

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Programa de Pós-graduação em Ciência Política



Dissertação de Mestrado

**O conselho tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes em
Pelotas / RS**

Gabriele Padilha da Cunha

Pelotas, 2017

Gabriele Padilha da Cunha

**O conselho tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes em
Pelotas / RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Humanas do Instituto de Filosofia, Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Hemerson Luiz Pase.

Pelotas, 2017

Gabriele Padilha da Cunha

**O conselho tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes em
Pelotas / RS**

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para a obtenção do grau de mestre em Ciência Política do Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Ciência Política e Sociologia, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Hemerson Luiz Pase (Orientador) Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do rio Grande do Sul.

Prof. Dr. Doutor em pela
Universidade

Prof. Dr..... Doutor em
pela Universidade

**Para o meu pai, meu maior
incentivador na busca incansável
pelo conhecimento.**

Agradecimentos

Há sempre muito a agradecer. Agradeço pelo privilégio de sempre ter tido incentivadores intelectuais, aqueles que nunca me deixaram desistir da busca pelo aperfeiçoamento profissional.

Agradeço, em especial, ao meu orientador, que nos momentos mais difíceis esteve ao meu lado, sempre sabendo dosar carinho e seriedade para que o trabalho fosse concluído da melhor maneira possível.

Aos meus colegas, agradeço por compartilharem essa jornada comigo, por partilharem dos mesmos sentimentos e angústias, e por terem me proporcionado a certeza de nunca estar sozinha perante as dificuldades encontradas ao longo da trajetória.

Por fim, não poderia deixar de agradecer aos meus pais, pelo apoio incondicional em todos os momentos da minha vida. A minha mãe, agradeço por ser um exemplo de força e por lutar para que eu permanecesse sempre forte ante as dificuldades vividas. Ao meu pai, agradeço por ter me mostrado a beleza que é a busca pelo conhecimento e por ter dedicado a mim, o maior amor de toda a sua vida.

Resumo

DA CUNHA, Gabriele Padilha. O conselho tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes em Pelotas/ RS.

Com a redemocratização do Estado Brasileiro, sobreveio a Constituição Federal cidadã culminando na proposta de criação e ampliação de políticas públicas que proporcionassem à população brasileira o caminho para a cidadania plena. Nesse sentido, foi dada prioridade pelo texto constitucional a criação de políticas públicas que atendessem a uma parcela de grande importância na sociedade: a infância e juventude, surgindo, neste contexto, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Em conjunto, Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente, regulamentaram as políticas públicas a serem criadas para o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes no Brasil, criando órgãos que fiscalizassem e resguardassem os mesmos de violações de direitos de qualquer espécie. O Conselho Tutelar está entre os órgãos criados, sendo sua atribuição fiscalizar o funcionamento das políticas públicas municipais e estaduais, filtrando e encaminhando casos de atendimento ao órgão estatal competente. Além disso, possui a atribuição de zelar pela defesa dos direitos da infância e juventude em sua totalidade, possuindo a obrigação de comunicar ao poder judiciário a ocorrência de qualquer tipo de violação. No contexto das atribuições do conselho, referido órgão tem característica diversa e peculiar frente aos demais conselhos meramente deliberativos, o poder de executar medidas dentro de sua competência legalmente prevista. Diante disso, o presente trabalho, embasado em um referencial teórico de políticas públicas, subárea da Ciência Política, busca conhecer o conselho tutelar do município de Pelotas/RS, confrontando suas atribuições legais com a materialidade da vivência diária do conselho a fim de dar início a uma agenda de pesquisa sobre esta temática na área da Ciência Política.

Palavras chaves: POLÍTICAS PÚBLICAS, INFÂNCIA E JUVENTUDE E CONSELHO TUTELAR.

Abstract

DA CUNHA, Gabriele Padilha. The tutelary board and public policies for children and adolescents in Pelotas / RS.

With the redemocratization of the Brazilian State, the Federal Constitution citizen passed, culminating in the proposal to the creation and ampliation of public policies that would provide to the Brazilian population the path to the full citizenship. In this sense, priority was given by the constitutional text to the creation of public policies that would serve a portion of great importance in society: the childhood and youth, arising, in this context, the Child and Adolescent Statute. Together, the Federal Constitution and the Child and Adolescent Statute, regulated the public policies to be created for the full development of children and adolescents in Brazil, creating organs that supervise and protect them from violations of rights of any kind. The Guardianship Council is between the organs created, being its attribution is to inspect the operation of the municipally and state public policies, filtering and guiding cases of assistance to the competent state organ. Besides that, it has the attribution of care for the defense of the rights of children and youth in their totality, and has the obligation to communicate to the judiciary power the occurrence of any type of violation. In the context of the assignments of the council, this organ has a different and peculiar characteristic over other deliberative councils, the power to execute measures within its legally stipulated competence. In view of this, the present work, based on a theoretical reference of public policies, subarea of Political Science, aims to know the guardianship council of the municipality of Pelotas/RS, confronting its legal attributions with the materiality of the daily experience of the council in order to initiate to a research agenda on this subject in the area of Political Science and this thematic.

Keywords: PUBLIC POLICIES, CHILDHOOD AND YOUTH AND GUARDIANSHIP COUNCIL.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. Políticas públicas: um inventário sucinto	19
1.2. Modelos de análise e formulação de políticas públicas	27
1.3. Esquema do ciclo de política pública: O processo da política pública	30
1.3.1. Fases do ciclo de política pública	33
1.3.2. Agenda setting	34
1.3.3. Formulação	34
1.3.4. Monitoramento	35
1.3.5. Avaliação/análise	36
2. Políticas públicas para a infância e juventude no Brasil	38
2.1. O contexto da criança e adolescente anterior ao advento do ECA	39
2.2. O ingresso da demanda de um novo sistema de proteção à crianças e adolescentes na agenda de políticas públicas no Brasil	42
2.3. A implementação do sistema de proteção à criança e adolescente, após o advento da Constituição Federal através do Estatuto da Criança e Adolescente.	45
2.4. O estado da arte da pesquisa em políticas públicas para infância e juventude no Brasil sob a ótica da Ciência Política	47
3. O conselho tutelar no Brasil: uma análise histórica e legal, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente	49
3.1. O Sistema de atendimento e as políticas de assistência à criança e ao adolescente à luz do ECA	51
3.2. Conselho Tutelar: aspectos gerais	54
3.3. O conselho tutelar sob a ótica do Estatuto da Criança e do Adolescente	56
3.3.1. Atribuições gerais do conselheiro tutelar	58
3.3.2. Poderes conferidos ao conselho tutelar	59
4. O conselho tutelar em Pelotas/RS	64
4.1. Base legal de instituição do conselho tutelar no município de Pelotas/RS	65
4.2. O conselho tutelar de Pelotas/RS sob a ótica dos conselheiros	66

tutelares

4.2.3. Analisando a composição do conselho tutelar. Afinal, quais os motivos para querer desempenhar o trabalho de conselheiro tutelar? 74

4.2.4. Afinal, qual a contribuição do conselho tutelar de Pelotas/RS na proteção e fiscalização dos direitos da criança e do adolescente 76

4.2.5. Testando a hipótese: uma análise do processo seletivo para o cargo de conselheiro tutelar 78

5. Considerações finais 86

6. Referências 89

7. Anexos 91

Introdução

Após o período em que o Brasil viveu sob o autoritarismo da ditadura militar, quando da emergência redemocratização do país havia uma grande esperança de que ocorreria, juntamente com a volta da democracia e instituições democráticas, a consolidação de uma cidadania para todos os brasileiros. Existia uma grande aposta que pelo fato de termos novamente estruturado instituições e instaurado a democracia novamente no país os direitos civis, políticos e sociais seriam respeitados e, sobretudo ampliados. Havia uma crença de que pelo fato de podermos eleger nossos prefeitos, governadores, presidente o nosso país caminharia na consolidação da cidadania (CARVALHO, 2007).

A expectativa de consolidação da cidadania, também se desenvolveu com relação aos direitos das crianças e adolescentes brasileiros, tendo em vista que a Constituição Federal promulgada em 1988, passou a garantir de forma integral a proteção e a efetivação destes direitos, vendo esta parcela da sociedade como seres humanos em desenvolvimento e não como adultos em miniatura. De igual forma, os direitos da infância foram regulamentados com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma legislação de direitos avançada que visava garantir que o Estado cumprisse seu papel em garantir a consolidação da cidadania e proteção para que crianças e adolescentes tivessem pleno desenvolvimento pessoal e profissional.

Até o advento dessa legislação protetiva por parte do Estado, crianças e adolescentes eram tratados apenas como extensões de seus pais, a quem pertenciam, e por muitas vezes considerados como mão de obra de trabalho gratuita. Por um longo período não existiam políticas públicas eficientes para as mesmas. O contexto era de total abandono social pelo estado, onde as crianças e adolescentes ficavam expostos a violações pelos mais variados setores da sociedade, inclusive sua própria família.

O Estado brasileiro, ao longo de sua história, referia-se a estes como “menores” e não zelava pelos seus direitos mais essenciais como direito a vida e a ter uma família. No período do final do império e início da república, as crianças eram negligenciadas e abandonadas sem que seus pais fossem passíveis de responsabilização por atos de violação aos próprios filhos. Ainda neste período, houve um pequeno avanço do Estado pela criação do código de menores que

garantia alguns direitos a crianças e adolescentes, como direito a educação, assumindo ainda a responsabilidade pelas crianças órfãs e abandonadas dando-lhes assistência e oportunidades de estudo e emprego. Entretanto, o código de menores, ainda que tenha sido um significativo avanço na luta pelos direitos das crianças e adolescentes, era permeado por inúmeras discriminações.

Até 1935, os menores abandonados ou infratores eram apreendidos nas ruas e conduzidos a abrigos de triagem. Em 1940, com a edição do Código Penal Brasileiro, que instituiu a imputabilidade penal para menores de 18 anos foi criado o SAM (Serviço de Assistência ao Menor), órgão pertencente ao Ministério da Justiça, com finalidade de correção e repreensão. O SAM estruturou-se na forma de reformatórios e casas de para adolescentes infratores e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para menores carentes e abandonados.

Em 1964 com a tomada do poder pelos militares, inicia-se uma nova fase com relação as ações de Estado destinadas a infância e juventude, que tem duração até o final da década de 1980. Esta época inicia-se com extinção do SAM e a institucionalização da Funabem (Fundação Nacional do Bem-estar do Menor) e das Febems (Fundação Estadual do Bem-estar do Menor) em cada estado da Federação. A Funabem originou-se a partir da luta de organismos não pertencentes ao governo mediante a ineficiência do SAM, que não seguiam as diretrizes presentes na Declaração da ONU dos Direitos da Criança.

Ocorre que, o sistema de proteção à crianças e adolescentes, legitimado pelo Código de Menores era baseado na doutrina da situação irregular e permitia intervenção do Estado sobre a família, onde havia a destituição do pátrio poder com base no abandono possibilitando o estado realizar o recolhimento de crianças e adolescentes ao internato até a maioridade. Os “menores” em situação irregular e abandonados, eram tratados com rigidez militar de disciplina interna tornando ineficaz a premissa da proteção e assistência que deveriam ser os objetivos centrais das conhecidas Febems. As crianças e adolescentes saíam desta instituição marcados emocionalmente e sem nenhuma expectativa de crescimento pessoal e profissional (COSTA, 1993).

Assim, ao final da década de 1970, com a manutenção das taxas de analfabetismo, exploração sexual infanto-juvenil e violência, ocorrem algumas

tentativas pela igreja católica e pelo parlamento brasileiro de mudanças e avanços diante da ineficiência das ações de Estado até então criadas, surgiam ainda novos atores sociais que reivindicavam esta demanda que, face a alta população de meninos e meninas que viviam nas ruas, sugeriam o esgotamento da legislação e das políticas públicas até então adotadas pelo Estado brasileiro (COSTA, 1993 e DEL PRIORE, 1999).

Ainda neste contexto em 1986, organizações não governamentais de defesa dos direitos da infância e juventude, influenciadas pelo projeto da Convenção dos Direitos da Criança da ONU, começaram a fomentar um movimento para que as medidas de proteção ingressassem na assembleia constituinte da Constituição Brasileira de 1988.

A proposta de inclusão dos direitos da infância e juventude na Carta magna brasileira foi aprovada, e com a promulgação da Constituição Cidadã há um grande e significativo avanço com o surgimento do Estatuto da Criança e Adolescentes, gerando uma reorganização das instituições, com a criação da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência, em substituição à Funabem, e também com o objetivo de descentralizar as políticas públicas para área incentivando a criação de Conselhos de direitos da criança e adolescente, conselhos tutelares e redes de proteção social, estaduais e municipais.

O artigo 227 da Constituição, trata dos deveres do estado, da família e da sociedade para com as crianças e adolescentes, instituindo ainda os mesmos como prioridade em políticas públicas de atendimento e consolidação de seus direitos. Este artigo configura ainda, combinado com o artigo 86 do ECA a rede de proteção social destina a crianças e adolescentes que dispõe:

“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art.227 Constituição Federal)”.

Nesse sentido, o ECA sinaliza na descentralização das políticas públicas, onde os municípios brasileiros devem implementar uma rede de proteção social, articulando diversas instituições estatais e atores para a defesa dos direitos da infância e juventude através da criação e implementação de políticas públicas

destinadas a total proteção. Ainda este público deve ser sempre priorizado quando da criação e implementação de políticas públicas para que crianças e adolescentes gozem de proteção contra violações e que tenham garantida a cidadania plena e oportunidade de crescimento pessoal e profissional.

Diante disso, os municípios têm uma grande responsabilidade em implantar políticas públicas de saúde, lazer, educação, assistência social e de proteção dos da criança e do adolescente atuando como uma espécie de políticas preventivas para que o público infanto-juvenil não sofra violações e tenha uma formação cidadã completa para que não pratiquem violência e não sejam objeto das medidas repressivas do Estado.

Neste sentido, em decorrência da descentralização das políticas públicas para a infância e juventude, e de abertura política que estimulou a participação popular com a criação de conselhos populares consagrados na Constituição Federal de 1988, surgem os conselhos estaduais e municipais da Criança e do Adolescente bem como o Conselho Tutelar, regulamentado pelo artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, com o objetivo de zelar pela proteção dos direitos deste público.

Assim, o conselho tutelar ingressa como, conselho popular, órgão autônomo composto por pessoas da sociedade, não jurisdicional, com a função de defesa do efetivo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes. O conselho tutelar possui como máxima função a de fiscalizar todos os envolvidos na proteção de crianças e adolescentes para que estes cumpram seu papel na defesa destes direitos.

Ocorre que, embora a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente já celebre 20 anos, e considerando a importante tarefa concedida ao conselho tutelar de fiscalização e articulação dentro de uma rede de políticas públicas para a proteção dos direitos da infância e juventude, há poucos estudos sobre este órgão que executa função importantíssima dentro dos órgãos de proteção estabelecidos pelo ECA.

Portanto, observando-se a importância de estudos de vanguarda na área da Ciência Política, a fim de averiguar e investigar esse conselho de grande importância na defesa dos direitos da infância e juventude nos municípios brasileiros e, considerando o acima exposto, o presente trabalho consiste em um estudo na área

da Ciência Política sobre o conselho tutelar, considerando-o como conselho popular municipal de suma importância na fiscalização e na garantia dos direitos da infância e juventude da cidade de Pelotas/RS, a serem garantidos através das políticas públicas sociais, educacionais e de saúde para proteção contra violações por parte da sociedade, dos pais, do município e do estado, alcançando os objetivos listados, através da metodologia que será apresentada a seguir.

Nesse sentido, a problematização de pesquisa segue a pista proporcionada pela literatura. Neste sentido o questionamento é o seguinte: Qual o papel do conselho tutelar na consolidação da proteção e fiscalização dos direitos de crianças e adolescentes na cidade de Pelotas/RS?

