variável *desenho institucional*, ressaltou-se a dependência do CT em relação aos recursos do mesmo poder executivo que eventualmente ele deve cobrar, e que essa condição é potencialmente um fator limitador da atuação do CT. Ainda que a pesquisa indique que tal limitação não necessariamente ocorre, a relação inversa é verdadeira. Isto é, os conselhos tutelares tendem a funcionar melhor quando a gestão pública local acredita neles e lhes dá respaldo institucional. Tendem a funcionar melhor ainda se houver uma relação de colaboração com a secretaria à qual o CT é vinculado, ou com a pasta responsável pelas políticas específicas de criança e adolescente. Igualmente, há o reconhecimento de que CMDCas fortalecidos contribuem para o fortalecimento dos CTs e que a parceria entre ambos os conselhos tem contribuições positivas.

Conforme apontado anteriormente, a legitimidade do Conselho é afetada pelo perfil dos conselheiros, pela natureza do trabalho e das suas atribuições, pelo fato de ser autônomo mas não ter independência financeira, e por ser composto apenas por membros da sociedade civil, o que o torna um órgão público diferente dos demais. Esses fatores, que interferem na legitimidade do CT, fazem com que seu poder de fazer valerem suas decisões dependa em grande parte da articulação da rede local e da oferta de serviços. Tal poder depende também, como abordado, do

reconhecimento da autoridade dos CTs por parte da gestão local e dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.

A pesquisa mostra, no entanto, que esse reconhecimento tem sido baixo nas diversas localidades. O recurso utilizado pelos conselheiros para contornar tal situação ou para obter resultados positivos quando seu poder de pressão não surte efeito tem sido recorrer ao Ministério Público e ao juiz e, com menos frequência, à Defensoria Pública. Como assinalado, na falha do seu poder, o CT “toma emprestadas” a legitimidade e a capacidade de requisição de serviços dos operadores de justiça.

É possível que as dificuldades que o CT tem enfrentado para fazer valer suas decisões e obter reconhecimento tenham influência importante no fato de eles priorizarem os atendimentos individuais em detrimento da tutela dos direitos difusos. Pois tais dificuldades se afiguram menores quando se trata dos atendimentos das famílias. Estas parecem mais permeáveis às decisões, ao aconselhamento e à autoridade do CT do que os órgãos públicos, e essa permeabilidade faz com que os resultados obtidos nesse campo de atuação sejam melhores.

Provavelmente em decorrência das dificuldades enfrentadas e das tarefas que têm sido priorizadas, a imagem do CT não tende a ser positiva, o que influi negativamente no seu poder de fazer valer suas decisões. Trata-se, aqui, de fato, de um círculo vicioso, pois quanto pior a imagem do CT, menor seu poder de fazer valer suas decisões. Sendo menor esse poder, pioram os resultados do seu trabalho e, por consequência, a sua imagem. Essa tendência parece confirmar-se, na medida em que, conforme apontam os entrevistados, o CT tem uma imagem positiva apenas entre os (poucos) usuários satisfeitos, que acreditam que ele é um órgão de apoio na garantia dos seus direitos. Entretanto, ele é geralmente visto como um órgão de repressão às famílias e é desacreditado, visto como aquele que requisita tudo o tempo todo, mas resolve pouco. Fica patente, portanto, que nas diversas localidades e realidades estudadas, os entrevistados apontam fragilidades na capacidade do CT de tornar efetivas suas decisões, o que compromete negativamente seu funcionamento.

Considerando ainda a influência da articulação da política municipal de criança e adolescente no funcionamento do CT, a existência de diagnóstico e planejamento local da área não parece trazer uma contribuição (negativa ou positiva) expressiva nesse sentido, embora possa constituir um diferencial positivo, se utilizado como ferramenta de gestão da política da área. O estímulo para que os conselheiros produzam bons relatórios de atendimento que possam servir como instrumento para a tarefa política de participar do orçamento da área parece ser mais importante, assim como a já assinalada necessidade de apoio e de trabalho conjunto (do CT com a gestão pública, o CMDCA e os operadores de justiça) no estabelecimento de bons fluxos de encaminhamento em uma rede completa, articulada e sistêmica.

De maneira geral, o que este estudo pôde apontar é que embora haja pouca descrição, na literatura sobre o tema, de elementos capazes de indicar um Conselho Tutelar que funciona bem, eles parecem estar relativamente claros para aqueles que atuam no Sistema de Garantia de Direitos. Diversos aspectos do desenho institucional dos CTs parecem contribuir para que o órgão não se constitua como um ator forte na exigência de direitos e na resolução das questões sociais que antes da promulgação do ECA ocupavam o Judiciário. O nível de articulação e de desenvolvimento da política local de criança e adolescente e do CMDCA, assim como a importância que a gestão municipal dá ao tema e ao CT, também são fatores decisivos o fortalecimento desse órgão e a efetividade da sua intervenção. Contudo, a presente pesquisa aponta que os CTs não tendem a se constituir como espaços fortes de pressão política pela exigibilidade de direitos, mas, sim, – confirmando os resultados encontrados na literatura – a priorizar o atendimento das demandas individuais que chegam ao conselho, obtendo, então, resultados melhores do que na atuação no plano político e coletivo.

Em relação ao perfil dos conselheiros, a pesquisa mostra um cenário melhor do que o apontado pela literatura, no sentido de que há um conhecimento mais disseminado do ECA entre os ocupantes do cargo. Há grande consenso no entendimento de que o CT não deve ocupar o lugar do serviço especializado. Assim, não parece ser necessário que o conselheiro tenha formação em alguma profissão específica. Há, sim, a necessidade de atrair para o cargo militantes da causa da infância, pessoas com efetiva experiência na área e com trânsito na comunidade. Em adição, há

habilidades de escuta, de atendimento e de relacionamento com os demais atores da rede, que podem ser desenvolvidas pelos conselheiros. A formação continuada, ao longo do mandato, é apontada como uma alternativa para aperfeiçoar tais competências, em lugar de tentativas de modificar os requisitos legais para a candidatura.