A hipótese construída é centrada na seguinte pista: O Conselho Tutelar carrega uma potencialidade central no sistema de proteção da criança e adolescente, pois assume o protagonismo protetivo e educativo quando da ausência ou omissão dos pais ou familiares. Contudo, não consegue ser efetivo em razão do isolamento e fragmentação do sistema de proteção, além da descontinuidade e ineficácia dos conselheiros que não tem capacitação específica. Não obstante, a escolha eleitoral dos conselheiros tutelares não estimula a efetividade do órgão pelas mesmas razões do sistema eleitoral brasileiro, ou seja, os eleitos não são os mais capazes, comprometidos ou representativos das entidades de proteção, mas sim aqueles que articulam melhor o capital eleitoral.

Prosseguindo, com relação aos objetivos do presente trabalho em resposta a problemática proposta, tem-se como objetivo geral:

- Analisar qual a contribuição do conselho tutelar na proteção e fiscalização dos direitos das crianças e adolescentes no município de Pelotas/RS.

Como objetivos específicos:

- Identificar no que consiste o conselho tutelar.
- Verificar o papel desempenhado pelo órgão: qual seu objetivo principal e suas formas de atuação.
- Identificar o tipo mais incidente de atendimento realizado pelo órgão (qual o tipo mais incidente de violação de direitos da criança e adolescente).
- Analisar a composição do conselho tutelar.
- Analisar como é o processo seletivo de escolha dos conselheiros tutelares

- Verificar a solução dada pelo conselho tutelar para as ocorrências enfrentadas.

Conforme já referido anteriormente, a Constituição Federal juntamente com o Estatuto da Criança e Adolescente, visam garantir a proteção e consolidação da cidadania das crianças e adolescentes brasileiros.

Nesse sentido, a legislação determina que a implementação e execução de políticas públicas destinadas a proteção dos direitos relativos a cidadania infanto-juvenil deve ser priorizado em nosso país. Para tanto, a legislação prevê uma descentralização na implementação destas medidas ao estado e principalmente aos municípios para que as crianças e adolescentes usufruam das políticas públicas de saúde, educação, lazer, assistência social e proteção contra violações de direitos, juntamente com seus familiares e amigos.

E para que tais políticas públicas sejam realmente usufruídas pelas crianças e adolescentes foi criado o conselho tutelar como órgão autônomo e fiscalizador que possuiu a importante função de verificar se as políticas públicas estão sendo efetivamente oferecidas para a proteção de direitos da infância e juventude.

Ainda, a pesquisa se mostra relevante socialmente, pois contribui para os estudos sobre participação popular na medida em que visa estudar um órgão composto pela sociedade que atua na fiscalização de políticas públicas a serem executadas pelo município em defesa dos direitos da infância e juventude, bem como se propõe a investigar um conselho sui generis.

Outrossim, os estudos são viáveis e executáveis porquanto os dados a serem levantados são públicos, consistindo na análise de entrevistas realizadas com conselheiros tutelares em Pelotas/RS.

Em relação aos aspectos metodológicos da presente dissertação com base no método qualitativo foram realizadas entrevistas semiestruturadas, em anexo, em um primeiro momento com os conselheiros tutelares a fim de investigar os objetivos do referido órgão, sua composição e sua atuação na fiscalização e proteção dos direitos da infância e juventude. Atualmente, Pelotas/RS conta com 30 conselheiros tutelares, divididos em 6 microrregiões, sendo assim, a amostra será feita aleatoriamente, sendo entrevistados dois conselheiros em cada microrregião.

Nesse sentido, a respeito das entrevistas semiestruturadas:

As entrevistas semiestruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele. Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados.(BONI, QUARESMA, 2005, pg.76).

Os conceitos trabalhados e desenvolvidos no trabalho foram os seguintes: políticas públicas, direitos da infância e juventude e cidadania.

O conceito de políticas públicas pode ser entendido como *“campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” (variável independente), e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”* (SOUZA, 2006). Ainda, o conceito pode ser entendido como um emaranhado de decisões a serem tomadas por um ou mais atores para a resolução de um problema, nas *“ações intencionais de governos que contém tanto algum ou alguns objetivos articulados, quanto alguns meios para alcançá-los”* (HOWLETT, 2013). Ademais tem-se o conceito de política pública como holístico sendo assim é uma área que se situa em diversas disciplinas e campos teóricos, comportando assim olhares não somente da ciência política e sim de outras áreas como direito, economia e sociologia.

Portanto, observa-se que o governo em ação é a característica principal do conceito de políticas públicas, através dos atores envolvidos. Com relação às políticas públicas destinadas ao público infanto-juvenil, temos que a Constituição Federal em conjunto com o Estatuto da Criança e do Adolescente priorizou este público com preferência na implementação e execução de políticas públicas pela União, Estados e Municípios para que os mesmos gozem plenamente de seus direitos e que tenham formação cidadã e cultural de qualidade.

Direito da infância e juventude é o ramo do direito que estuda os direitos conferidos à este público, com o estudo da CF/88, ECA e leis que se apliquem a proteção dos direitos da criança e adolescente.

Passando ao conceito de cidadania este consiste em “ter direito a ter direitos”, ou seja, consiste na consolidação dos direitos civis (liberdades individuais) que

garantem a vida em sociedade, os direitos políticos garantem a participação no governo pela sociedade e os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Os direitos sociais permitem que sociedades politicamente organizadas reduzam os excessos de desigualdade produzido pelo capitalismo e garantir um mínimo bem estar de todos (CARVALHO, 2007).

O conceito de Direitos da infância e juventude consiste no conjunto de normas jurídicas e leis que determinam a proteção e a relação entre Estado, sociedade e crianças e adolescentes.

Assim, após esta breve introdução dos aspectos trabalhados na presente dissertação passa-se a exposição do marco teórico conceitual, sendo o trabalho dividido em três capítulos. No capítulo inicial, será desenvolvido uma revisão bibliográfica acerca do marco teórico relacionado a temática de políticas públicas, sendo abordado desde o surgimento da subárea de políticas públicas na Ciência Política, seus fundadores, conceito de políticas públicas, ciclo de políticas e os modelos analíticos, bem como ao final do capítulo realiza-se um apanhado à respeito das políticas públicas para a infância e juventude, a evolução histórica das ações de estado em relação aos chamados “menores” até a chegada da Constituição Federal de 1989 com o surgimento de políticas públicas baseadas na doutrina da proteção integral à crianças e adolescentes considerando-os como seres humanos em pleno desenvolvimento e portadores de direitos e garantias fundamentais.

Prosseguindo, no segundo capítulo será realizada uma breve análise a respeito dos conselhos populares que surgiram após a redemocratização do Brasil, ocorrida em 1988. Será analisado o surgimento dos conselhos populares, e em especial os conselhos municipais que possuem a importante tarefa de fiscalizar e zelar pelos direitos da infância e juventude, como o conselho municipal da criança e do adolescente e o nosso objeto de estudo em questão, o conselho tutelar. A respeito do conselho tutelar será realizado um apanhado histórico desde seu surgimento com o advento do Estatuto da Criança e Adolescente em 1990 e sua regulamentação pelas leis municipais.

Por fim, no terceiro capítulo será analisado qual o papel do conselho tutelar do município de Pelotas na defesa e fiscalização dos direitos da infância e

juventude, realizando-se a análise dos dados coletados a fim de cumprir os objetivos da presente dissertação.

CAPÍTULO 1 – Políticas Públicas: Um inventário sucinto

1.1 Políticas públicas: surgimento da disciplina, principais fundadores e conceito

Em consonância com a temática proposta para a presente dissertação, o trabalho tem como alicerce o marco teórico conceitual de políticas públicas em geral e políticas públicas destinadas à criança e adolescente.

Neste capítulo inicial será tratado, em primeiro lugar, o surgimento da subárea de políticas públicas, como disciplina acadêmica, seus principais fundadores e o conceito de política pública.

Conforme Souza (2006) entender a origem e a ontologia de uma área de conhecimento é por demasiado importante para compreender melhor seu desdobramento, trajetória e perspectivas.

A ciência política surgiu na América do Norte e Europa, após a II Guerra Mundial, na medida em que os pesquisadores e estudiosos direcionaram seus estudos em uma visão diferente da relação entre governo e cidadãos, que buscasse explicar melhor e, de uma forma mais concreta, o crescimento da atividade do setor público em criar diversos programas sociais e econômicos. Os estudos anteriores objetivavam apenas as dimensões normativas e morais do governo e de suas instituições e seu funcionamento (DELEON,2006).

Ingressando no universo do surgimento da política pública como área do conhecimento e disciplina acadêmica, segundo Ham e Hill (1993), a análise de políticas públicas surgiu em uma escala significativa a partir dos anos 1960. Nos EUA, o foco de análise foram os estudos sobre a ação do governo, sem estabelecer relações com a base teórica sobre o papel do Estado e suas instituições, diversamente do foco dado pela tradição europeia em seus estudos e pesquisas nesta área, que surge em consequência, dos trabalhos que buscavam explicar o papel do Estado e do governo, que era produtor de políticas públicas (SOUZA, 2006).

Nesse mesmo sentido Frey (2000) relata sobre o surgimento da vertente de pesquisa em políticas públicas no mundo:

Nos Estados Unidos, essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se instituir já no início dos anos 50, sob o rótulo de “policyscience”, ao passo que na Europa, particularmente na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 70, quando com a ascensão da socialdemocracia o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente. Já no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas com respeito a seus efeitos e que esses estudos foram antes de mais nada de natureza descritiva com graus de complexidade analítica e metodológica bastante distintos (FREY, 2000, pg. 214).

O pressuposto para o surgimento do campo teórico de políticas públicas é o fato de que em regimes democráticos, diversamente do ocorrido em regimes totalitários, o governo necessita entrar em ação para realizar seus objetivos, em todas as áreas de atuação, através da formulação, criação e implementação de políticas públicas. Ainda o regime democrático possuiu a característica fundamental de poder ser fiscalizado pelos cidadãos, sendo assim, de igual forma, as políticas públicas criadas, o procedimento de sua formulação, implementação e sua posterior avaliação deveriam ser estudados e analisados através de um suporte teórico científico para tanto e por pesquisadores independentes.

Nesse sentido, conforme bem colocado por Carvalho (2010) o campo teórico de políticas públicas surge como uma forma de equacionar problemas econômicos e sociais para que um país possa avançar para o desenvolvimento.

Ressalta-se ainda, que o suporte teórico científico surgiu também para analisar a “não ação do governo”, ou seja, merece ser analisadas as razões pelas quais são escolhidas e criadas algumas políticas públicas em detrimento de outras, devendo ser averiguado, o processo de criação de agenda e escolha dos temas e demandas que ingressam no sistema político para que surja uma política pública.

Portanto, conforme Souza (2006) “em democracias estáveis aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e de ser analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, pg.22).

Dessa forma, temos que a disciplina de políticas públicas nasce como subárea da ciência política, e demonstra o terceiro momento da área da ciência política norte-americana, no que se refere ao estudo do mundo público, conforme relata SOUZA, 2006:

O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o "bom" governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, pg. 22).

Nasce então o terceiro caminho reconhecido pela política norte americana tomando o estudo de políticas públicas um ramo próprio da ciência política onde o foco era analisar a motivação e a realização de certas ações pelos governos.

Destaca-se, que o surgimento da temática de políticas públicas, como uma ferramenta de decisões do governo, nasce na guerra fria sendo introduzida no governo com a criação, em 1948, da RAND corporation, organização não governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos thinktanks.

Nesta ocasião, um corpo técnico formado de matemáticos, cientistas políticos, engenheiros, sociólogos e etc., demonstravam como uma guerra poderia ser conduzida racionalmente de maneira técnica e eficiente através de aplicação de métodos científicos para a formulação das decisões do governo sobre os mais diversos problemas públicos, em todas as áreas de produção governamental, tais como a área de política social (SOUZA, 2006).

Neste mesmo sentido, Faria (2003) afirma que anteriormente ao reconhecimento das políticas públicas como subárea da Ciência Política, a ênfase dada nos estudos era apenas com relação ao processo de formação das políticas demonstrando a preocupação no estudo nos processos decisórios.

Continua o autor afirmando que a partir de 1950 a disciplina de políticas públicas foi definida como uma unidade de análise na área de ciência política, passando o objeto de estudo a não se restringir apenas ao processo decisório, ocorrendo também, estudos relacionados ao processo de políticas públicas, e aos diversos atores estatais e não estatais que estão envolvidos neste processo complexo de políticas públicas.

Com relação aos fundadores da subárea de Ciência Política, segundo Souza (2006) têm-se quatro grandes fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell (1936) introduz os estudos em políticas públicas ao realizar a aproximação do campo científico acadêmico, com os estudos e pesquisas sobre a prática ocorrida nos governos, estabelecendo uma conversa entre a universidade e seus cientistas sociais e as ações realizadas pelos governos. Ainda, o autor introduz a expressão *policyanalysis* (análise de política pública).

Simon (1957), avançou nos estudos agrupando à subárea o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policymakers*). Tal conceito se explica pelo fato de que, segundo o autor, alguns problemas acabam por limitar a racionalidade destes decisores. Por muitas vezes, a racionalidade é limitada por

problemas relacionados a informação que pode chegar até o decisor de maneira incompleta ou com sentido distorcido do original, pelo tempo despendido para a tomada da decisão, por seus interesses particulares etc.

Diante destas limitações da racionalidade, o autor sugere que o problema pode ser resolvido, com a maximização desta racionalidade através da criação de um ordenamento com regras sob as quais o decisor deve enquadrar suas decisões e seu comportamento a um modelo que deve ser seguido quando do enfrentamento das questões que devem ser objeto de decisão e ação do Estado.

Lindblom (1959; 1979), por sua vez, ingressa na subárea de políticas públicas questionando os dois autores anteriores Laswell e Simon, alegando que a racionalidade não era a variável independente nos processos de políticas públicas. Lindblom afirma que outras variáveis são de extrema importância nesses processos tais como as relações de poder, e que o processo decisório ocorreria em ciclos, sem necessariamente ter princípio ou fim.

Por fim, David Easton (1965), contribui ao analisar a política pública como um sistema, estabelecendo assim, uma relação de causa entre a formulação da política, o resultado alcançado e o ambiente onde estas interações ocorrem. Para Easton (1965) as políticas públicas como um sistema, recebem inputs de diversos atores, tais como partidos políticos e grupos de interesse, os quais formulam uma demanda problema, chamando a atenção do Estado para a importância e urgência na solução deste problema, ingressando tal problema na agenda e influenciando assim os resultados e possíveis efeitos de uma política pública.

Feita a narrativa acima à respeito dos fundadores da disciplina e suas contribuições, passa-se a descrição e análise do conceito de políticas públicas.

De início, sabe-se que o governo, face as suas atribuições, deve representar e concretizar os anseios do Estado pensando e agindo de forma estratégica para o bem público. Isto se dá através das políticas públicas.

Entretanto, não há consenso sobre a definição de um conceito de políticas públicas, mas segundo Birkland (2005) existem algumas características básicas que podem ser retiradas da conceituação feita pelos mais diversos autores.

As características em comum são: a política é pública, ou seja, feita em nome do público; a política é iniciada, via de regra, pelo governo; a implementação desta política é feita por atores públicos ou privados; política pública é o que o governo faz

ou deixa de fazer, levando –se em conta os motivos desta decisão. Vejamos então, os conceitos esposados pelos mais diversos autores.

Para Mead (1995, apud SOUZA, 2006) podemos definir política pública como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”. Ou seja, para o autor política pública é realizar a análise das decisões realizadas pelos governos, das questões públicas que o governo considera importante para que uma ação seja tomada frente a determinada situação.

Para Peters (1984, apud SOUZA, 2006) política pública são todas as atividades realizadas pelos governos que tomam determinadas decisões agindo diretamente ou por meio de delegação a fim de influenciar a vida da sociedade em geral ou de alguma parcela desta. O autor vai de encontro ao sentido de política pública como o governo em ação, realizando ações em detrimento das demandas que surgem na sociedade que chegam até o Estado, como também podem ser identificadas por ele e postas em ação.