A dificuldade que os Conselhos Tutelares têm tido em tornar efetivas as suas decisões, evidenciada neste estudo, mostra a pertinência da pesquisa realizada e a necessidade de ampliar as investigações que se dediquem a traçar as causas que impedem os CTs de desempenharem plenamente suas funções. E isto se torna ainda mais crítico considerando que todos os 5.565³⁵ municípios brasileiros devem ter ao menos um Conselho Tutelar. Mesmo que os CTs já não sejam um instituto tão recente na política de criança e adolescente, ainda é preciso melhorar suas condições de funcionamento e ajudá-los a encontrar um espaço de legitimidade no Sistema de Garantia de Direitos. A capacitação dos conselheiros em serviço, mencionada por muitos entrevistados, parece ser uma das tarefas sobre as quais prefeituras e CMDCA's devem se dedicar para melhorar o atendimento oferecido pelos CTs.

Além disso, a tendência das políticas sociais básicas, notadamente de saúde e assistência social, de montarem suas estratégias considerando a centralidade da família, resulta no desafio de coordenar os fluxos dos atendimentos realizados. Nesse sentido, o Conselho Tutelar não pode estar isolado, é preciso que ele seja integrado dentro de uma estratégia municipal que estabeleça os papéis de cada órgão e a trajetória de atendimento que as famílias e suas crianças devem percorrer conforme as suas demandas. Atuar de forma integrada, na lógica de um atendimento municipal às famílias, articulando as diversas políticas setoriais, permeia toda a proposta dos Conselhos Tutelares. É a isso que aludem os entrevistados que entendem que o conselheiro tutelar deveria ser aquela pessoa da comunidade que acompanha as famílias na medida em que elas têm necessidade de acessar as diversas políticas. O desafio da ação integrada e intersetorial não está colocado apenas para os CTs, mas também para a própria gestão municipal,

³⁵ Fonte: IBGE 2009.

sobretudo quanto àqueles temas que demandam ações transversais, como é o caso da área da infância. Dada a tradição de cada pasta pensar e implementar isoladamente as suas políticas e dadas também as frequentes disputas de poder dentro da mesma administração, esse desafio parece ainda maior.

A existência de um órgão de vigilância dos direitos da criança e do adolescente, composto por membros da comunidade local, é uma reafirmação dos princípios democráticos que orientaram a elaboração da Constituição Federal de 1988 e do ECA. No entanto, com a crescente urbanização do país e o aumento da população nas cidades, é um desafio permanente manter a afiliação comunitária e o engajamento cívico em torno da defesa de direitos. Com o arrefecimento da atuação dos movimentos sociais e do próprio movimento da área da infância, que deu origem ao ECA, também esse desafio tornou-se ainda maior. Conclui-se, então, que, apesar das conquistas obtidas pelos Conselhos Tutelares nestes 20 anos de implementação do ECA, restam ainda importantes passos a vencer para torná-los órgãos fortes, espaços de representação e defesa de direitos da sociedade civil junto aos agentes públicos. Apesar dos obstáculos, pela originalidade do órgão e do seu arranjo institucional, por ser um espaço com grande potencial de participação cívica, e sobretudo por ser o locus privilegiado da defesa do ideal da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e da reafirmação da importância dos direitos sociais, conforme expressa no ECA, ainda vale a pena trabalhar para que o CT se torne um órgão de peso e relevância nos municípios.

12. REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA - ANDI. *Ouvindo os Conselhos: democracia participativa na pauta das redações brasileiras*. São Paulo: Cortez, 2005. (Série Mídia e Mobilização Social, 8).
- ALBERTON, Mariza Silveira. Os conselhos Tutelares no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. In: CEDECA BERTHOLDO WEBER/PROAME. *Conselhos Tutelares no Rio Grande do Sul: condições de atendimento*. [Porto Alegre: s.n., 2005].
- ANDRADE, José Eduardo de. *Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?* 2º reimpr. São Paulo: Veras Editora, 2000. (Série núcleo de pesquisas, 5).
- ARRETCHE, Marta T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; São Paulo: Instituto de Estudos Especiais, 1999.
- _____. Federalismo e políticas sócias no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA e MOVIMENTO NACIONAL DOS MENINOS E MENINAS DE RUA. *Conselhos Tutelares no Brasil: perfil dos conselheiros e atuação no Sistema de Garantia de Direitos*. Recife, 1997.
- BACCINI, Bernardete de Lourdes Salles. O perfil do conselheiro tutelar. In: AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA - ANDI. *Ouvindo os Conselhos: democracia participativa na pauta das redações brasileiras*. São Paulo: Cortez, 2005. (Série mídia e mobilização social, 8).
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Lei federal número 8.069. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 de julho de 1990.
- BRASIL. Norma Operacional Básica – Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. Brasília, julho de 2005.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome, Brasília, setembro de 2004.
- BATTILANA, Julie. Agency and institutions: the enabling role of individuals' social position. *Organization*, 13, p. 653-676, 2006.
- CEATS/FIA - Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração. *Pesquisa Conhecendo a Realidade [2007]*. Disponível em: <http://www.promeninino.org.br/ConselhosTutelares/tabid/59/Default.aspx>. Acesso em: fev. 2009.
- CEDECA BERTHOLDO WEBER / PROAME. *Conselhos Tutelares no Rio Grande do Sul: condições de atendimento*. [Porto Alegre: s.n., 2005].
- DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP - Revista de Administração Pública*, v.35, n.1, Rio de Janeiro, p. 119-144, jan./fev. 2001.