Para Dye (1984) a definição de política pública é simples, mas não menos importante. O autor conceitua política pública como “o que o governo escolhe ou não fazer”. De fato, o autor pontua a importância da análise não somente das ações realizadas pelo governo, mas também das ações que o governo não realiza. Sendo assim deve ser analisado os motivos pelos quais uma ação é escolhida pelo governo em detrimento de outras, ou seja, a importância dos estudos sobre a agenda em políticas públicas, tópico este que será brevemente analisado ao final deste capítulo.

Em seguida, Jekins (1978) trouxe uma definição de política pública mais objetiva do que Dye. Para o autor política pública pode ser definida como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio ao alcance desses atores”. Essa definição permite extrair um sentido muito importante de que o conteúdo de uma política compreende a “seleção de objetivos e meios”, bem como a mesma consiste em um processo dinâmico resultante de um conjunto de decisões inter-relacionadas (HOWLETT, 2013)

Já para Laswell (1958) políticas públicas seriam a análise das repostas das seguintes perguntas: quem ganha o quê, por que, e que diferença faz.

Para Lahera (2004) políticas públicas detém um fator predominantemente político, ou seja, a política pública pode ser analisada como a busca para implementar ações sobre determinados temas de interesse do governo e com relação a oposição a busca em bloquear ações de interesse do governo e implementar as ações de seu interesse.

Para Rodrigues (2010) o conceito de políticas públicas pode ser definido como processo pelo qual diversos grupos que compõem a sociedade, cujo interesses, valores e objetivos são divergentes, toma decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade.

Rua (1988) define políticas públicas como um conjunto de decisões e ações destinadas a resolução de problemas políticos. Essas decisões e ações envolvem a atividade política compreendida com um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam a solução pacífica de conflitos relacionados aos bens públicos.

Para Heidemann (2009), a definição e conceito de política pública incluiu dois elementos cruciais: ação e intenção. Não existe política sem ação, e para que se chega a implementar uma ação pública há sempre atores com as mais diversas intenções para que a demanda venha a ser solucionada através de uma ação do governo. Cada ação é sempre revestida de intenções para que se realize.

Ainda, Bonette (2007) entende por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou) redirecionamento dos rumos das ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social ou de investimentos.

Com relação as definições e conceitos do que venha a ser política pública pontua com clareza Souza (2006):

No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. (SOUZA, 2006, pg.25).

Ainda, Souza (2006) define política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações (variável dependente). Ou seja, as políticas públicas constituem-se no momento em que os governos, em regimes democráticos colocam seus propósitos e plataformas eleitorais em ação produzindo mudanças reais na sociedade.

Conforme acima referido, com relação aos governos colocarem em prática suas ações produzindo mudanças reais na sociedade, salienta-se que o governo não é o único ator à frente da formulação e ao desenvolvimento das políticas públicas. Inúmeros atores envolvem-se neste processo como partidos políticos, organizações não governamentais, instituições públicas e privadas podendo assim serem considerados como agentes de políticas públicas.

Portanto, nota-se que diversos autores conceituam e definem política pública, mas independente do autor, todas as conceituações apontam para a ação dos governos, onde ideias são concebidas e decisões são ou não tomadas apesar das diferentes abordagens de cada autor (SILVA, 2012).

Continua ainda Silva (2012) afirmando que da análise dos conceitos e definições há de se observar também que a política pública tem um propósito de beneficiar a coletividade, mas não se pode deixar de citar a importância do governo, pois é este que realiza as escolhas do que será feito e do que não será feito. Ao deixar de fazer algo o governo está também adotando uma política pública porque se trata de uma escolha feita que irá afetar a coletividade.

Ainda, segundo Souza (2006), quando do debate à respeito de políticas públicas deve-se analisar e refletir o papel dos governos na formulação e implementação de políticas públicas.

A reflexão feita pela autora refere-se as pressões dos grupos de interesse, pensando na questão esposada pelo pluralismo. Ainda, coloca a autora, que o Estado nem sempre opte por políticas e demandas que interessam somente aos que estão no poder, conforme a abordagem democrática elitista.

A autora continua discorrendo sua ideia, afirmando que no processo de definição e formulação de políticas públicas, sociedades e Estados estão mais próximos de uma perspectiva teórica que defende a existência de uma autonomia relativa do Estado, sendo assim, o mesmo possuiu um espaço para que outros

grupos de interesse, movimentos sociais e atores influenciem também neste processo, tornando a atividade de produção de políticas públicas muito mais complexa, a depender do tipo de política formulada, das coalizões que integram o governo e da maior ou menor influência dos atores que não fazem parte do governo.

Assim, entende-se que em países onde vigora o regime democrático, existem inúmeras fontes de origem de demandas por políticas públicas que se inter-relacionam através dos grupos e atores que pressionam o governo em suas decisões. Tanto em decisões de realizar ações, quanto em decisões de não realizar determinadas ações (SILVA, BASSI, 2012).

A materialização e a intenção em realizar determinada ação podem ter várias origens: como por exemplo, grupos de pressão que pressionam o governo a realizar determinada ação em benefício deste grupo, outros atores que levam suas demandas ao Estado seguindo suas ideologias.

Souza (2006) relata ainda que o conceito de políticas públicas pode ser considerado como holístico, sendo a política pública um campo multidisciplinar pois estas repercutem em diversas áreas, tendo ligações com a sociologia, ciência política, sociologia, economia e ciências sociais aplicadas, como o direito, e até mesmo nas ciências biológicas, como a análise de política pública no campo da saúde.

O marco teórico conceitual de políticas públicas, pode então ser apropriado por diversos pesquisadores no estudo da natureza da política pública e seus processos, cada um realizando a interface com a sua área de conhecimento.

Entretanto, no presente trabalho, o suporte teórico e metodológico a ser utilizado para a análise de políticas públicas é o constante da área de Ciência Política analisando-se a possível relação entre políticas públicas municipais e violação de Direitos Humanos de crianças e adolescentes.

Portanto, pela análise a ser feita no presente estudo, o conceito de políticas públicas a ser utilizado será o Souza (2006) portanto, entende-se política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações (variável dependente). Ou seja, as políticas públicas constituem-se no momento em que os governos, em regimes democráticos

colocam seus propósitos e plataformas eleitorais em ação produzindo mudanças reais na sociedade.

1.2- Modelos de análise e formulação de políticas públicas

Realizada a parte introdutória relacionada ao surgimento da subárea de políticas públicas, seus fundadores, e conceito, passa-se a analisar os modelos explicativos criados, neste campo específico, para compreensão das ações que o governo realiza ou deixa de realizar, e de como isso interfere na vida dos cidadãos (SOUZA,2006).

Dessa forma, serão analisados os modelos analíticos mais importantes elaborados na disciplina, pela visão de Souza (2006).

Inicia-se pelo modelo desenvolvido por Theodor Lowi (1964; 1972) cuja tipologia criada é de grande importância e utilizada por diversos autores. Lowi acreditava que “a política pública faz a política”. Sendo assim, o autor afirma que a decisão que envolve uma política pública é fruto de um confronto de forças, tanto de apoio, quanto de rejeição. Estas disputas podem ocorrer nas mais diversas esferas e estão envolvidos diversos atores que buscam o efetivas o ingresso de sua demanda na agenda do governo para que esta vire uma ação real na forma de políticas públicas.

Segundo a autora acima citada, para Lowi a política pública pode assumir quatro formatos: políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas.

As políticas distributivas são aquelas ações realizadas pelos governos que privilegiam certos grupos sociais ou regiões desconsiderando a máxima de que recursos são limitados, gerando impactos somente para estes grupos e não para a toda sociedade. Estas políticas caracterizam-se por um baixo grau de conflito dentro dos processos políticos, em geral, beneficiam um grande número de cidadãos que pertencem a certos grupos.

As políticas regulatórias segundo Souza (2012) situam-se mais próximas do pluralismo, ocorrendo assim um processo político descentralizado, tendendo estas políticas a serem fruto de um balanço de poder através de coalizões de interesses comuns e a multiplicidade de grupos organizados.

Estas políticas trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os benefícios e os custos da política pública são na maioria das vezes distribuídos de forma desigual, pois é as políticas regulatórias são fruto de processos conflituosos, de consenso e de coalizão formada.

O terceiro tipo de políticas, na classificação de Lowi, são as redistributivas. Este tipo de políticas conforme afirma SOUZA (2006):

atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento (SOUZA, 2006, pg.28).

O quarto tipo de políticas é o de políticas constitutivas, em suma, lidam com procedimentos. São normas e procedimentos sobre os quais devem ser formulados e implementados as demais políticas públicas.

Como segundo modelo temos o “incrementalismo”, que foi desenvolvido por Lindblom, Caíden e Wildavsky, autores estes que argumentavam que os recursos para um dada política pública na partiam do zero e sim de decisões incrementais que desconsideram mudanças substantivas nos programas políticos.

Como terceiro modelo temos o “ciclo da política pública”, tal modelo vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. É constituído pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção de opções, implementação e avaliação.

Como quarto modelo temoso “garbagecan” criado por Cohen, March e Olsen, onde os autores argumentam que as escolhas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo, sendo assim, existem vários problemas e poucas soluções, essas soluções compõem um “garbagecan” no qual vários tipos de problemas e soluções são colocadas pelos participantes a medida que aparecem.

Como quinto modelo temos a “coalizão de defesa”, trazido por Sabatier e Jeankis –Smith, discorda dos modelos ciclo da política e “garbagecan” , acreditam os autores que cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizão de defesa sendo distinguidos por valores, crenças ideias e recursos de que dispõe.

Como sexto modelo temos o conhecido por “arenas sociais” para esse modelo vê a política pública como iniciativa dos chamados “empreendedores políticos”, tendo em vista que para que uma circunstancia se transforme em um problema que precise ser abordado através de uma política pública é necessário que as pessoas se convençam de que realmente algo precisa ser feito e a partir daí as pessoas passam a tentar chamar atenção dos que detêm o poder de decisão para que a resposta seja dada ao problema.

O sétimo modelo é o modelo do “equilíbrio interrompido”, desenvolvido por Baumgartner e Jones, foi baseado em noções da biologia e da computação, da biologia veio a noção de equilíbrio interrompido de que a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, que é quebrado por períodos de instabilidade, estes por si só, geram a mudança, da computação veio a noção de que os seres humanos tem capacidade limitada de processar informações o que explicaria porque as questões se processam paralelamente.

Como oitavo modelo, temos os chamados “modelos influenciados pelo novo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal”, onde a eficiência é vista como principal objetivo de qualquer política pública aliada à importância do fator credibilidade.

Sintetizando os elementos principais dos modelos de formulação, segundo Souza (2006, pg.26) temos: 1) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que o governo, de fato, faz, 2) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, 3) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras, 4) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados, 5) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo, 6) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição.

Para finalizar, deve-se ainda considerar as contribuições para análise das políticas públicas feitas pelo neo-institucionalismo que são as mais diversas tais como: a teoria da escolha racional ao derrubar o mito de que os interesses individuais geram a ação coletiva, e de que a ação coletiva produz bens coletivos, ainda, o neo-institucionalismo histórico e estruturalista também contribuíram para o debate sobre o papel das instituições na modelagem da preferência dos decisores.

Ao fim e ao cabo, temos que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema a ser corrigido pela política pública quando este

problema chega no sistema político, na sociedade política e nas instituições que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.

1.3 – Esquema do Ciclo da Política Pública: O processo da Política Pública

Todos os conceitos de política pública colecionados acima, de igual forma, indicam que a política pública consiste em um fenômeno complexo a ser analisado, pois envolve uma série de decisões a serem tomadas por diversos atores estejam estes dentro do próprio governo, bem como fora deste, pois há inúmeros outros atores que encontram-se fora da esfera de governo que influenciam e exercem pressão para que os agentes estatais formulem e coloquem em ação alguma política pública.

Nesse sentido, como meio de se analisar as políticas públicas de uma forma mais simplificada é pensá-la como um processo que compreende um conjunto de etapas inter-relacionadas onde os temas que irão se transformar em uma política pública ao final, fluam de uma forma mais ou menos sequencial, indo do problema que leva a se pensar na criação de uma política pública até a concretização de tal política pública (HOWLETT, RAMESH, PERL, 3ª TIRAGEM, PG.5).

Dessa forma, considerando o modelo do ciclo e sua importância na análise das políticas públicas diversos autores debruçaram-se sobre o tema e desenvolveram versões a respeito do ciclo de política pública sua importância e os estágios que compreendem o ciclo.

Segundo Howlett (1972), a ideia de processo na política pública foi mencionada pela primeira vez por Lasswell (1956). O modelo criado pelo autor vê a política pública em termos pragmáticos voltados a melhorar a condição humana aproveitando a razão humana no processo de governar.

Lasswell (1971), dividiu o processo de política pública em sete estágios: (1) formulação, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) término e (7) avaliação. Nessa visão criada por Lasswell o processo começa com uma coleta de informação feita pelos policy-makers, avançando para que seja escolhida uma opção pelos envolvidos na tomada de decisão política.

Entretanto, esse modelo desenvolvido por Lasswell pouco tinha a dizer a respeito das influências externas ao governo em relação a formulação e a execução das políticas públicas, o que representa uma grande limitação pois é sabido que ocorrem influências externas ao governo no processo complexo que envolve o ciclo de uma política pública. O modelo de Lasswell simplesmente supunha que a policymaking se restringia a pessoas que estavam dentro da esfera de governo.

Outra falha encontrada no momento desenvolvido por Lasswell é o fato de situar a avaliação da política antes de sua conclusão o que dificulta a realização de uma avaliação precisa da mesma.

Ocorre que, mesmo com tais equívocos, o modelo de ciclo desenvolvido foi muito importante, pois reduziu a complexibilidade do estudo da política pública servindo como base para diversos modelos que surgiram a seguir.

Seguindo a discorrer sobre o modelo do ciclo de política pública, Brewer aperfeiçoou o processo político administrativo ao ultrapassar a fronteira do governo com relação ao surgimento de problemas que posteriormente poderiam ingressar na agenda. Também foi esclarecido por ele a terminologia para descrever os estágios do ciclo, bem como o autor concluiu que o ciclo de política pública não é um ciclo fixo que vai do surgimento até a conclusão e seus estudos inspiraram outras versões do ciclo de política pública.

Howlett continua a discorrer sobre o modelo do ciclo afirmando que no modelo em questão o princípio é operativo na lógica da resolução aplicada dos problemas.

No modelo em questão a montagem da agenda é a parte onde os problemas chegam aos governos, a formulação da política refere-se a como as políticas são formuladas na esfera do governo, a tomada de decisão é a parte do ciclo em que os governos adotam um curso de ação ou não ação, a implementação corresponde a fase em que o governo decide o modo como vai executar tal política e por fim a avaliação consiste na etapa onde tanto os atores como a sociedade monitoram a política.

No mesmo sentido, Souza (2006) realizou um mapeamento dos principais modelos de formulação e análise de política pública desenvolvidos para que fosse melhor compreendido como e porque o governo faz ou deixa de fazer alguma ação.

Com relação ao modelo do ciclo de política, o mesmo constitui-se como um ciclo deliberativo formado por vários estágios resultando assim, em um processo dinâmico. As fases apontadas são: a definição da agenda, identificação das alternativas, avaliação das opções, solução das opções, implementação e avaliação.

Seguindo a discussão a respeito do modelo do ciclo de política, LIMA (2013) afirma que o modelo de ciclo supõe a separação do processo que envolve a política pública em diversas fases. O modelo cria uma abordagem sequencial denominada processo onde a primeira fase constitui a formulação onde ocorre o processo de escolha e definição a respeito dos problemas que merecem uma ação estatal, nesta fase são produzidas soluções ou alternativas e tomada de decisão.

A segunda fase denomina-se implementação onde são executadas as decisões tomadas na fase anterior

E por fim, a terceira e última fase denomina-se avaliação onde é realizada a análise dos resultados e o impacto da política formulada e implementada.

Lima (2013) ainda continua afirmando que a maior utilidade para da abordagem é tornar-se uma ferramenta de recorte do objeto de análise.

Passando a mais um entendimento sobre o ciclo, Carvalho (2010) afirma que entende-se como política pública o resultado da dinâmica do jogo de forças estabelecidas no âmbito das relações de poder.

Com relação ao modelo do ciclo de política, o mesmo constitui-se como um ciclo deliberativo formado por vários estágios resultando assim, em um processo dinâmico. As fases apontadas são: a definição da agenda, identificação das alternativas, avaliação das opções, solução das opções, implementação e avaliação.

Para Dubnik (1999), todo e qualquer processo político começa quando atores da sociedade identificam um problema ou vêem determinadas ações do governo afetam negativamente alguma parcela da sociedade. Para o autor, esse processo político é formado pelas seguintes etapas: identificação do problema, articulação do problema, definição da agenda, formulação de políticas, legitimação da política, concepção e desenvolvimento, execução do programa, reavaliação do programa e mudança política.

Outra visão sobre o ciclo de política foi feita por Rodrigues (2013), o autor afirma que recentemente o modelo de ciclo de política pública vem sendo muito

utilizado como uma forma mais simples de se compreender o processo complexo que envolve uma política pública.

O modelo do ciclo, segundo o autor, afirma que nas políticas públicas são construídas através de um processo composto por um conjunto de etapas visando atender com a política pública as necessidades da sociedade.

Estes estágios constituem-se em sistemas complexos de decisões e ações tomadas por parte de instituições ou governo. Os estágios do ciclo na visão de Rodrigues (2013) são: preparação da decisão política, agenda setting, formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Após a exposição realizada acima onde diversos autores refletem e colocam suas versões do ciclo de política pública, tem-se que o modelo será utilizado no presente trabalho para a análise do processo que envolve a política pública. Dentre as variações do ciclo apontadas acima será utilizada a versão de descrita por Rodrigues (2013) restando assim o ciclo dividido nos estágios já apresentados acima, sendo cada fase aprofundada nos tópicos a seguir apresentados.

1.3.1 - Fases do Ciclo da Política Pública - Preparação da Decisão Política

Segundo Rodrigues (2013) o ciclo da política pública inicia-se com a fase de preparação da decisão política. Este primeiro estágio refere-se a formulação da questão ou problema a ser resolvido. Nesta etapa o governo toma a decisão de pensar no problema e buscar solucioná-lo.

Entretanto, como a capacidade para que temas sejam incluídos na agenda é limitada, já que os recursos são restritos, sempre haverá uma competição onde os diversos grupos mobilizam-se para que a sua questão política ingresse na próxima etapa do ciclo denominada agenda setting.

Este estágio constituiu um momento fundamental para que seja feita a escolha dos problemas que ingressarão na agenda governamental.

1.3.2 – Agenda Setting

A segunda etapa do ciclo de políticas públicas diz respeito a formação da agenda. Nesta etapa o problema discutido e escolhido na formulação, etapa anterior, ingressa na esfera pública, tornando-se assim um problema público, e as decisões a respeito desse problema ingressarão no desenho da política a ser implementada.

A indagação que surge na fase denominada como agenda é porque alguns problemas ingressam na agenda pública e outros não conseguem transcender a fronteira a fim de tornarem-se problemas públicos objetos de políticas públicas.

Há diversas teorias e modelos que investigam essa indagação a respeito dos temas que ingressam com sucesso na agenda pública.

Verifica-se que as variáveis tempo, senso de oportunidade e liderança política são cruciais para a formação da agenda de políticas públicas, são essas variáveis que formam o modelo de “correntes múltiplas” de Kingdon, ou seja a combinação de um problema em um espaço de tempo, um fluxo político e a necessidade de uma política pública acarretam a maior possibilidade de sucesso no ingresso de um problema para a agenda.

Para Kingdon da combinação desses elementos abre-se uma janela de oportunidade para a ação do governo formatar a agenda pública. Sendo assim, nessa etapa do processo o governo deve agir de maneira mais rápida possível para conseguir encaixar o problema na agenda possibilitando assim o seu ingresso na agenda.

1.3.3 – Formulação

A próxima etapa do ciclo denomina-se formulação. Nesse estágio, a discussão consiste em pensar quais são as ações viáveis e pertinentes para a solução do problema público. Nesse momento o governo o governo realiza o desenho da política pública e apresenta uma proposta para solução do problema,

definindo como serão alcançados os objetivos a fim de resolver o problema através de uma política pública.

A construção da solução deste problema parte da realização de um diagnóstico e na identificação de quais alternativas existem para esta solução.

Nesse sentido afirma a autora:

“quando as alternativas são formuladas transformam-se em expectativa e é nesse momento que diversos atores formam coalizões (intra e extra-governamentais) de compromisso, negociação e decisão, que preparam o ambiente (econômico, político e técnico) favorável para fazer com que a política saia do papel e funcione efetivamente, construindo uma consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar o problema.(RODRIGUES, 2013, pg.50)”.

Portanto, para que a política saia do papel é necessário planejamento e organização e análise a cerca dos recursos que serão necessários para que a próxima etapa que é a implementação seja efetivada.

1.3.4 – Implementação

A próxima etapa do ciclo denomina-se implementação da política pública, onde acontece a aplicação da política pelo governo. Esta fase também refere-se ao estágio de planejamento administrativo e de recursos humanos para que seja efetivada a política.

Segunda a autora, nesse fase são feitas as seguintes perguntas: existe tempo e recursos para colocar as ações em prática? A relação causa-efeito/meios e fim é adequada? Os objetivos da política/ programa são claros? Há comunicação e coordenação perfeitas? (RODRIGUES, 2013).

Portanto, esta fase consiste num momento de preparação para colocar as ações de governo de uma forma concreta, mas para que isso aconteça é necessário que a política a ser implementada tenha base em uma teoria que relacione o problema com a solução a ser dada através da implementação da política.

1.3.5 – Monitoramento

Na fase de monitoramento as agências abre-se a possibilidade de monitorar a etapa de implementação e corrigir os erros de seu rumo, não só para que ocorra o máximo desempenho das ações bem como para que os objetivos criados sejam alcançados e as metas definidas e propostas tenham efetividade.

1.3..4 – Avaliação/Análise de Política Pública

A avaliação/análise de políticas públicas tem como objetivo conhecer e estudar os processos que envolvem estas políticas, ou seja, o estudo dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

O conceito de análise de políticas públicas, assim como o de políticas públicas, não possui um consenso. Entretanto, a combinação de vários conceitos e métodos contribui para uma formulação teórica consistente.

Para Windhoff-Héritier (1987):

“a análise de políticas públicas (*policyanalysis*) pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política como arcabouço dos questionamentos tradicionais da Ciência política (WINDHOFF-HÉRITIER, 1997, pg. 7)”.

Dye (1976) ainda contribui para a definição de análise de políticas pública justamente como o seu conceito de política pública, conforme supra mencionado. Para Dye deve-se descobrir o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isto faz. Ou seja, observa-se uma preocupação com as causas e as consequências das ações de governo.

Ainda, Gapi (2002) afirma que a análise de políticas públicas tem como objeto as demandas e os problemas enfrentados pelos atores que fazem a política pública (*politymakers*) e como objetivo auxiliar esta tarefa com o emprego de habilidades.

Portanto, da análise do ciclo de políticas públicas, as políticas públicas como “o governo em ação”, conforme conceito de Souza (2006), para afetarem a realidade passam por um processo. A primeira etapa deste processo consiste em após o ingresso da demanda na agenda de governo e sua escolha de qual ação realizar, o passo da formulação da política. Após a formulação, ocorre a implementação e por fim a avaliação.

A análise de políticas públicas tem como objetivo conhecer e estudar os processos que envolvem estas políticas, ou seja, o estudo dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Encerrada a discussão a respeito do modelo do ciclo de política pública, tendo em vista que este é o modelo a ser adotado pelo trabalho, ingressamos na temática acerca da evolução história das ações de governo para a efetivação das políticas públicas para a infância e juventude no Brasil.

Capítulo 2- Políticas Públicas para infância e juventude no Brasil

Após o período em que o Brasil viveu sob o autoritarismo da ditadura militar, quando da emergência redemocratização do país, havia uma grande esperança de que ocorreria, juntamente com a volta da democracia e instituições democráticas, a consolidação de uma cidadania plena a todos os brasileiros.

Existia uma grande aposta que pelo fato de termos novamente estruturado a democracia e instituições democráticas os direitos civis, políticos e sociais seriam respeitados e, sobretudo ampliados. Havia uma ingênua crença de que pelo fato de podermos eleger nossos prefeitos, governadores, deputados, senadores e presidente o nosso país caminharia na consolidação da cidadania (CARVALHO, 2007).

Esta expectativa também emergiu com relação à cidadania referente à crianças e adolescentes, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que passou a garantir a total proteção desta parcela da sociedade, e juntamente com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma legislação de direitos avançada que visa garantir que o Estado cumpra seu papel na consolidação da cidadania e proteção integral, para que crianças e adolescentes possuam segurança e a oportunidade de pleno desenvolvimento pessoal e profissional.

Assim, conforme Gonzáles (2010) com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) houve uma mudança radical do paradigma legal em que se embasa a relação do Estado brasileiro com crianças e adolescentes.

Entretanto, a promulgação de uma legislação protetiva que alcance o público infanto-juvenil brasileiro assegura somente o reconhecimento dos direitos, mas não garante que tais direitos serão respeitos e efetivados na realidade (GONZÁLES, 2015).

Nesse sentido, o presente trabalho pretende realizar uma pesquisa exploratória literária a respeito do panorama e evolução histórica das políticas públicas (ações do governo em regimes democráticos) e ações de governo (ações do governo em regimes ditatoriais) que buscaram a efetivação dos direitos da infância e juventude, o combate a violência e a construção da cidadania de crianças e adolescentes brasileiros. O presente trabalho pretende ainda realizar uma breve descrição sobre o estado da arte da pesquisa com relação a esta temática, no âmbito da Ciência Política brasileira atualmente.

Para tanto, será analisado, em primeiro lugar, a legislação, políticas públicas e ações do Estado anteriores ao advento da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e Adolescente. Em segundo lugar, será analisado o ingresso da demanda na agenda do governo, no momento de abertura para o retorno da democracia no Brasil e a implementação da nova legislação e políticas públicas dela decorrentes. E, ao final, será discutido o estado da arte da pesquisa deste tema, no âmbito da Ciência Política brasileira, buscando a contribuição com novas temáticas de pesquisa, abrindo caminho para novas pesquisas científicas nesta área.

2.1 - O contexto da criança e adolescente anterior ao advento do ECA

Até o advento da legislação protetiva por meio da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, crianças e adolescentes eram tratados pelo Estado apenas como extensões de seus pais, a quem pertenciam, e por muitas vezes considerados como mão de obra de trabalho gratuita. Por um longo período da história brasileira, não existiam políticas públicas eficientes para as mesmas. O contexto era de total abandono social pelo Estado, onde as crianças e adolescentes ficavam expostos a violações pelos mais variados setores da sociedade, inclusive por sua própria família (COSTA, 2003).

O Estado brasileiro, ao longo de sua história, referia-se a estes como “menores” e não zelava pelos seus direitos mais essenciais, tais como o direito à uma vida digna e a viver em um ambiente familiar saudável que contribuísse para o seu desenvolvimento. As crianças eram abonadas por seus pais, bem como eram expostas, em sua própria família, as mais diversas formas de violência como a física, emocional e sexual sem que houvesse punição alguma para os pais e familiares que praticassem tais atos. O pais tinham o total domínio sobre seus filhos, sendo a violação de direitos dos mesmos tratados como algo pertencente a esfera privada.

Segundo Costa (2003) na década de 1920, houve um pequeno avanço do Estado pela criação do código de menores que garantia alguns direitos a crianças e adolescentes, como direito a educação, assumindo ainda a responsabilidade pelas crianças órfãs e abandonadas dando-lhes assistência e oportunidades de estudo e emprego. Entretanto, o código de menores, mesmo podendo ser considerado um

significativo avanço na luta pelos direitos das crianças e adolescentes, era permeado por inúmeras discriminações.

Até 1935, os menores abandonados ou infratores eram apreendidos nas ruas e conduzidos a abrigos de triagem. Em 1940, com a edição do Código Penal Brasileiro, que instituiu a imputabilidade penal para menores de 18 anos foi criado o SAM (Serviço de Assistência ao Menor), órgão pertencente ao Ministério da Justiça, com finalidade de correção e repreensão. O SAM estruturou-se na forma de reformatórios para adolescentes infratores, e de patronatos agrícolas juntamente com escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para menores carentes e abandonados.

Em 1964 com a tomada do poder pelos militares, inicia-se uma nova fase com relação as ações de Estado destinadas a infância e juventude, que tem duração até o final da década de 1980. Esta época inicia-se com extinção do SAM e a institucionalização da FUNDABEM (Fundação Nacional do Bem-estar do Menor) e das FEBEMs na década de 1970 (Fundação Estadual do Bem-estar do Menor) em cada estado da Federação. A FUNDABEM originou-se a partir da luta de organismos não pertencentes ao governo mediante a ineficiência do SAM, que não seguiam as diretrizes presentes na Declaração da ONU dos Direitos da Criança.

Entretanto, a criação deste sistema de proteção do Estado, que chamava crianças e adolescentes de “menores”, foi regido pelo binômio abandonado/ infrator.

Nesse mesmo sentido pontua Gonzáles (2015):

“Dos anos 20 ao final dos anos 80 a legislação brasileira aplicável às crianças e adolescentes (ou menores, conforme a denominação da época) foi regida pelo binômio abandonado/infrator. Destacam-se dois códigos de menores – de 1927 e de 1979 respectivamente, além de inúmeras leis esparsas, das quais pode ser destacada a que criou a Política Nacional do Bem Estar do Menor – PNBEM, em 1964, na esteira da qual foram criadas nos anos 70 as FEBEMs (GONZÁLEZ, 2015, pg.26)”.

A ação do Estado aos “menores” considerados em situação irregular, tais como os infratores e abandonados, era realizada por meio de intervenção feita pela judiciário e internações nos estabelecimentos como as conhecidas FEBEMs, instituições estas classificadas pelo Estado como órgãos educacionais. Nestes estabelecimentos, conviviam tanto crianças e adolescentes que eram abandonadas, ou até mesmo aquelas que o Estado destituía o pátrio poder dos pais por falta de

condições de manutenção dos próprios filhos, negligência ou violência, bem como os “menores” em situação irregular que cumpriam medida de internação por atos infracionais cometidos (GONZÁLES, 2015).

Nesse mesmo sentido pontua Valladares (1988):

“A partir de então a palavra “menor” passa ao vocabulário corrente, tornando-se um a categoria classificatória da infância pobre. O Código distingue dois tipos de menores, os abandonados e os delinquentes, como que reconhecendo duas variantes possíveis no universo da pobreza. Visto no seu todo, o Código expressa a necessidade de leis particulares para os filhos das camadas populares, a serem protegidos e “julgados” por um Direito e uma Justiça específicos (VALLADARES, 1988, pg.6)”.

Ainda, nestas instituições os “menores” em situação irregular e abandonados, eram tratados com rigidez e disciplina interna, sendo as instituições rodeadas por muros altíssimos e com portas fechadas para a sociedade, o que tornava ineficaz a premissa da proteção, educação e assistência que deveriam ser os objetivos centrais das conhecidas FEBEMs (COSTA, 1993).

Tais instituições tinham por objetivo formar as crianças e adolescentes pobres, tanto os abandonados, como os infratores, em cidadãos úteis a sociedade através do ensino de trabalhos manuais onde os meninos eram ensinados afazeres relacionados à agricultura e as meninas preparadas para os afazeres domésticos. Entretanto, não havia o ensino educacional para que os mesmos pudessem sair daquele local com uma profissão e mudar seu status social. As crianças e adolescentes saíam da instituição marcados emocionalmente e sem nenhuma expectativa de crescimento pessoal e profissional (GONZÁLES,2015).