_____. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro e PINHO, José Antonio. *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FERREIRA, Kátia Maria Martins. Perspectivas do Conselho Tutelar para o século XXI. In: NAHRA, C.M.L. e BRAGAGLIA, M. (org.). *Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências*. Canoas: ULBRA, 2002.

FRIZZO, K. R. e SARRIERA, J. C. Práticas sociais com crianças e adolescentes: o impacto dos conselhos tutelares. *Psicologia, Ciência e Profissão*, 26 (2), Brasília, p. 198-209, 2006.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB*, n.49, p. 79-94, 1º sem. 2000.

GOHN, M. G. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS (IEE) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. *Trabalhando os conselhos tutelares*. Belo Horizonte: AMEPPE /CIBIA, 1995.

INSTITUTO TELEMIG CELULAR. *Conselho tutelar passo a passo: um guia para a ação*.

Disponível em:

<http://www.telemigcelular.com.br/conheca/instituto/programas/proconselho/minasbonsconselhos/GuiaPassoPasso.aspx>. Acesso em: 15/07/2004.

_____. *Conhecendo a realidade: uma pesquisa orientada para o desenvolvimento dos Conselhos*. Disponível em:

<http://www.telemigcelular.com.br/conheca/instituto/programas/proconselho/conhecendorealidade/Relatorios/ConhecendoRealidade.pdf>. Acesso em: 2/08/2006.

KAMINSKI, André Karst. O desafio de mudar paradigmas. In: AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA - ANDI. *Ouvindo os Conselhos: democracia participativa na pauta das redações brasileiras*. São Paulo: Cortez, 2005. (Série mídia e mobilização social, 8), p.83-85.

LEMO, Flávia Cristina Silveira. Conselhos Tutelares: proteção e controle. *Revista do Departamento de Psicologia – UFF*, Niterói, 16 (2), p. 85-100, 2004.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 43, 1997, p.66-102.

NASCIMENTO, M. L. e SCHEINVAR, E. De como as práticas do conselho tutelar vêm se tornando jurisdicionais. *Aletheia*, Canoas, n. 25, p. 152-162, 2007.

NETO, Wanderlino Nogueira. O estatuto da criança e do adolescente: princípios, diretrizes gerais e linhas de ação. In: CENTRO DOM HELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL. *Sistema de Garantia de Direitos, um caminho para a proteção integral*. Recife, 1999.

GARRIDO, Paulo Afonso de. Um órgão de atendimento. In: AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA - ANDI. *Ouvindo os Conselhos: democracia participativa na pauta das redações brasileiras*. São Paulo: Cortez, 2005. (Série mídia e mobilização social, 8).

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Parâmetros de funcionamento dos Conselhos Tutelares, Brasília, 2001. Disponível em: http://www.promenino.org.br/Portals/0/docs/ficheros/200510200008_15_0.pdf. Acesso em: 1/03/2010.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO E. e TATAGIBA, L. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

RIBEIRO, Fernanda Bittencourt. Conselho Tutelar e negociação de conflitos. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.19, n.2, p. 286-305, 1998.

SILVA, Catia Aida. *Participação e políticas públicas: os conselhos tutelares da criança em São Paulo*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP; São Paulo: Fapesp, 2003

SILVA, Jaqueline Oliveira. Conselhos tutelares e controle social. In: CEDECA BERTHOLDO WEBER/PROAME. *Conselhos Tutelares no Rio Grande do Sul: condições de atendimento*. Porto Alegre: s.n., 2005.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, v.18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, M. P. R., TEIXEIRA, D. C. S. e SILVA, M. C. Y. G. Conselho Tutelar: um novo instrumento social contra o fracasso escolar? *Psicologia em Estudo*, Maringá, v.8, n.2, p.71-82, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

Anexo 1

Roteiro de entrevista para Conselheiros Tutelares

Dados institucionais:

População da cidade:

Número de CTs:

População da área de atuação do CT:

Número aproximado de atendidos ano:

Questionário para Conselheiro Tutelar

1. Qual sua formação? (nível técnico, graduação ou pós) Se não tem formação específica, até que ano você estudou? (indicadores 1, 2,3,4)
2. Qual era sua ocupação antes de se candidatar a conselheiro? (verificar se ocupava posições de liderança em outras organizações) (indicadores 1, 2,3,4)
3. Qual foi sua motivação para se candidatar a conselheiro? (indicadores 1, 2, 3,4)
4. Qual tinha sido seu contato prévio com o ECA (tinha ouvido falar, lido, usado para trabalho...)? Fez curso sobre o ECA (antes ou durante mandato)? Como aprendeu o que sabe sobre o ECA? (indicadores 1, 2,3,4)
5. Que tipo de caso/demanda o CT atende com maior frequência (ex. vaga em creche, abuso sexual, violência doméstica etc)? E para este tipo de demanda que medida ou ação você aplica/ realiza com mais frequência? (indicador 7)
6. Que aspectos você procura saber em uma primeira conversa com pais/adolescentes/ crianças? Por quê? Que tipo de pergunta você faz? (indicadores 1, 2, 3,4)
7. Que tipo de procedimentos você quase sempre utiliza nos atendimentos?
8. Como você decide os encaminhamentos dados para os casos? Quais critérios utiliza? Cite alguns encaminhamentos que você costuma fazer com frequência. (indicadores 1, 2, 3,4)
9. Para onde você encaminha os casos (considere os diferentes tipos de ocorrência)?
10. Em que você se baseia para fazer os encaminhamentos (Como identifica a instituição responsável ou mais adequada para o caso, por exemplo?)
11. Você usa a sua rede pessoal de relacionamentos para fazer os encaminhamentos? (indicadores 1, 2, 3, 4)
12. Usa experiências anteriores para fazer o atendimento? De que tipo? Pode dar um exemplo? (indicadores 1, 2, 3,4)