A situação precária, descrita acima, vivida por crianças e adolescentes nos estabelecimentos educacionais criados pelo Estado, provocaram a insurgência da sociedade. Entretanto, a sociedade não se insurgia ao sistema e ao Estado, que ofertava as crianças e adolescentes aquelas condições. As alternativas dadas não eram no sentido de reforma do sistema e de melhora de condições, e sim no sentido de realização de atividades religiosas e filantrópicas, como a criação de orfanatos junto as FEBEMs (GONZÁLES, 2015).

Ocorre que, em meados de 1970 começaram os questionamentos de que talvez o sistema até então vigente, não era a melhor opção, bem como não era

eficiente para a proteção e educação de crianças e adolescentes em situação de risco social.

Nesse sentido, ocorrem algumas tentativas pela igreja católica e pelo parlamento brasileiro de mudanças e avanços diante da ineficiência das ações do Estado até então criadas, surgindo novos atores sociais que atuavam na reivindicação da demanda que, face a alta população de meninos e meninas que viviam nas ruas desamparados pelo Estado, sugeriam o esgotamento da legislação e das ações até então adotadas pelo Estado brasileiro (COSTA, 1993 e DEL PRIORE, 1999).

2.2 O ingresso da demanda de um novo sistema de proteção à crianças e adolescentes na agenda de políticas públicas no Brasil

A demanda pelo ingresso na agenda de políticas públicas no Brasil, na tentativa de uma mudança nas ações de Estado na proteção dos direitos da infância e juventude foi um processo que começou mais de uma década antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Este processo abriu caminho para a construção de uma legislação e de políticas públicas baseadas na proteção integral.

Conforme já acima referido, em meados da década de 1970 ocorrem diversas tentativas de mudança face o esgotamento das ações para crianças e adolescentes adotadas pelo Estado brasileiro.

Uma das primeiras tentativas realizadas, conforme relata Gonzáles (2015), foi de iniciativa da Câmara dos Deputados em 1975, através da realização da “CPI do Menor”, buscando analisar as condições de atendimento nas instituições que visavam a proteção de crianças e adolescentes. Ressalta ainda o autor, que no final deste mesmo ano, o Senador Nelson Carneiro apresentou um projeto de “Lei de Proteção à Infância”, inspirado na Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, substituindo o Código de Menores.

Nesse contexto da substituição do Código, por outro um pouco mais técnico e que retirava alguns termos os quais traziam estigma a crianças e adolescentes, começaram a ocorrer processos internacionais que caminhavam no sentido de uma legislação de total proteção à crianças e adolescentes que promovesse seu pleno

desenvolvimento social e efetivasse a cidadania para esta parcela da população. Foi lançado então, pela ONU, o projeto para criação da Convenção sobre os Direitos da Criança.

No mesmo período, foi iniciado no Brasil o momento de abertura política que culminou com a instituição da assembleia constituinte para a criação de uma Constituição democrática no país.

Segundo Gonzáles (2015) a situação das crianças e adolescentes nas instituições e nas ruas levaram a uma posição da Unicef no Brasil:

“As dificuldades de enfrentamento das situações de pobreza e de abandono de crianças e adolescentes nas cidades levaram o escritório do Unicef no Brasil, junto com o Governo Federal, por meio da Secretaria de Ação Social (SAS) do Ministério da Previdência e Assistência e FUNABEM, a propor o projeto "Alternativas de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua". Este projeto leva grupos de educadores de várias partes do país, vinculados a grupos comunitários ou a diversas confissões religiosas, a reunirem-se para discutirem suas experiências de trabalho em meio aberto. Entre os seminários formam grupos locais de discussão. Em uma reunião nacional destes grupos locais, em junho de 1985, os participantes decidem manter a ligação, fundando o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que veio a ter uma atuação importante nas articulações durante e após a Assembleia Nacional Constituinte (GONZÁLES, 2015, pg.28)”.

Continua ainda Gonzáles (2015) afirmando que:

“no período da Assembleia Nacional Constituinte surgiram duas articulações políticas. A Comissão Criança e Constituinte foi criada em 1986 pelo Presidente José Sarney, por sugestão do UNICEF, reunindo diversos Ministérios e entidades não governamentais como OAB, CNBB, Sociedade Brasileira de Pediatria, Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP) e Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ). Ela realizou seu primeiro seminário em outubro de 1986; organizou uma emenda popular (Emenda n. 64) apresentada à Assembleia Nacional Constituinte (POERNER, 1987), bem como a Campanha Criança Prioridade Nacional, organizada pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e Pastoral do Menor, entre outros, que propôs a emenda popular 096, coletando assinaturas. Estas emendas foram posteriormente fundidas, levando à proposta de redação do Art 227 da Constituição Federal (GONZÁLES, 2015, pg.29)”.

Assim, inspiradas pelo projeto da Convenção dos Direitos da Criança da ONU, em 1986 organizações não governamentais de defesa dos direitos da infância e juventude, começaram a fomentar um movimento para que as medidas de proteção ingressassem na assembleia constituinte da Constituição Brasileira de 1988.

A proposta de inclusão dos direitos da infância e juventude na Carta magna brasileira foi aprovada. Com a promulgação da Constituição Cidadã, especificamente através do artigo 227, foi definido os deveres do Estado, da família e da sociedade para com a proteção dos direitos que conferem cidadania à crianças e adolescentes no Brasil. Ainda, a Constituição instituiu, para este público, a prioridade na criação e implementação de políticas públicas.

Após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, era necessário a regulamentação do artigo 227 que versa sobre os direitos da infância e juventude brasileira.

Assim, foi organizado o projeto de lei para que fosse criado uma lei que substituísse o Código de Menores.

O projeto de lei para a elaboração do ECA ingressou no congresso nacional em junho de 1989, sendo aprovado pelo Congresso Nacional em junho de 1990, sancionado em 13 de outubro de 1990 e entrando em vigor em 13 de outubro de 1990. Foram revogados expressamente o Código de Menores, a lei que criava a FUNABEM sendo organizada uma proposta de lei para regulamentação dos novos dispositivos da Constituição e então, substituísse o Código de Menores.

O Estatuto da Criança e do Adolescente surgiu reforçando a obrigação de toda a sociedade, do Estado e seus poderes na meta de tratar com prioridade a proteção dos direitos e efetivação da cidadania das crianças e adolescentes brasileiros. Esta legislação, gerou uma reorganização das instituições, com a criação da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência, em substituição à FUNABEM, e também com o objetivo de criação de políticas públicas para área incentivando a criação de Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, Conselhos Tutelares e redes de proteção social, estaduais e municipais.

Diante da criação desta base legislativa baseada na doutrina de proteção integral à crianças e adolescentes, foi colocada uma nova tarefa à sociedade brasileira na defesa dos direitos da infância, conforme pontua Gonzáles (2015):

“Neste momento, coloca-se uma nova tarefa para os movimentos sociais e organizações de defesa dos direitos da infância. A base legislativa que sustentava uma política baseada na doutrina da situação irregular fora substituída. A nova Constituição e sua regulamentação pelo Estatuto da Criança e do Adolescente reconheciam direitos e propunham instrumentos de participação democrática. Porém, permaneciam uma cultura repressiva e de tolerância pelo uso da violência, não apenas na prática das instituições

de acolhimento de jovens, mas que permeava grande parte da sociedade. Mudar estas práticas e esta cultura foi o desafio para o futuro (GONZÁLES, 2015, pg.30)".

2.3 A implementação do sistema de proteção à criança e adolescente, após o advento da Constituição Federal através do Estatuto da Criança e Adolescente

A adoção pelo Estado brasileiro da doutrina da proteção integral à crianças e adolescentes, através da criação do ECA, mudou radicalmente o panorama de políticas públicas destinados a esta parcela da população brasileira.

Segundo a doutrina da proteção integral, as crianças e adolescentes no Brasil foram considerados pessoas em desenvolvimento e sujeitos de uma gama de direitos que garantissem a sua proteção por parte do Estado e de toda a sociedade, a fim de que os mesmos pudessem se desenvolver com plena segurança, tendo acesso a todos os recursos para a consolidação da sua cidadania, ao contrário da doutrina anteriormente adotada da situação irregular que previa a intervenção do Estado somente quando crianças e adolescentes eram vítimas de abandono ou realizavam algum ato infracional.

Esta legislação determinou uma nova responsabilidade à estados e municípios na criação e implementação de políticas públicas que garantissem a efetivação da cidadania e a proteção de violação dos direitos da infância e juventude.

Conforme Gonzáles (2015) a aplicação do ECA ensejou diversas atribuições e competências a União, estados e municípios na forma de criação de inúmeras instituições como os Conselhos de Direitos da Criança, os Conselhos Tutelares, os Fundos de Direitos da Criança e a Ação Civil Pública.

O ECA reforçou também a responsabilidade do judiciário na defesa dos direitos da infância e juventude através da atuação dos Ministérios Públicos estaduais que passaram a ter promotorias especializadas, assim como, os Tribunais de Justiça estaduais que passam a ter Varas judiciais especializadas na defesa e efetivação de direitos.

De igual forma, o ECA sinalizou na descentralização das políticas públicas, onde os estados e municípios brasileiros devem implementar uma rede de proteção

social, articulando diversas instituições estatais e atores para a defesa dos direitos da infância e juventude através da criação e implementação de políticas públicas destinadas a total proteção. Determinou ainda, que este público deveria ser sempre priorizado quando da criação e implementação de políticas públicas, para que crianças e adolescentes gozem de proteção contra violações, e que tenham garantida cidadania plena e a oportunidade de desenvolvimento pessoal e profissional.

Assim, deu-se início ao processo de criação e implementação das políticas públicas e de instituições para defesa e proteção da cidadania e dos direitos das crianças e adolescentes pelos municípios e estados.

Houve estímulo através da Fundação Centro para a Infância e Adolescência (CBIA), para que fossem criados Conselhos Tutelares e Conselhos da Criança e Adolescente nos estados e municípios. Entretanto, este órgão foi extinto no início do governo Fernando Henrique Cardoso, acabando assim com o estímulo financeiro à estados e municípios para que criassem e colocassem em funcionamento estas instituições (GONZÁLES, 2000).

Ressalta-se ainda, que mesmo os municípios e estados que conseguiram criar tais conselhos, em muitos dos casos, tais conselhos sequer foram colocados em funcionamento e outros, de forma diversa, entraram em funcionamento, mas não possuíam reais atribuições e capacidades para efetivar a cidadania e proteger os direitos da infância e juventude.

Isto significa dizer que, somente a criação de uma legislação avançada na proteção dos direitos da infância não basta para que sejam criadas e implementadas políticas públicas para assegurar a efetividade destes direitos.

Nesse mesmo sentido afirma Gonzáles (2015):

“Esta constatação também se aplica ao campo das políticas públicas para a infância. A aprovação de leis não garante sua execução. Para tal, identificam-se três condições que devem ser combinadas:

a) Condições sociais e culturais. A norma ou a política proposta devem ter um embasamento na sociedade, não apenas contando com legitimidade perante os indivíduos, mas preferencialmente sendo capaz de mobilizar coletivos pelo seu cumprimento ou implementação;

b) Condições políticas. O poder público e seus diversos organismos estatais devem demonstrar interesse, manifestado por meio de planejamento e da execução de ações para este cumprimento;

c) Condições institucionais. A existência de legitimidade e pressão social, acompanhada de compromisso das autoridades políticas, é insuficiente se as instituições e recursos existentes forem incapazes de dar conta da tarefa.

A criação de um novo paradigma legal não é aplicável automaticamente se é necessário um alto investimento em formação de quadros ou construção de instalações.

O ideal seria que as três condições ocorressem ao mesmo tempo. Não sendo o caso, a existência concomitante de duas das três poderia ser capaz de prover a terceira (GONZÁLES, 2015, pg.40)”.

No entanto, não há que se negar que com o novo marco legal de proteção de crianças e adolescentes no Brasil ocorreram avanços positivos na criação de políticas públicas, como políticas de combate à exploração sexual e turismo sexual infantil.

Mas ainda existem muitas limitações. Isto porque os estados e municípios brasileiros possuem muitas singularidades, sendo assim, as políticas públicas para a infância e juventude não são uniformes no território nacional. E mais, tendo em vista a alternância dos governos, as mesmas correm o risco de serem descontinuadas ou modificadas de acordo com o plano de cada governo, isto porque há pouca fiscalização a respeito dessas políticas.

2.4 O estado da arte da pesquisa em políticas públicas para infância e juventude no Brasil sob a ótica da Ciência Política

Há uma gama de estudos relacionados a temática das políticas públicas para a infância e juventude no Brasil, sob a ótica de diversas áreas tais como o Direito e Assistência Social.

Ocorre que, no campo pertencente a Ciência Política, área esta que possui amplo referencial teórico a respeito da disciplina de políticas públicas, não são encontrados muitos estudos e pesquisas sobre a temática.

Dentro os estudos encontrados na área, a maioria debruça-se sobre o ingresso dos direitos da infância e juventude na agenda de políticas públicas no governo brasileiro, a partir da redemocratização do país.

Diferente das pesquisas sobre a agenda, um dos pesquisadores, no âmbito da Ciência Política, de maior engajamento na pesquisa sobre políticas públicas e direitos humanos da infância e juventude no Brasil é o Professor Dr. Rodrigo Stumpf Gonzáles que já elaborou vasto material sobre política públicas para a infância e juventude, violência e direitos humanos.

Entretanto, a temática ainda se encontra pouco explorada na Ciência Política brasileira, até mesmo pela linha tênue existente entre os estudos realizados com base nos referenciais teóricos da área do Direito e Assistência Social.

Diante disso, há muito ainda a aprofundar sobre o tema na área da Ciência Política, utilizando-se o marco teórico de políticas públicas. Existem muitas questões em aberto a serem apropriadas pelos pesquisadores da área, tendo em vista que conforme a Constituição Federal o público infantil e adolescente são prioridades absolutas em criação e implementação de políticas públicas no Brasil.

Há questões além do estudo sobre agenda de políticas públicas a serem estudadas pela Ciência Política. Há deficiência em estudos de avaliações de políticas públicas, tanto no âmbito geral, quanto na área da infância e juventude, e até mesmo a respeito da descentralização de políticas públicas aos municípios para que criem, implementem e aperfeiçoem as políticas públicas para o proteção e efetivação da cidadania deste público. Ainda, uma política pública de enorme complexidade e importância como os Conselhos Tutelares não são corriqueiramente estudados pela Ciência Política.

Ressalta-se que as políticas públicas municipais podem ter grande valia na tarefa da proteção de direitos e construção da cidadania da infância e juventude brasileira. As políticas públicas municipais encontram-se mais perto das crianças, adolescentes e suas famílias podendo tais políticas públicas serem grandes aliadas no combate a violência e construção da cidadania.

Assim, diante do exposto, tem-se que existem inúmeros temas abrangendo as políticas públicas para crianças e adolescentes, a serem trabalhados de forma científica, perguntas que podem tornar-se problemas de pesquisa com hipóteses a serem testadas, abrindo-se caminho para que novos pesquisadores realizem trabalhos sobre esta temática tão pouco explorada na Ciência Política.

Capítulo 3 - O conselho Tutelar no Brasil: uma análise histórica e legal, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente

Após a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, houve grande esforço para que fosse implantado meios de participação da população nos diversos níveis, tanto com a criação de mecanismos de participação direta no governo, bem como formas indiretas de participação popular.

Sobre a participação popular consagrada pela constituição cidadã explicita ROCHA, 2012, pg.131:

“A intensificação da participação social, entendida aqui como a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, reflete a configuração de um tecido social que foi se tornando mais denso e diversificado desde meados dos anos 70, período de surgimento dos novos movimentos sociais. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, coroou esse processo atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal e local”.