13. Para fazer os atendimentos, o que te ajuda mais conhecimentos técnicos ou a sua experiência de vida? Por quê? Saberia dar exemplos? (indicador 8)
14. Você acha necessário que o conselheiro tenha uma formação específica/ conhecimento técnico prévio? Por quê? (indicador 8)
15. Você acha que a sua formação prévia ou o seu nível de escolaridade afetam o modo como você faz o seu trabalho? Como? (indicadores 1, 2, 3,4)
16. E no caso dos seus colegas, você vê diferenças no modo como eles atuam em função da escolaridade ou da formação prévia? De que tipo? Como nota isto? Dê exemplos (indicadores 1, 2, 3,4)
17. A legislação de algumas cidades exige um nível mínimo de escolaridade para se candidatar a conselheiro. Você concorda com este tipo de requisito? Qual nível? Por quê? Há algum requisito para a candidatura na lei da sua cidade, além daqueles descritos no ECA? (indicadores 1, 2, 3,4)
18. Quantas pessoas votaram em você para conselheiro? Aproximadamente, quantos votos teve o conselheiro mais votado da cidade? E o menos votado? (indicador 5)
19. Algum grupo da comunidade apoiou a sua candidatura? Qual? Como foi este apoio (campanha, recurso etc)? (indicador 5)
20. Você mantém contato com este grupo? Como? Este contato é importante no dia a dia do seu trabalho? Em que medida? (indicador 5)
21. O que as pessoas que votaram em você valorizavam na escolha de um conselheiro, em sua opinião?
22. Você acha que as pessoas que votaram em você estavam preocupadas/valorizam conhecimento específico/ técnico na área da criança e adolescente? Como notou isto? (indicador 8)
23. O que você acha que pesa mais na sua atuação, seu papel de representante da comunidade ou seus conhecimentos, habilidades específicas e conhecimento do ECA? Por quê? Saberia dar exemplos? (indicador 8)
24. Você acha importante que a eleição para o conselho tutelar seja direta? Por quê? Afeta o trabalho do CT se a eleição for direta ou indireta? Como? (indicador 5)

Infra-estrutura e relações com poder público

25. Quais destes recursos os CTs têm à disposição:
 - ✓ Espaço físico adequado, mesas, cadeiras, material de consumo, armário, estante, arquivo,
 - ✓ Computador, impressora acesso à internet (banda larga ou discada), telefone fixo, fax, telefone celular, veículo,
 - ✓ Textos legais (ECA resoluções do CONANDA etc), manuais de orientação para o exercício da função de conselheiro, bibliografia sobre temas de defesa dos direitos de crianças e adolescentes,

- ✓ Apoio administrativo, outros funcionários (quais) (indicador 6)

26. A infra-estrutura é suficiente? Por quê? (indicador 6)
27. Como são decididos os valores e recursos destinados para o CT (como se dá o processo decisório e quem decide? (infra-estrutura e salários como foram decididos. Salários equiparados a alguma função da administração municipal?) (indicador 6)
28. Os recursos são garantidos? Vocês precisam negociá-los? Com quem? Como funciona o processo de destinação de recursos ao CT? (indicador 6)
29. Valores variam ano a ano? Em função do quê? (indicador 6)
30. Você acha que esta maneira de decidir sobre os recursos destinados aos CTs é adequada? Por quê? (verificar se acha importante ter um recurso garantido – por ex. percentual – ou se pode ser decidido ano a ano, conforme necessidade) (indicador 6)
31. Quem administra estes recursos (estão alocados em que pasta)? Como se dá a sua liberação? (indicador 6)
32. Mantém contato com a Secretaria de Assistência ou outros órgãos do Executivo municipal? De que tipo? Freqüente?
33. Costuma cobrar o poder público pelo estabelecimento de programas ou políticas que não existem no município? Como faz isto? Quais instrumentos utiliza? Que órgãos costumam ser cobrados? Obtém resultados? (Dê um exemplo) (indicador 6 e 7)
34. Como poder público costuma responder para vocês (atende, ignora, retalia, corta ou demora para prover recursos, anula eleição etc)? (indicador 6)
35. Como avalia a relação do CT com a secretaria de Assistência Social? Por quê? (indicador 6) E com outras pastas? (indicador 6)
36. Em uma escala de zero a dez, que importância você acha que o Executivo/ Prefeitura dá para o investimento no CT? Por quê? (indicador 10)
37. Em uma escala de zero a dez, você acha que CT atua de maneira autônoma/ independente do Executivo? Por quê? (indicador 6)

Rede:

38. Com que tipo de serviços de atendimento à criança e ao adolescente a cidade conta:
 - ✓ Abrigo, abordagem de rua, programas sócio educativos, atendimento a casos de violência e maus tratos, aplicação de medidas sócio-educativas (LA, PSC, MSE, privação liberdade), outros (quais). (indicador 10)
39. Acha que serviços são suficientes para a demanda local? Por quê? Quais serviços ainda precisam ser implementados ou ampliados no município (faltam)? (indicador 10)

- 40.O que você faz quando faltam serviços na rede de atendimento para a demanda local? Dê exemplos (verificar se faz ações para cobrar poder público por omissões nas políticas públicas) (indicador 10)
- 41.O SUAS está instalado na cidade? (CRAS, CREAS, etc.). Totalmente? (indicador 12)
- 42.Qual a porta de entrada para a rede de atendimento? CT/CRAS, outra? (indicador 12)
- 43.Na sua percepção, como se dá a relação de trabalho entre CTs e CRAS/CREAS? Há atividades/ações pelas quais ambos são responsáveis (há coincidências dos trabalhos dos dois atores)? Vê pontos em comum entre os trabalhos dos CRAS/CREAS e dos CTs? Quais? (indicador 12)
- 44.Já apoiou a elaboração da proposta orçamentária para a área de criança e adolescente? Se sim, como? O recurso foi aplicado conforme recomendado? Como foi este processo? Recomendações (se feitas) saíram do papel e viraram ações práticas? Dinheiro foi investido? Dê exemplos (indicador 7).
- 45.Fazem ou participam de processos de diagnóstico e planejamento do investimento na área da criança e do adolescente? Como? Que tipo de processo? (indicador 11)