A Constituição de 1988, criou canais de participação civil no Estado, em níveis estaduais e municipais. Tal espírito constitucional de participação popular está estampado no artigo 1º parágrafo único que dispõe: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Portanto, após a promulgação da carta magna foi realizado grande esforço para consolidar a participação popular descrita no texto legal. Como formas de participação direta a CF institucionalizou o referendo e o plebiscito e a iniciativa popular. Como formas de participação popular indireta criou as figuras dos conselhos de gestão de políticas públicas em níveis municipais e estaduais e conselhos populares mesclando a representação do Estado e da sociedade civil.

Para tanto, a Constituição Federal de 1988 trouxe inúmeras inovações, com ela surgiram também mecanismos de participação popular. Surgiram conselhos tanto no âmbito estadual, como os conselhos da criança e do adolescente, conselho de mulheres e outros conselhos populares na tentativa de atribuir mais participação dos cidadãos na construção e na fiscalização de políticas públicas.

Nesse mesmo sentido, a Constituição de 1988 destinou atenção especial as políticas sociais, a fim de que a cidadania chegasse à parcela da população mais necessitada, incentivando a criação de políticas públicas de saúde, políticas públicas de proteção a crianças e adolescentes e mulheres.

Isto pode ser visto na criação e instituição da participação da comunidade no sistema único de saúde, garantindo o assento da comunidade civil, classe trabalhadora, classe patronal e outros seguimentos sociais históricos.

A fundação de atuação das ações e políticas governamentais na área de assistência social, de acordo com o artigo 204 e seus incisos da Constituição Federal de 1988 foi no sentido da descentralização e através de organizações que estimulam tanto a participação popular e, de igual forma, no âmbito da proteção dos direitos da infância e juventude os conselhos populares teriam o potencial de aplicação da doutrina da proteção integral (CARDOZO,2011).

Nesse sentido bem esclarece CARDOZO, 2011:

“Os conselhos instituídos no Estado tanto os conselhos de direitos da criança e do adolescente, quanto o conselho tutelar, vieram para agrupar o conceito de participação da população nas políticas sociais de políticas sociais de proteção, unindo os conceitos de participação e proteção integral”.

Portanto, os conselhos são grandes instrumentos de desenvolvimento das políticas sociais e de proteção integral a criança e adolescente em nível municipal.

Com relação a doutrina da proteção integral para crianças e adolescentes consagrada na Constituição Cidadã e posteriormente disciplinada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente houve a criação dos conselhos de direitos da criança e do adolescente e posteriormente em âmbito municipal foi criado o conselho tutelar como órgão mediador entre todas as políticas de assistência a criança e adolescente atuando de forma executiva na fiscalização e na cobrança do bom funcionamento da rede de proteção municipal.

Com relação a criação de conselhos populares com intuito de proteção à crianças e adolescentes pontua CORTÊS, 2002, pg.156:

“A combinação desses preceitos a outro que afirma que um dos objetivos da assistência social é o amparo às crianças e adolescentes carentes (BRASIL 1988, art. 203) além da gravidade social do desamparo de crianças e adolescentes pobres no país, talvez explique a profunda articulação, que, na prática, existe na implementação de políticas de assistência social e de proteção e promoção de direitos de crianças e adolescentes. Os mecanismos criados para a construção dessa política inspiraram-se no desenho institucional da assistência social (, 1990a).O Estatuto prevê a “municipalização do atendimento” (1990a, art. 88),bem como a criação de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e de Fundos – nacional, estadual e municipal – por meio dos quais serão administrados os recursos destinados a essa política.As funções precípua dos conselhos são

supervisionar a aplicação dos recursos do fundo, em cada esfera da administração pública, e supervisionar as eleições e funcionamento do Conselho Tutelar. Diferentemente da área de assistência social, nesse caso existe o Conselho Tutelar que é o executor das políticas, agindo articuladamente com gestores públicos, Ministério Público e Poder Judiciário na proteção de direitos. Assim como na assistência social, os conselhos de direitos da criança e do adolescente têm caráter deliberativo e sua composição é paritária entre representantes do governo e da sociedade civil. Diferentemente, no entanto, neste caso, os representantes não governamentais são entidades que prestam serviços de proteção à infância e à juventude”.

Assim, temos o surgimento dos conselhos populares como grande avanço na democracia brasileira pós/88, tendo em vista que os mesmos constituem espaços para que a sociedade possa exercer a máxima da democracia participativa, atuando perante o Estado e exercendo um dos poderes conferidos pela democracia ao povo, o poder de fiscalização.

3.1 – O Sistema de atendimento e as políticas de assistência à criança e ao adolescente à luz do ECA

O Estatuto da Criança e do Adolescente iniciou o processo de implementação dos conselhos de participação voltados a área de defesa dos direitos da infância e juventude. A partir dele foi dado o primeiro passo para a obediência ao preceito de participação popular nas políticas de assistência e atendimento aos direitos da criança e do adolescente, conforme estabelecido pela CF/88 (CARDOZO, 2011).

No mesmo sentido surgiu o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente, CONANDA, instituído pela LEI 8.042/91. Após, o CONANDA materializou uma grande evolução no processo de modificação social, criando assim, uma nova maneira de enxergar a demanda de direitos da infância e juventude brasileira.

Importante estudo à respeito dos conselhos foi feito pelo Promotor Wanderlei José HerbstrithWillig (2004) que dissertou sobre a implementação de novo paradigma estabelecido pelo ECA afirmando que desde a instalação do CONANDA, houve grande mudança no que se refere à necessidade de alteração de visão quanto a política que deve ser adotada na proteção dos direitos da infância e juventude:

“A instituição envolveu um movimento muito forte para a instalação e a implementação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares, tanto em nível estadual como municipal, já que o Estatuto adota a doutrina da municipalização dos assuntos pertinentes a esse tema. A municipalização, no ECA,reflete a isenção da União e do Estado de parte do poder que mantinham até então nessa matéria. O município, pela sua autonomia, passa a praticar e executar a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, de acordo com as necessidades de sua região,tendo como principais instrumentos o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e o Conselho tutelar.”

Os conselhos criados pela legislação do Estatuto da Criança e do Adolescente configuram as principais ferramentas de participação da população e de mudança de mentalidade. Isto porque, reafirmam a máxima constitucional de que é papel de toda sociedade zelar pela proteção de crianças e adolescentes, este novo paradigma é fortalecido ainda pelo fato de se ter como prioridade absoluta a proteção de tais direitos. Nesse mesmo sentido, o ECA traz importantes ferramentas para a implementação de políticas sociais e criação de órgãos para que essa prioridade em atendimento e zelo trazida pelo texto da carta magna seja operacionalizada nos níveis estaduais e municipais, tendo em vista serem os níveis de governo mais próximos do público a ser atendido.

A legislação denominada ECA inicia explicitando o que são os direitos da infância e juventude, bem como, enumera os princípios que norteiam a aplicação desses direitos e deveres do Estado e da sociedade em zelar por essa parcela da sociedade que encontra-se em fase de desenvolvimento e que por si só não possuem capacidade para assegurar e fazer valer seus direitos.

Deixa bem claro ainda, em seu artigo 4º o princípio da prioridade absoluta, já consagrado na CF/88 novamente elencado pelo ECA tornando assim, crianças e adolescentes prioridade em desenvolvimento de políticas públicas de saúde, assistência, educação e proteção.

Após o ECA em seu artigo 86 começa descrever o modelo de atendimento e realização das políticas sociais para a infância e juventude, determinando as linhas de atuação e como será, em linhas gerais, o desenho das políticas públicas. No mesmo sentido, o artigo 88 cita e fixa as diretrizes para a elaboração das políticas de atendimento à criança e ao adolescente.

- I - municipalização do atendimento;
- II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.
- VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;
- VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.
- VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;
- IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersectorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral
- X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência.

Conforme se denota da Lei, aqui estão dispostas as linhas de atendimento e diretrizes da política social de atendimento a infância e juventude. Portanto, esta é a base sobre a qual o Estado deve desenvolver todas as políticas públicas de atendimento, tanto as de prevenção quanto as de proteção integral.

Os dois conselhos citados pelo ECA, possuem papel definido em relação as políticas sociais de atendimento. O conselho de direitos da criança e do adolescente atuando frente ao registro e coordenação dessas políticas e, em contrapartida, o conselho tutelar atuando no atendimento direto assistencial da criança e do adolescente e na fiscalização das políticas sociais. O conselho tutelar atuando como órgão executivo e ao mesmo tempo órgão intermediador entre todos os elos da rede de proteção, tais como postos de saúde (política de saúde), escolas (educação) e no seu papel fiscalizador atuando junto ao Ministério Público e Justiça Estadual.

Nota-se ainda do dispositivo o princípio da descentralização das políticas públicas bem como, a participação popular, com o surgimento dos conselhos

municipais, estaduais e nacional de direitos da criança e do adolescente, órgãos estes de caráter deliberativo e de controle em todos os níveis de Estado, e de outro lado, o conselho tutelar.

O conselho tutelar segundo o disposto no artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente com a seguinte atribuição: O conselho tutelar constitui conselho autônomo e de caráter permanente cujo competência é atuar como representante da sociedade no zelo pelo cumprimento efetivo dos direitos de crianças e adolescentes definidos de maneira geral pela CF/88 e regulamentados pelo ECA.

3.2 – Conselho Tutelar: aspectos gerais

Os conselhos de direitos da criança e do adolescente surgiram com papel fundamental na gestão e no controle das políticas sociais voltadas ao público infante juvenil. São órgãos controladores e com papel decisório em todos os níveis de governo (CARDOZO, 2011).

Ainda, além da determinação criada pelo ECA de criação dos conselhos em todos os níveis de governo, foi determinada a participação popular por meio de organizações paritárias por meio de organizações representativas.

Nesse sentido, nota-se que haverá conselho de direitos em nível federal, e de igual forma cada estado federativo e cada município, mediante Lei própria ira criar o respectivo conselho de direitos.

Em nível federal, o conselho de direitos foi criado mediante Lei 8.242/91, conhecido como CONANDA.

Portanto, o artigo 2 da referida Lei afirma ser o CONANDA responsável pelo controle geral das políticas sociais. Por meio de gestão compartilhada, governo e sociedade civil definem, no âmbito do conselho as diretrizes para a política nacional de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O CONANDA ainda, tem o poder de fiscalização das ações executadas pelo poder público para atendimento da população infante-juvenil mediante resoluções administrativas as quais são deliberadas por meio de assembleia.

A respeito, bem esclarece CARDOZO, 2011, pg.32:

“Por meio de resoluções o órgão pode regulamentar a aplicação de medidas previstas em lei e dispor sobre critérios para repasse de recursos de fundos. Em sintonia com a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, o poder deliberativo atribuído a colegiados como o CONANDA caracteriza suas resoluções como marcos normativos nacionais que devem ser cumpridos integralmente”.

Neste mesmo sentido, o ECA a partir do artigo 88, atribuiu aos conselhos de direito o poder de deliberar a respeito das políticas de atendimento e de igual forma, deu aos conselhos o poder de controle, fiscalização. Em suma, foi dado pelo legislador papel fundamental ao conselho de direitos nas decisões sobre as políticas destinadas a infância e juventude.

Aspecto importante ainda, a ser colocado e a respeito da formação e composição dos conselhos de direitos, que podem ser de diferentes formas tendo em vista, que cada regimento poderá deliberar sobre o modo de escolha de seus componentes. Entretanto, salienta-se que sempre deve ser respeitado a participação da sociedade de maneira paritária, conforme preceitua o Estatuto da Criança e do Adolescente.

De modo exemplificativo, analisa-se a Lei 3.352 que Dispõe sobre a Política Municipal dos direitos da criança do Adolescente.

Ao longo de seus artigos, a referida Lei do município de Pelotas, coloca as diretrizes gerais de como se dará atendimento a criança e adolescente no município. Dispõe ainda sobre os órgãos que compõe a rede de atendimento e proteção, bem como dita as regras de composição dos referidos órgãos.

A partir do artigo 9, são elencados os órgãos que compõem a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Os órgãos municipais que compõe são os seguintes: I - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; II - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; III - Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Após, são descritas as competências e como se dará a composição do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente.

Nesse sentido, o artigo 10 da Lei 3.352/ relata as funções do conselho municipal da criança e do adolescente, possuindo como função principal de formular e deliberar políticas públicas relativas as crianças e adolescentes, em conjunto com as áreas de saúde, meio ambiente, assistência social, educação, entre outras. Controla as ações em todos os níveis e organiza as redes de atenção à população

infanto-juvenil, promovendo a articulação das ações, das entidades e dos programas da sociedade civil e dos governos

Com relação aos membros do conselho municipal, estabelece o artigo Art. 11º:

“I - 10 membros representando os Poderes Públicos instalados no Município, indicados pelos seguintes órgãos: - Secretaria Municipal da Educação; - Escola Técnica Federal de Pelotas; - Secretaria Municipal de Saúde; - Poder Judiciário; - Ministério Público; - Câmara de Vereadores; - 5º Delegacia Regional de Ensino; - Universidade Federal de Pelotas; - FUNDAPEL; - MAPEL; II - 10 membros indicadas pelas seguintes organizações representativas da participação popular; - Associação Brasileira das Economistas Domésticas-Sul; - Sociedade de Medicina - Departamento de Pediatria; - Conselho de Entidades Assistenciais de Pelotas; - Comissão local de meninos e meninas de rua; - Universidade Católica de Pelotas; - DAB; - UPACAB; - Sociedade de psicologia; - UPES; - ACPM - Associação Círculo de pais e Mestres”.

Portanto, nota-se que no município de Pelotas foi respeitado o caráter paritário na forma de composição do conselho municipal de direitos da criança e do adolescente, bem como foi lhe dado atribuições importantes e nucleares no âmbito da gestão e fiscalização das políticas sociais e de atendimento ao público infanto-juvenil pelotense.

3. 3 – O conselho tutelar sob a ótica do Estatuto da Criança e do Adolescente

O conselho tutelar surgiu através da edição do ECA, constitui um órgão autônomo não jurisdicional e permanente, conforme descrito no artigo 131 do ECA. Tal artigo dispõe ainda, de maneira geral, da finalidade do referido conselho, qual seja, zelar pela proteção e efetivação dos direitos das crianças e adolescentes.

Nesse sentido, o conselho tutelar constitui órgão permanente, ou seja, uma vez instalado lhe é conferido esta característica. Uma vez criado o conselho este integra o sistema de proteção à criança e adolescente no município de sua criação não podendo mais o município por qualquer motivo interromper suas atividades e, caso isto ocorra caberá ao Ministério Público Estadual tomar as medidas que entender cabível para a continuidade do órgão.

Para o funcionamento do órgão haverá em cada município pelo menos 5 conselheiros tutelares a serem escolhidos pela comunidade do município para um mandato de 3 anos permitida a recondução.

Segundo a legislação federal, é obrigatória a implementação de 1 conselho tutelar em cada município brasileiro podendo a Lei municipal de instituição do órgão prever a criação de tantos conselhos, ou micro regiões para melhor atendimento do público infante juvenil.

A resolução n.75 do CONANDA, recomenda que exista um conselho tutelar para cada grupo de 200.000 habitantes, para que o atendimento a crianças e adolescentes possa ser célere devido à prioridade absoluta na proteção de direitos conferida pelo texto constitucional.

Os direitos a serem protegidos pelo conselho tutelar em sua atuação encontram-se descritos no artigo 227 da CF/88 e novamente afirmados pelo artigo 4º do ECA o qual dispõe:

Art.4º. dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

O artigo 4º também dispõe acerca da prioridade absoluta conferida a proteção dos direitos da criança e adolescentes afirmando que a prioridade absoluta consiste: “em primazia de receber proteção e socorro em qualquer circunstância; preferência na formulação e execução de políticas sociais e públicas; precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude”.

Dessa forma, constata-se que o conselho tutelar possui grande responsabilidade também em fiscalizar se está sendo respeitado a prioridade absoluta conferida pela CF/88 à crianças e adolescentes em todos estes aspectos mencionados acima pelo ECA.