Função, Bom Funcionamento e Sanção

- 46.Entre os atendimentos de cada família que procuram o CT e a busca de soluções ou a pressão para que as deficiências nas políticas de criança e adolescente sejam resolvidas coletivamente, cabe ao CT priorizar uma tarefa sobre a outra? Por quê? (indicador 7)
- 47.O que para você é o principal papel do CT? (indicador 7)
- 48.Em que tipo de intervenção/ medidas aplicadas você acha que o CT daqui costuma se sair melhor? Por quê? Poderia me dar exemplos? (indicador 13)
- 49.Acha que as determinações do CT são cumpridas? Por quê? (indicador 9 e 13)
- 50.Você acha que deve haver algum mecanismo específico de exigibilidade ou de sanção para que as determinações do CT sejam cumpridas? Se sim, de que tipo? Por quê? O que seria um mecanismo apropriado? (indicadores 9 e 13)
- 51.Você acha que a falta deste mecanismo de sanção é prejudicial ao trabalho do CT, por quê? (indicadores 9 e 13)
- 52.Em uma escala de zero a 10, que importância você dá para o trabalho do CT? Por quê?
- 53.Pensando no CT da sua cidade, você acha que ele funciona bem? Por quê? Dê elementos/ exemplos que expliquem suas respostas (verificar quais elementos prioriza se vale para embasar resposta) (Bom Funcionamento)

Anexo 2

Roteiro de entrevista para gestores municipais da Política de Criança e adolescente e membros de Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA)

Representação

1. Você já votou em alguma eleição para o CT? (indicador 5)
2. Acha que a cidade se mobiliza para as eleições? Como nota isto? (indicador 5)
3. Acha importante eleição direta? Por quê? (indicador 5)
4. Você acha que onde há eleições diretas para o CT há diferenças no perfil dos conselheiros? (Teriam menos conhecimentos técnicos ou seriam mais políticos/próximos da comunidade que representam)? (indicador 8)
5. O que você acha que as pessoas que votam nas eleições do CT consideram/valorizam ao votar? (preocupadas/valorizaram conhecimento específico/ técnico na área da criança e adolescente?) Como nota isto? (indicador 8)
6. Na sua opinião os CTs representam efetivamente a comunidade que os elegeu? Por quê? (indicador 5)
7. Você Identifica algum grupo de interesse que costuma se envolver na eleição para CT? Qual? Com qual interesse? (indicador 5)

Perfil

8. Pensando nos conselheiros com os quais você tem algum contato, você acha que eles conhecem o ECA? Muito? Pouco? Como percebe se conselheiros utilizam o ECA? Poderia me dar um exemplo de uma situação na qual o ECA foi fundamento da ação do CT? Você diria que o trabalho dos conselheiros costuma ser pautado pela ótica de direitos (por oposição a uma atuação assistencialista). Por quê? (indicadores 1,2,3,4)
9. Quais você acha que são as principais habilidades e conhecimentos que os conselheiros costumam dominar? E quais habilidades e conhecimentos que você considera importantes para o desempenho da função que os conselheiros não costumam dominar? (indicadores 1,2,3,4)
10. Você acha que se, de maneira geral, os conselheiros tivessem ocupado previamente funções de responsabilidade/liderança em outras organizações, isto faria diferença na sua atuação? Como? (indicadores 1,2,3,4)
11. Você acha importante que os conselheiros tenham formação na área da criança e do adolescente e/ou conhecimento técnico prévio? Por quê? Vê diferença no seu dia-a-dia? (explorar vantagens e desvantagens)(indicador 8)
12. No seu contato com conselheiros, você percebe diferenças na forma de realizarem seu trabalho (contatos e encaminhamentos) em função da

escolaridade e/ou da experiência prévia na área? De que tipo? Como nota tais diferenças? Saberia dar exemplos? (indicadores 1,2,3,4)

13. O que você acha que pesa mais na atuação do conselheiro, seu papel de representante da comunidade ou seus conhecimentos, habilidades específicas e conhecimento do ECA? Por quê? Saberia dar exemplos?(indicador 8)
14. O ECA estabelece que para ser conselheiro é preciso ser maior de 21 anos, residir no município de atuação e ter reconhecida idoneidade moral. Você acha importante que as legislações municipais prevejam outros requisitos mínimos para a candidatura ao cargo? Quais? Por quê? (indicadores 1,2,3,4)

Função, Bom Funcionamento e Sanção

15. Entre os atendimentos de cada família que procuram o CT e a busca de soluções ou a pressão para que as deficiências nas políticas de criança e adolescente sejam resolvidas coletivamente, cabe ao CT priorizar uma tarefa sobre a outra? Por quê? Onde CTs devem concentrar sua atuação?(indicador 7+ Bom Funcionamento)
16. O que para você é o principal papel /função do CT? (indicador 7)
17. Em que tipo de intervenção/ medidas aplicadas você acha que o CT daqui costuma se sair melhor? Por quê? Poderia me dar exemplos? (indicador 13)
18. Acha que as determinações do CT são cumpridas? Por quê? (indicador 9 e 13)
19. Você acha que deve haver algum mecanismo de exigibilidade ou de sanção para que as determinações do CT sejam cumpridas? Se sim, de que tipo? Por quê? O que seria um mecanismo apropriado? (indicadores 9 e 13)
20. O fato de não ter sanção te parece prejudicial ao trabalho do CT, por quê? (indicadores 9 e 13)
21. Em uma escala de zero a 10, que importância você dá para o trabalho do CT? Por quê?
22. Pensando no CT da sua cidade, você acha que ele funciona bem? Por quê? Dê elementos/ exemplos que expliquem suas respostas (verificar quais elementos a pessoa prioriza na resposta para embasá-la) (Bom Funcionamento)