Mais adiante, no artigo 98 do ECA é especificada as situações em que o conselho tutelar será legitimado a agir. De maneira genérica, o conselho tutelar será legitimado a atuar sempre que direitos conferidos à crianças e adolescentes, pela CF/88, pelo ECA e demais legislações esparsas estejam ameaçados ou já violados tanto por parte do Estado, da sociedade ou da família e responsáveis legais.

Quando da ocorrência destas situações o conselho irá aplicar a medida legal adequada atuando sempre em conjunto com o Ministério Público Estadual, Justiça Estadual, delegacia e demais órgãos tanto do poder executivo quanto do judiciário.

O conselho tutelar, portanto, atua como mediador e fiscalizador dos direitos e das políticas de atendimento à criança e adolescente, constituindo um órgão que proporciona uma aproximação entre a sociedade e o Estado sob a máxima da participação social na fiscalização das políticas públicas do Estado.

Superados os aspectos gerais à respeito do conselho tutelar, passamos a análise das atribuições gerais da figura do conselheiro tutelar.

3.3.1 – Atribuições Gerais do Conselheiro Tutelar

Dos órgãos com legitimidade para atuar quando da ameaça e violação dos direitos da criança e do adolescente. São eles: o poder judiciário na figura do Juizado da infância e juventude e o Ministério Público especializado na infância e juventude como órgão jurisdicionado e, o conselho tutelar como conselho tutelar sui generis, pois possui legitimidade e capacidade para determinar providências administrativas.

O conselho também é competente para trabalhar em conjunto com os órgãos jurisdicionados tanto na prevenção de violações de direitos, realizando palestras e orientando a população, quanto no encaminhamento de providências judiciais que fogem a sua competência.

Dentre as atribuições do conselho tutelar estão as atribuições de requisitar, notificar e encaminhar e aplicar medidas necessárias aos atendimentos de crianças e adolescentes juntamente com suas famílias.

Nesse sentido, o conselho tutelar atua na prática como se fosse um grande filtrador de demandas. As mais diversas demandas da população infantil e juvenil chegam até o conselho através de denúncias e através da procura da família ou

responsáveis e diante disso o conselho tutelar tem a legitimidade para em alguns casos atuar executivamente ou realizar a mediação entre crianças e adolescentes e suas famílias e os órgãos estatais que executam as políticas públicas de atendimento.

Um exemplo disso, está na relação entre o conselho tutelar e os órgãos municipais de saúde, os pais face a alguma dificuldade ou de violação ao direito de saúde de seus filhos ou tutelados procuram o conselho tutelar que serve como órgão mediador a fim de que a medida adequada seja aplicada no caso e a criança ou adolescente seja encaminhado corretamente ao sistema de saúde do município de modo a não ter seu direito à saúde violado por parte do Estado.

De igual forma, se dá a relação entre o conselho tutelar e as escolas. As escolas encaminham questões referentes a crianças e adolescentes que possam ter seu direito à educação violado por estarem fora da escola ou em situação de evasão escolar. Diante dessa situação novamente o conselho tutelar serve como órgão mediador entre a família ou responsáveis e a escola procurando solucionar o problema e garantir o direito à educação à criança ou adolescente.

Também, em determinadas situações o conselho tutelar possui legitimidade para encaminhar casos que fogem de sua competência para o Poder Judiciário, tanto para o Ministério Público, tanto para a Justiça Estadual, como nos casos de necessidade de ingresso de ações requerendo acesso ao sistema de saúde e denunciando crimes contra a vida, bem como em casos de crimes de maus tratos e violações mais graves de direitos.

3.2 – O conselho tutelar: atribuições legais, poderes e autonomia

O artigo 136 do ECA, incisos I e II explicitam a função do conselho tutelar que consiste em: atuar no atendimento da criança e adolescente, caracterizando o conselho tutelar como órgão capaz de realizar atendimentos de prevenção, bem como de atuação na defesa de direitos pois é o órgão de mais proximidade da população.

O conselho tutelar constitui um elo entre a população e o Estado em relação as políticas de atendimento à crianças e adolescentes.

O atendimento e as medidas que podem ser aplicadas pelo conselho tutelar estão no artigo 101, I a VII e 129, I a VII do ECA.

O ECA é a legislação geral que regula as medidas, devendo sempre o procedimento de atuação com relação as medidas de atendimento ser regulado e determinado por legislação municipal editada.

De maneira geral, as Leis municipais dispõe procedimentos de realização e pedido de diligências, visitas a locais para fiscalização, bem como visita a locais e residências a fim de assegurar a proteção de direitos.

Um aspecto importante é o caráter obrigatório da medida aplicada pelo conselho tutelar, ou seja, o destinatário deve cumprir a determinação do conselho ou lhe prestar explicações plausíveis para o descumprimento sob pena de responder administrativamente pela recusa.

Ainda, o conselho tutelar possui característica de conselho sui generis pois possui poder executório. Embora o conselho tutelar seja um conselho tutelar, ele possui uma característica muito distinta dos demais, qual seja, o poder de executar medidas que achar cabível dentro de sua legitimidade e de suas atribuições legais definidas pelo ECA e pela respectiva Lei municipal.

3.2.1 – Poderes conferidos ao conselho tutelar

Conforme acima mencionado, o conselho tutelar possui legitimidade para executar medidas. Dessa forma, o conselho pode tomar decisões no exercício de suas atribuições, sendo obrigatório o seu cumprimento pelo destinatário, por exemplo, uma mãe se dirige até o conselho tutelar requerendo uma consulta ao serviço de psicologia municipal para seu filho, pois não consegue atendimento, o conselho tutelar entra em contato com o respectivo órgão pedindo para que o atendimento seja efetuado ou lhe seja encaminhado explicação para a eminente violação de direito à saúde da criança.

Assim aqui temos a primeiro poder conferido ao conselho tutelar, o poder de requisitar serviços aos demais órgãos do Estado e de alguns órgãos particulares que possuem legitimidade e autorização para prestar serviços pelo Estado, um exemplo, uma escola particular.

A partir do artigo 136 do ECA são elencadas as atribuições e poderes do conselho tutelar:

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

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

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)

XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. (Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014).

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

O poder de requisição consiste em requisitar serviços ao Estado, serviços de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança. Requisitar consiste no ato da administração pública correspondente a pedir oficialmente algo ou a execução de algum ato.

Podem ser requisitados todos os direitos e serviços destinados a beneficiar crianças e adolescentes e seus pais ou responsáveis. Ressalta-se que estes serviços devem ser públicos ou serviços de utilidade pública e de alcance de todos

Outro poder conferido ao conselho tutelar é a de fiscalização. O ECA coloca ao conselho o poder/dever de fiscalizar os serviços públicos destinados à crianças e adolescentes e de igual forma, fiscalizar quanto a ocorrência de violações de direitos da infância e juventude.

Essa função consiste, portanto, em conhecer e acompanhar entidades que desenvolvem serviços assistenciais de atendimento para se certificar que os serviços estão sendo oferecidos de maneira correta e suficiente a fim de não ocorrer nenhuma violação de direitos.

Salienta-se ainda, que é dever do conselho municipal de direitos da criança e adolescente comunicar ao conselho tutelar as informações sobre as entidades registradas que atuem na seara de atendimento a crianças e adolescentes nos municípios para que o conselho tutelar possa exercer o poder de fiscalização.

A fiscalização pode ser geral ou específica, tanto de caráter estrutural de instalações, por exemplo, ou pedagógica.

Face ao seu poder de fiscalização, o conselho tutelar pode aplicar medida de advertência não necessitando pedir autorização ao poder judiciário para executada e aplicá-la ao órgão fiscalizado.

Outro poder, ou atribuição que assim como a fiscalização, constitui função preventiva do conselho é a de atender e aconselhar, crianças, adolescentes, seus pais ou responsáveis. O conselho deve ser uma instituição que trabalhe de portas abertas, podendo servir de órgão onde pode ocorrer o aconselhamento para situações de menor gravidade. Muitas vezes, os conselheiros atuam como mediadores entre pais e filhos, ou até mesmo pais e instituições, servindo como primeiro contato para a resolução de problemas.

Prosseguindo, o conselho tutelar possui ainda, o poder de representação. O conselho tutelar pode representar em nome de pessoa ou da família violações de direitos. Deve de igual forma, representar ao Ministério Público ações de perda ou de suspensão do pátrio poder dos pais ou responsáveis, após esgotadas as possibilidades da manutenção da criança ou adolescente na família natural.

Por fim, o conselho tutelar possui o poder de encaminhamento, ou seja, deve sempre encaminhar casos que não são de sua competência para o órgão competente, por exemplo face a um caso que seja de atuação exclusiva do

Ministério Público ou do Juizado da infância e juventude o conselho deve comunicar ao promotor ou juiz e realizar o encaminhamento do caso.

Capítulo 4 – O conselho tutelar em Pelotas/RS

Ao longo do trabalho foi realizado apanhado teórico e conceitual para que se pudesse chegar à análise de dados, e assim, checar a hipótese dada ao problema de pesquisa, através dos objetivos listados.

O primeiro capítulo tratou de esclarecer e realizar uma breve discussão a respeito das políticas públicas, desde sua origem como subdisciplina dentro da área da ciência política, até o desenvolvimento do modelo de ciclo da política utilizado no presente trabalho.

Após, o segundo capítulo tratou de discorrer a respeito da temática de políticas públicas para a infância e juventude, realizando apanhado histórico do desenvolvimento das políticas públicas para criança e adolescente no Brasil, desde a doutrina baseada na situação irregular até o advento do ECA, legislação que veio a regular a CF/88, conferindo caráter prioritário a crianças e adolescentes na criação de políticas públicas de assistência e proteção de seus direitos.

Um dos mecanismos criados pelo ECA no sentido de proteção dos direitos na infância e juventude foi o conselho tutelar, órgão abordado pelo terceiro capítulo, o qual analisa a legislação que envolve referido conselho *sui generis* que possui status de órgão executor tendo em vista que ao mesmo tempo que possui atribuição de fiscalizar os órgãos que constituem a rede de proteção à crianças e adolescentes municipal, possui a atribuição legal de executar medidas, diversamente dos demais conselhos populares criados com base na máxima de democracia participativa trazida pela Constituição Cidadã.

Assim, após o marco teórico conceitual chegamos ao capítulo quatro da presente dissertação: a análise dos dados de pesquisa empírica.

De início, para introduzir o presente capítulo, com a análise dos dados coletados, é necessário uma breve descrição de como a pesquisa foi realizada.

Conforme mencionado na introdução do presente trabalho, a metodologia escolhida para o teste da hipótese foi a metodologia qualitativa.

Foram realizadas 12 entrevistas semi-estruturadas, conforme anexo, com os conselheiros tutelares no município de Pelotas/RS durante o período de dezembro de 2016, janeiro e fevereiro do ano de 2017.

A finalidade foi realizar um estudo exploratório acerca do conselho tutelar em Pelotas/RS. Ressalta-se que diz-se estudo exploratório pois não há na ciência

política um estudo que aborde o conselho como estamos fazendo no presente trabalho. Portanto, o que se pretendia além de testar a hipótese através dos objetivos listados na metodologia, era entender como o órgão funciona e como se dá sua atuação frente as políticas públicas e a defesa dos direitos da infância e juventude no município.

O roteiro de entrevista semi-estruturada foi criado para que pudesse guiar o pesquisador e, de igual forma, proporcionasse a investigação mais profunda do referido conselho sendo confrontada as suas atribuições legais com a realidade vivida e desempenhada pelo conselho tutelar em Pelotas/RS.

Não foram encontradas grandes dificuldades para a realização da pesquisa, os conselheiros tutelares, em sua grande maioria foram solícitos em disponibilizar seu tempo para a entrevista.

4.1- Base legal de instituição do conselho Tutelar no município de Pelotas/RS

O conselho tutelar no município de Pelotas/RS foi instituído pela Lei Municipal nº. 4.838 de 27 de julho de 2002. Referida Lei criou 15 cargos de conselheiro tutelar a serem nomeados em cargo em comissão por ato do prefeito.

Foram criadas três microrregiões onde foram distribuídos os 15 cargos de conselheiro tutelar, cada microrregião com 5 conselheiros cada.

A Lei ainda coloca a criação de corregedoria e coordenadoria do conselho tutelar com atribuições de fiscalização e levantamento de dados para o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente.

Em 2010, foi editada a Lei 5.775 aumentando para 20 os cargos de conselheiro tutelar. No artigo 7º da referida Lei são elencadas às atribuições do conselheiro tutelar, conforme os artigo 98 a 105 do ECA, as quais já foram explicadas no capítulo anterior.

Por fim, com relação a base legal referente ao conselho tutelar em Pelotas/RS a Lei 6.341 de abril de 2016 criou mais duas microrregiões, com 6 conselheiros tutelares cada, totalizando 30 conselheiros tutelares em Pelotas/RS.

4.2 – O conselho tutelar de Pelotas/RS sob a ótica dos conselheiros tutelares

Conforme acima, foram realizadas entrevistas com os conselheiros tutelares a fim de averiguar o conselho tutelar, conselho este com a peculiaridade executiva. Buscou-se realizar um confronto entre as atribuições legais do conselho e o cotidiano material vivido pelos conselheiros.

Para uma melhor abordagem, e que facilite o entendimento da pesquisa realizada as entrevistas serão analisadas iniciando-se pelos objetivos listados na metodologia e após será testada a hipótese.

4.2.1 – No que consiste o órgão denominado conselho tutelar em Pelotas/RS: Principal objetivo, atribuições, forma de atuação e limitações

Dando início a análise das entrevistas realizadas buscou-se averiguar qual o papel desempenhado pelo conselho tutelar em Pelotas/RS, suas atribuições e formas de atuação.

A intenção era realizar um contraponto entre as atribuições legais descritas no ECA e na Lei de instituição do órgão e a realidade vivida materialmente, ou seja, queria se investigar se a realidade vivida pelo Conselho Tutelar quanto as estas características descritas na Lei era similar.

Nas entrevistas foi realizada a seguinte pergunta aos conselheiros tutelares: Qual o principal objetivo do conselho tutelar?

A maioria dos entrevistados colocou que o objetivo do trabalho do conselho tutelar é basicamente garantir os direitos da criança e do adolescente, é fazer com que estas crianças não tenham seus direitos violados. Direito à saúde, na medida que o conselho realiza as requisições e os encaminhamentos para as políticas públicas de saúde, direito humano na medida que o conselho tutelar possui a legitimidade para intervir em casos de denúncia de crimes contra a vida, contra a integridade física de crianças e adolescentes e proteção as mais diversas violações.

O conselheiro A, sintetiza de maneira clara o objetivo do conselho tutelar:

“Esse órgão que faz esse elo entre sociedade, criança adolescente famílias, com essa questão da drogadição e violência, as famílias perderam as referencias, a igreja fazia esse papel, onde o padre determinava o que era correto e como deveria ser a conduta dessa família, não só o padre, mas os

fundamentos religiosos, então tinha toda uma conduta, assim como a ditadura fez esse papel. A instituição família acabou ao longo do tempo tendo suas modificações e perdendo o centro de referência, a sociedade passou a ser paternalista e materialista. As mulheres tem um papel importante nisso, não sou machista, mas quando as mulheres passaram a trabalhar fora a família meio que se perdeu nesse sentido, o ECA vem para isso, dizer que o pai não é a pessoa que manda na família mas a família é um conjunto de fatores onde cada um tem o seu papel, o homem a mulher as crianças, então o estatuto vem regular isso”.

Ainda, no depoimento do conselheiro B temos o objetivo sendo colocado de forma bem parecida como a contida na legislação:

“Atuamos como garantidores de direito, zelar pelo direito de crianças e adolescentes. O objetivo é este, não ter nenhuma criança ou adolescente com direito violado, é onde agente atua”.

Conselheiro C possui entendimento semelhante ao colocado afirmando que: *“Nosso objetivo é que nenhuma criança fique em desamparo de seus direitos”.*

Portanto, o que se denota das entrevistas é que os conselheiros entendem como principal objetivo do conselho tutelar a garantia com relação a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes.