Desenho Institucional

23. Quais destes recursos os CTs têm à disposição:

- ✓ Espaço físico adequado, mesas, cadeiras, material de consumo, armário, estante, arquivo,
- ✓ computador, impressora acesso à internet (banda larga ou discada), telefone fixo, fax, telefone celular, veículo,
- ✓ textos legais (ECA resoluções do CONANDA etc), manuais de orientação para o exercício da função de conselheiro, bibliografia sobre temas de defesa dos direitos de crianças e adolescentes,
- ✓ apoio administrativo, outros funcionários (quais) (indicador 6)

24. A infra-estrutura é Suficiente? Por quê? (indicador 6)
25. Como são decididos os valores e recursos destinados para o CT (como se dá o processo decisório e quem decide? (infra-estrutura e salários, equiparados a alguma função da administração municipal?) (indicador 6).
26. Os recursos são garantidos? Valores variam ano a ano? Em função do quê? (indicador 6)
27. Você acha que esta maneira de decidir sobre os recursos destinados aos CTs é adequada? Por quê? (verificar se acha importante ter um recurso garantido – ex. percentual ou se decidido ano a ano, conforme necessidade) (indicador 6)
28. Quem administra estes recursos (estão alocados em que pasta)? Como se dá a liberação deste recurso? (indicador 6)
29. Como avalia a relação da Secretaria/ do CMDCA com os CTs (conflito, colaboração, disputa de poder etc)? Por quê? (indicador 6)
30. Em uma escala de zero a dez, você acha que o CT atua de maneira autônoma/ independente do Executivo? Por quê?

Articulação da Política Municipal de Criança e Adolescente

31. O SUAS está instalado na cidade? (CRAS, CREAS, etc.). Totalmente? (indicador 12)
32. Qual a porta de entrada para a rede de atendimento? CT/CRAS, outra? (indicador 12)
33. Na sua percepção, como se dá a relação de trabalho entre CTs e CRAS/CREAS? Há atividades/ações pelas quais ambos são responsáveis há (coincidências dos trabalhos dos dois atores)? Vê pontos em comum entre os trabalhos dos CRAS/CREAS e dos CTs? Quais? (indicador 12)
34. Com que tipo de serviços de atendimento à criança e ao adolescente a cidade conta:
 - ✓ Abrigo, centro de referencia (CRECAS), abordagem de rua, programas sócio educativos, atendimento a casos de violência e maus tratos, aplicação de medidas sócio-educativas (LA, PSC, MSE, privação liberdade), apoio jurídico (defensoria, CEDECAS etc), PETI, outros (quais) (indicador 10)
35. Acha que serviços são suficientes para a demanda local? Por quê? Quais serviços ainda precisam ser implementados ou ampliados no município (faltam)? (indicador 10)
36. Como os CTs atuam/ o quê fazem quando há lacunas na rede? Agem em conjunto/ acionam CMDCA nestes casos? (indicador 10)
37. Já foi solicitado ou já atuou em conjunto com os CTs para cobrar outros atores pela garantia de direitos de crianças e adolescentes? Se sim, quais atores? Em que tipo de situação? Dê exemplos.

38. Há processos regulares/ ou houve de realização de diagnósticos da área da criança e adolescente? De que tipo? (recolhem dados, fazem eles mesmos, contratam consultoria, etc.)
39. Se sim, fazem ou fizeram planejamento (de atividades e recursos) com base no diagnóstico? O planejamento resultou em ações práticas? Quais? Dê exemplos. (indicador 11)
40. Os CTs participam/participaram deste processo? Como? Qual costuma ser / foi sua contribuição? (indicador 11)

Anexo 3

Roteiro de Entrevista para operadores de Justiça: Defensores, promotores e juízes da Vara da Infância e Juventude

Representação

1. Você já votou em alguma eleição para o CT? (indicador 5)
2. Acha que a cidade se mobiliza para as eleições? Como nota isto? (indicador 5)
3. Acha importante eleição direta? Por quê? (indicador 5)
4. Você acha que onde há eleições diretas para o CT há diferenças no perfil dos conselheiros? (Teriam menos conhecimentos técnicos ou seriam mais políticos/próximos da comunidade que representam)? (indicador 8)
5. O que você acha que as pessoas que votam nas eleições do CT consideram/valorizam ao votar? (preocupadas/valorizaram conhecimento específico/ técnico na área da criança e adolescente) Como nota isto? (indicador 8)
6. Em sua opinião os CTs representam efetivamente a comunidade que os elegeu? Por quê? (indicador 5)
7. Você Identifica algum grupo de interesse que costuma se envolver na eleição para CT? Qual? Com qual interesse? (indicador 5)

Perfil

8. Pensando nos conselheiros com os quais você tem algum contato, você acha que eles conhecem o ECA? Muito? Pouco? Como percebe se conselheiros utilizam o ECA? Poderia me dar um exemplo de uma situação na qual o ECA foi fundamento da ação do CT? Você diria que o trabalho dos conselheiros costuma ser pautado pela ótica de direitos (por oposição a uma atuação assistencialista)? Por quê? (indicadores 1,2,3,4)
9. Quais você acha que são as principais habilidades e conhecimentos que os conselheiros costumam dominar? E quais habilidades e conhecimentos que você considera importantes para o desempenho da função que os conselheiros não costumam dominar? (indicadores 1,2,3,4)
10. Você acha que se, de maneira geral, os conselheiros tivessem ocupado previamente funções de responsabilidade/liderança em outras organizações, isto faria diferença na sua atuação? Como? (indicadores 1,2,3,4)
11. Você acha importante que os conselheiros tenham formação na área da criança e do adolescente e/ou conhecimento técnico prévio? Por quê? Vê diferença no seu dia a dia? (explorar vantagens e desvantagens). (indicador 8)

- 12.No seu contato com conselheiros, você percebe diferenças na forma de realizarem seu trabalho (contatos e encaminhamentos) em função da escolaridade e/ou da experiência prévia na área? De que tipo? Como nota tais diferenças? Saberia dar exemplos? (indicadores 1,2,3,4)
- 13.O que você acha que pesa mais na atuação do conselheiro, seu papel de representante da comunidade ou seus conhecimentos, habilidades específicas e conhecimento do ECA? Por quê? Saberia dar exemplos? (indicador 8)
- 14.O ECA estabelece que para ser conselheiro é preciso ser maior de 21 anos, residir no município de atuação e ter reconhecida idoneidade moral. Você acha importante que as legislações municipais prevejam outros requisitos mínimos para a candidatura ao cargo? Quais? Por quê? (indicadores 1,2,3,4)

Articulação da Política Municipal de Criança e Adolescente...

- 15.Você acha que os serviços de atendimento à criança e adolescente da sua cidade, são suficientes para a demanda local? Por quê? (indicador 10)
- 16.Como os CTs atuam/o que fazem quando há lacunas na rede de atenção à criança e adolescente? Vocês são procurados? Atuam em colaboração? (cobram governo, acionam vias legais, se lamentam...)(indicador 10)
- 17.No exercício da sua função, você já foi ou costuma receber cobranças por parte dos conselheiros? De que tipo? Dê exemplos (identificar na resposta se por ação, omissão etc.).
- 18.Nestes casos, como você responde? Que atitude toma? (identificar se toma alguma providência, cumpre solicitação, se ignora etc.)
- 19.Já foi solicitado ou já atuou em conjunto com os CTs para cobrar outros atores pela garantia de direitos de crianças e adolescentes? Se sim, em que tipo de situação? Para cobrar quem? Dê exemplos.
- 20.Você acha que quando a rede de atendimento à criança e ao adolescente não está instalada, ou quando há carência de alguns serviços isto afeta o trabalho dos CTs? De que maneira? (indicador 10)
- 21.Você nota alguma relação entre cidades que tem uma rede de atendimento ampla, que funciona bem e a infra-estrutura dos CTs? Que tipo de relação? Saberia dar um exemplo? (indicador 10)
- 22.Você acha necessário a realização de diagnóstico e planejamento da área da criança e do adolescente? De que tipo? Por quê? Isto afeta o dia a dia do seu trabalho? (indicador 11)

Desenho Institucional

- 23.Você acha que de maneira geral a infra- estrutura que os CTs têm à disposição é adequada? Por quê?
- 24.Como você acha que deveria ser o sistema de provimento de recursos para os CTs? (garantido previamente, porcentagem do orçamento, decidido conforme necessidade?) (indicador 6)

25. Em uma escala de zero a dez, você acha que o CT atua de maneira autônoma/ independente do Executivo? Por quê?
26. Como avalia a relação do MP/VIJ/DEFENSORIA com os CTs (conflito, colaboração, disputa de poder, complementaridade, etc.)? Por quê? (indicador 6)

Função, Bom Funcionamento e Sanção

27. Entre os atendimentos de cada família que procuram o CT e a busca de soluções ou a pressão para que as deficiências nas políticas de criança e adolescente sejam resolvidas coletivamente, cabe ao CT priorizar uma tarefa sobre a outra? Por quê? Onde CTs devem concentrar sua atuação? (indicador 7+ Bom Funcionamento)
28. O que para você é o principal papel /função do CT? (indicador 7)
29. Em que tipo de intervenção/ medidas aplicadas você acha que o CT daqui costuma se sair melhor? Por quê? Poderia me dar exemplos? (indicador 13)
30. Acha que as determinações do CT são cumpridas? Por quê? (indicador 9 e 13)
31. Você acha que deve haver algum mecanismo de exigibilidade ou de sanção para que as determinações do CT sejam cumpridas? Se sim, de que tipo? Por quê? O que seria um mecanismo apropriado? (indicadores 9 e 13)
32. O fato de não ter sanção te parece prejudicial ao trabalho do CT? Por quê? (indicadores 9 e 13)
33. Em uma escala de zero a 10, que importância você dá para o trabalho do CT? Por quê?
34. Pensando no CT da sua cidade, você acha que ele funciona bem? Por quê? Dê elementos/ exemplos que expliquem sua respostas (verificar quais elementos a pessoa prioriza, utilizar para embasar resposta) (BF)

Anexo 4 – tabela: variáveis, indicadores e observações que serviram de base para a montagem dos roteiros de entrevista

VARIÁVEL: PERFIL DO CONSELHEIRO	
Indicadores:	Observações
1. Nível de conhecimento do ECA.	Pesquisas indicam que há baixo conhecimento prévio do ECA (PROAME, CEATS/FIA). Isto faz com que o conselheiro tenha que adquirir conhecimentos em serviço, podendo acarretar uma visão pouco vinculada à defesa de direitos e ao ECA, e ao mesmo tempo, calcada nas experiências e valores dos conselheiros.
2. Experiência prévia na área de criança e adolescente	Prévia experiência na área de criança e adolescente facilita inserção na rede de atendimento e realização de encaminhamentos apropriados e consonantes com o ECA?
3. Escolaridade mínima e exigência de alguma formação para se candidatar ao cargo	Escolaridade formal ou formação prévia afim ao tema de criança, adolescente e famílias podem contribuir para uma melhor atuação do conselheiro? Verificar requisitos legais exigidos para candidatura no município e requisitos que entrevistados consideram desejáveis, tópico válido também para os indicadores 1 e 2.
4. Histórico anterior e experiência prévia dos conselheiros	Função tem atraído sobretudo mulheres, escolaridade em nível médio que vêm no CT oportunidade de trabalho e renda (ANCED/MNMMR, 1997, Instituto Telemig Celular, 2004, Baccini, 2005). Conselheiros com pouca trajetória na área ou que não ocuparam posições de liderança teriam menor potencial de pressionar autoridades pelo estabelecimento de políticas na área?
5. Representatividade dos conselheiros	Embora haja eleições direitas para o CT na maioria dos municípios (70% conforme pesquisa CEATS/FIA), o comparecimento para a votação é muito baixo em relação ao total de eleitores da cidade. Ainda assim é preciso mobilizar a comunidade para a eleição. Pesquisas indicam que é freqüente a obtenção do apoio de comunidades religiosas ou grupos de interesse para a eleição (Silva, 2005). Verificar número de votos recebidos pelos conselheiros e questões relativas às eleições e grupos de apoio às candidaturas
VARIÁVEL: DESENHO INSTITUCIONAL	
Indicadores:	Observações
6. Independência e autonomia do CT versus dependência do Executivo para provimento de recursos e infra-estrutura para seu funcionamento	CTs foram pensados para serem independentes e autônomos, porém dependem do Executivo local para terem recursos para seu funcionamento. É possível que isto comprometa a autonomia dos CTs na medida em que, no seu papel de zelar pelo cumprimento do ECA, muitas vezes eles devem cobrar o poder público municipal por omissão, falta, deficiência ou baixa qualidade de políticas públicas na área. Ou seja, sem orçamento próprio precisam cobrar deveres daqueles de quem dependem financeiramente.

7. Ambigüidade do papel dos CTs: atendimento dos casos individuais de violações versus ações no plano coletivo. (Indicação normativa de qual deve ser o papel do CT)	Na elaboração da lei havia um conflito em relação ao papel dos CTs, conflito este que permanece na letra final da lei (Andrade, 2000). CT faz o atendimento direto, mas não é um órgão de acompanhamento e sim de requisição de serviços. Além disto, CTs têm o papel de assessorar o Executivo na elaboração da proposta orçamentária da área, porém as pesquisas mostram que poucos CTs estão cumprindo esta função.
8. Ênfase no aspecto técnico do CT versus ênfase no aspecto político-representativo do CT. (Na prática, CT tem se constituído como órgão técnico ou político?)	CT não é serviço de atendimento, tanto é que não necessariamente o conselheiro precisa ter uma formação específica. No entanto, o CT atende famílias, crianças e adolescentes, recebendo queixas e identificando os encaminhamentos apropriados. Ao mesmo tempo tem a função de tutela de direitos difusos e coletivos. É possível que haja uma tensão entre estas duas características, pois além da representatividade é preciso algum preparo técnico para saber escutar casos e prover o melhor encaminhamento sem impor visão pessoal do conselheiro. Como esta dupla tarefa do CT, atender e fazer a tutela de direitos coletivos, tem se dado na prática? Uma das tarefas é, ou deve ser, priorizada em detrimento da outra?
9. Poder de sanção e legitimidade do CT	O CT tem um conjunto amplo de funções e de acordo com a lei é uma autoridade (fiscaliza a aplicação do ECA). É órgão não jurisdicional, depende financeiramente da administração municipal e tem poucos mecanismos institucionais para fazer valer suas decisões, já que não há instrumento de sanção aplicável diretamente pelo CT em caso de descumprimento de suas decisões (neste caso é preciso representar a autoridade judiciária que abre processo administrativo). CT integra estruturas de Estado mas é composto apenas por representantes da sociedade civil (diferentemente dos demais conselhos). Nestas condições, qual legitimidade possível para o CT?
VARIÁVEL: ARTICULAÇÃO DA POLÍTICA LOCAL DE CRIANÇA E ADOLESCENTE	
Indicadores:	Observações
10. Papel da política local no fortalecimento dos CTs: Sistema de Garantia de Direitos funcionando com rede de atendimento instalada.	<p>É provável que um Sistema de Garantia de Direitos funcionando, com a existência de organizações que façam o atendimento facilite o trabalho e os encaminhamentos feitos pelos CTs. Além disto, se há uma rede instalada, possivelmente o tema está na agenda oficial de governo e talvez se reflita em provimento de boas condições de funcionamento para os CTs.</p> <p>Verificar a existência de instituições essenciais: abrigo, abordagem de rua, programas sócio educativos, aplicação local de medidas sócio-educativas em meio aberto, rede de atendimento para casos de violência e maus-tratos etc.</p>

11. Realização de diagnósticos periódicos da área da criança e do adolescente e planejamento das prioridades de investimento com base no diagnóstico.	É provável que a política de criança e adolescente seja mais bem articulada quando há planejamento dos investimentos na área conforme critérios objetivos.
12. SUAS (Sistema Único de Assistência Social) instalado ou em processo avançado de instalação.	A legislação da Assistência Social, posterior ao ECA, reorganiza a porta de entrada das famílias em risco social por meio dos CRAS e CREAS. Tais centros, ao contrário dos CTs, são compostos por técnicos contratados, contando com assistentes sociais, psicólogos etc. Haveria duplicidade na porta de entrada para os serviços da rede e as famílias tenham que passar por duas triagens iniciais? Há sobreposição do trabalho dos CTs com os órgãos de assistência social no município? Como se dão estes relacionamentos? Indicador correlacionado com indicador 7 – principal papel do CT?
13. Poder efetivo que os CTs têm para fazer valer suas decisões.	Embora CT seja uma autoridade, necessita de reconhecimento da sua importância para ter condições de efetivamente fazer valer suas decisões. Quando CT tem baixo reconhecimento social, tem menos poder e isto pode alterar formas de trabalho. Indicador correlacionado com indicador 9 – poder de sanção e legitimidade
BOM FUNCIONAMENTO	
14. Descrição do que é CT que funciona bem	Verificar qual entendimento dos entrevistados do que é um conselho tutelar que funciona bem