O ECA dispõe como principal função do conselho tutelar é zelar pelo cumprimento dos direitos. Zelar no sentido de fiscalização de direitos, para que o órgão ou pessoa que tenha o dever de atender esse direito não se omita.

O Conselho Tutelar age como intermediador entre os órgãos que compõem a rede de atendimento à crianças e adolescentes, atuando na realização de uma triagem para que seja encaminhado ao órgão ou serviço competente afim de que o direito seja efetivado, ou na hipótese de direitos que já encontram-se violados averiguar a procedência da denúncia e tomar as providências cabíveis encaminhando o caso ao poder judiciário.

Portanto, o que se pode ver é que o conselho tutelar atua para promover a defesa de direitos e requisitar serviços indispensáveis, ou seja, na melhor redação dada pelo ECA zelar pelo cumprimento dos direitos devendo defender e garantir para que aquele que tenha o dever de atendê-los cumpra sua obrigação legal, podendo este ser o Estado no acesso à políticas públicas de saúde, assistência social, educação.

Nesse sentido, pode-se concluir das entrevistas que os conselheiros acreditam ser o dever e objetivo principal do órgão a garantia e zelo pelos direitos da

infância e juventude, coincidindo assim a realidade vivida pelos conselheiros com o dever legal estabelecido.

Outro ponto de indagação nas entrevistas foi o seguinte questionamento: Tu acreditas que o conselho tutelar consegue alcançar esse objetivo?

O conselheiro E dispôs que:

“Infelizmente na maioria das vezes não, porque o que acontece, o conselho encaminha, quando vê que tem algum direito sendo violado agente encaminha para algum serviço da rede, a rede inclui vários órgãos, quem executa é a rede, o dever do conselho é encaminhar para alguma medida de proteção, depende de muita coisa além de nós, depende de muitos setores. A nossa demanda a cada dia aumenta mais, tanto que hoje nós temos 10 conselheiros novos nos éramos 20, somos 30, pela demanda, e cada vez aumenta mais. O conselho é o órgão que interliga todos os outros órgãos da rede de atendimento à infância e juventude.”

O conselheiro A responde a indagação no mesmo sentido, enfatiza que o conselho possui grande dificuldade em alcançar seus objetivos pelas falhas na rede de atendimento à criança e adolescente:

“Eu vou falar especificadamente de Pelotas, o que acontece? Infelizmente muitos dos governantes entendem o ECA como uma imposição, isso a nível de Brasil pois temos contato com vários conselhos, muitos entendem como uma imposição federal, e vêem como um empecilho, pois o conselho com essa tarefa de zelar pelos direitos, se torna uma pedra no calcanhar de qualquer administrador. Aqui em Pelotas por exemplo nós temos um déficit na área de psiquiatria infantil, não temos neurologista na rede, hoje com essas doenças modernas, hiperatividade, Transtorno de déficit de atenção, temos uma demanda bem grande desses serviços que não temos na rede. Então qual é o papel do conselho tutelar? Apontar para o governo as políticas públicas nesse sentido. Por exemplo, quando eu entrei em 2009, estão sendo criados aqueles residenciais eldorado e já tava começando o Buenos Aires, La e 2009 nos reunimos com o secretario de educação e apontamos que já temos um déficit de tantas vagas para a educação infantil aqui, com esse loteamento. Em 2009 já alertávamos pra ti ver, agora o déficit ano passado de vagas era em torno de 2.300 vagas, a prefeitura tem melhorado nesse sentido. Mas temos problemas nesse assunto também, que eu te aponto. No ano passado também nós tivemos a obrigatoriedade de crianças de a partir de 4 anos de idade estarem já na educação infantil e nós viemos apontando isso a bastante tempo. O conselho é a pedra no sapato do administrador porque é aquele órgão que cobra pelas políticas públicas em prol de crianças e adolescentes, e ele tem esse poder de cobrar. No caso do prefeito não cumprindo nos podemos ingressar com pedido até de uma ação civil pública junto ao ministério público”.

Nota-se pela fala do conselheiro, que além de colocar a questão da deficiência da rede de atendimento, sendo o caso de muitas vezes o conselho encaminhar a criança ou

adolescente para o serviço e o município não oferecer a política pública solicitada, ou até mesmo oferecer a política mais o serviço ser prestado com deficiência como no caso de encaminhamento para centros de referência como Centro de Apoio Psicológico municipal e este não ter médicos psiquiatras ou até mesmo psicólogos para o tratamento adequado.

Continua o conselheiro colocando sobre as limitações do trabalho do conselho tutelar:

“Problema muito grande de estrutura, o conselho vem se modernizando, desde de 2014 eu e alguns colegas viemos brigando pela informatização do conselho. Hoje nós já temos um sistema informatizado porque a nível federal nós temos o SIPIA, só que antes ele precisava de um super computador pra ser instalado aí quando conseguimos os computadores, o SIPIA já era uma versão mais leve, online, mas daí nós necessitávamos da capacitação. Cinco ou seis vezes o governo federal marcou a capacitação com agente, daí troca a política pública, troca coordenador disso e daquilo aí se perde tudo. Então diante dessas dificuldades, relacionado ao SIPIA, eu e mais duas colegas, da gestão passada sentamos e pedimos pra conepel (Conselho de políticas públicas de Pelotas) acerca da possibilidade de criar um sistema, nos fomos conversar com o prefeito Eduardo (prefeito de Pelotas, 2013/2016) e ele na pessoa do chefe de gabinete nos deu sinal verde para criarmos esse nosso sistema, o SAI (Sistema de atendimento interno), onde nos temos um link do conselho, onde cada conselheiro através de login e senha pode entrar no sistema e lançar os dados das famílias que fica disponível para todos os conselheiros, outra coisa legal que o SAI traz é todos os casos de trabalho infantil por exemplo, tem um link que já fica disponível para a secretaria de justiça social e segurança onde o pessoal tem acesso e já pode estar abordando essa família e não precisamos esperar o documento do conselho tutelar pra que isso ocorra”.

Aqui pode se ver a questão bem colocada a respeito das limitações estruturais que o órgão esbarra. O conselheiro informa a dificuldade de se conseguir informatizar a sistemática através de um programa onde poderia ser feito eletronicamente a requisição de documentos e serviços entre a rede de atendimento.

Ainda, os problemas estruturais esbarravam na falta de conselheiros e de materiais de trabalho:

“Nós brigamos pela criação de mais dois conselhos que legalmente era possível, então de agosto pra cá eu já consigo atender melhor aquela família. O problema estrutural era bem maior, por exemplo, até que eu conseguisse um carro pra ir até a família, até que eu conseguisse mandar o documento para o órgão da rede, a criança ainda estava pedindo na rua, ou trabalhando, hoje em dia já está melhor, mas mesmo assim, temos limitações estruturais, o que melhorou muito com o SAI porque automaticamente já vai a informação para o órgão competente para que já

possa pedir pra equipe da assistência social já fazer a inclusão dessa família nos programas sociais do município”(Conselheiro A).

O conselheiro A menciona ao decorrer da resposta sobre a falha na rede de proteção, ponto este que quase a totalidade dos conselheiros colocam como um obstáculo na execução eficiente do trabalho:

“(…) muito se fala da rede de atendimentos, não é que aqui em Pelotas não tenha essa rede, até tem e ela é ampla, mas, por exemplo, hoje o conselho tem uma demanda grande, mas não tão grande quando eu entrei aqui, em 2009 eu não atendia menos de 30 pessoas por dia pra tu conseguir dar um atendimento de qualidade era muito difícil, por isso nós brigamos pela criação de mais dois conselhos que legalmente era possível, então de agosto pra cá eu já consigo atender melhor aquela família. O problema estrutural era bem maior, por exemplo, até que eu conseguisse um carro pra ir até a família, até que eu conseguisse mandar o documento para o órgão da rede, a criança ainda estava pedindo na rua, ou trabalhando, hoje em dia já está melhor, mas mesmo assim, temos limitações estruturais, o que melhorou muito com o SAI porque automaticamente já vai a informação para o órgão competente para que já possa pedir pra equipe da assistência social já fazer a inclusão dessa família nos programas sociais do município”(Conselheiro A).

No mesmo sentido é a fala do conselheiro C que acaba colocando ser alto o sucesso nas demandas atendidas pelo conselho tutelar, mas coloca também, que uma das maiores limitações encontradas pelo conselho é a falha na rede de atendimento quando indagado pela seguinte questionamento: Quais as maiores limitações ao trabalho do conselho tutelar em Pelotas?

“Estrutura e rede de atendimento, sem dúvidas. A rede que tu falas é a rede de proteção? (interrupção do entrevistador). Isso, quanto as casas e abrigos não é tanto, mas a rede de atendimento. Porque como nós requisitamos serviços, quando tu encaminha uma criança para saúde mental, aqui em Pelotas, é muito precária, tu manda pro CAPS (centro de apoio psicossocial) e chega de volta aqui a mãe informando que não tem psicólogo lá. Então tu faz o encaminhamento, mas não tem pra onde encaminhar, então eu acho que se os atendimentos não ocorrem como deveria isso é uma falha da rede mesmo. A rede aqui em Pelotas peca

muito, a seis anos peca muito, saúde mental é muito complicado”(Conselheiro C).

O conselheiro coloca que muitas vezes o órgão faz o encaminhamento e não há o órgão que deveria prestar o serviço, como por exemplo, um adolescente necessita de atendimento psicológico, pois está encontrando dificuldades de aprendizado na escola. A escola informa o conselho tutelar para que consiga encaminhamento para o adolescente realizar atendimento psicológico adequado, mas muitas vezes o posto de saúde ou CAPS não possui nenhum psicólogo para o atendimento.

O conselheiro B também coloca como limitações a falha na rede de atendimento e as limitações físicas e estruturais:

“Temos dificuldades no uso de drogas que cada vez aumenta mais, muito precoce, nós temos a falha que só tinha os atendimentos após os 12. Por isso eu digo, a falha é na rede de atendimento, por isso o fortalecimento é importante. Temos limitações estruturais, por exemplo, essa mesa eu que trouxe o computador também, o telefone eu consegui, quando eu cheguei não tinha nada. Questão de impressora, tonner, o elevador está estragado. É uma série de fatores que atrapalham o trabalho, nos limitam”

4.2.2 – Formas de atuação do conselho tutelar: Dinâmica dos atendimentos

No decorrer da entrevista buscou-se saber como é a atuação do conselho tutelar. Qual a dinâmica de atendimentos, para tanto foi feita a seguinte pergunta: O que motiva a iniciativa de ação do conselho?

Os conselheiros responderam de forma bem uniforme:

“A denúncia e a violação de direitos. Na verdade agente precisa receber a denuncia para agente começar a atuar”(Conselheiro C).

“O que motiva o nosso trabalho, é o direito violado”(Conselheiro B).

Ainda, para entender o trabalho realizado pelo conselho foi perguntado: O conselho tutelar tem atuação preventiva ou ele só age mediante provocação?

“Infelizmente, nós agimos mais mediante provocação, o conselho atua quando já temos o caso. Mas nós recebemos muitos pais e famílias com conflitos, não sabendo lidar com o filho, aí não tem nenhum direito sendo violado ainda, daí nós tentamos conversar para tentar resolver aquela

situação, orientar os pais e os filhos, por exemplo, eu dou palestras nas escolas para trabalhar a questão da prevenção”(Conselheiro B).

*“Mediante provocação, nós trabalhamos através das denúncias”.
(Conselheiro E).*

Alguns conselheiros como os conselheiros B e E, informaram que o conselho tem atuação mediante provocação, entretanto, de forma contrária outros mencionaram que conselho possui atuação preventiva ao desenvolver palestras para a comunidade e em escolas quando da realização de eventos juntamente com o ministério público e conselhos municipais.

“Eu entendo que nós temos uma atuação preventiva também, uma vez que nós fizemos palestras para os pais, para que eles fiquem ciente dos seus deveres. Realizamos palestras também nas escolas para os professores ficarem cientes dos seus deveres e suas atribuições. Então acredito que agente tenha também atribuições preventivas”(Conselheiro A).

“Ele tem em alguns casos e isso depende de conselheiro para conselheiro, tem alguns conselheiros tutelares que trabalham nas escolas como prevenção em várias escolas falamos sobre vários temas, fala sobre violência sobre drogas tem essa parte de prevenção, mas é claro que agente trabalha mais com os fatos já consumados”(Conselheiro B).

Foi perguntado após para fins de aprofundamento da questão a seguinte pergunta: Tu terias como me explicar como funciona o conselho? Como é a atuação?

“Por exemplo, se tocar o telefone agora com uma denuncia grave, uma criança foi espancada a mãe é usuária (o termo usuária, colocado pelo entrevistado, se refere ao uso de drogas). Nós temos que ir ate o local imediatamente, para checar se realmente essa criança foi espancada, se realmente essa mãe é usuária. E nos recebemos diversos tipos de denúncias umas procedem e outras não procedem, então sempre temos que checar. Nós estamos tentando desmistificar, o conselho tutelar está para ajudar a sociedade e não para repreender, não como órgão repressor. agente quer ajudar as famílias a se estruturar (Conselheiro B).

“Depende do tipo de situação, por exemplo, uma super comum, maus tratos. Nós recebemos a denuncia, captamos a maior quantidade de informações possíveis, pegamos o nome da criança, a idade, o endereço, se tem informações de onde estuda a criança já entra em contato com a escola e tal. Dali nos deslocamos pra ver a situação, chegando lá se for

evidenciado mesmo os maus tratos, ou se aplica uma advertência ou se chega a coisa mais adiantada agente faz a retirada da criança como medida de proteção. Por exemplo, toda forma de abuso familiar doméstica agente não tem como detectar a denuncia chega e agente não tem como dizer se aquilo tem fundo de verdade ou não. O principal seria fazer o encaminhamento pro NACA (Núcleo de atendimento à criança e adolescente), claro se existir alguma denúncia grave que diga que o suposto abusador mora naquele endereço junto com a criança nós tomamos aquele cuidado para preservar a integridade física daquela criança ou adolescente, enquanto está sendo feito esse atendimento, claro cada caso é um caso, tem suas peculiaridade, dependendo agente pode retirar a criança do ambiente ou até o suposto abusador, dependendo do caso, depende muito da família né, se é o pai se é só o companheiro da mãe”(Conselheiro E).

“Olha aqui é um, como eu posso dizer, chega muita coisa, na verdade funciona como se fosse um hospital um SUS, um pronto socorro, agente tudo que é tipo de coisa, agente atende desde coisas que não são nossa atribuição, por exemplo, uma guarda de uma criança que não é nossa atribuição, mas também agente atende coisas que agente não a credita que existe, é muita responsabilidade trabalhar aqui no conselho, agente às vezes não consegue atender tudo agente tem que dar uma prioridade. Pode chegar uma denúncia anônima pode chegar uma denúncia para os direitos humanos e nos repassam, ode vir um parente e um vizinho, vem tudo que tu possa imaginar até um atentado ao puder a uma criança e adolescente até um adolescente que bate nos pais, por exemplo, então é muita coisa. Um coisa também, aqui agente faz alguns encaminhamentos e por aqui algumas coisas andam mais rápido, daí alguns serviços que deveriam ser feitos em outro lugar acabam sendo feitos por aqui, tipo uma certidão de nascimento que se agente encaminhar por aqui é gratuita, os mais pobres geralmente vem pedir ajuda, mas também existe pessoas com bom poder aquisitivo”(Conselheiro F).

Portanto, com base nos relatos dos entrevistados, conseguimos perceber como se dá a atuação do conselho tutelar: normalmente, a denúncia, que pode chegar de maneira anônima, ou através das escolas, hospitais e demais órgãos que possuem o dever legal de informar algum indício de violação de direitos de crianças ou adolescentes, é recebida e após, os conselheiros dependendo do caso tomam as providências necessárias. Por exemplo, nas denúncias mais graves como supostos crimes contra a integridade física o protocolo é ir até o local e averiguar a procedência da denúncia para somente em caso positivo informar ao ministério público.

Salienta-se que, face ao poder executório do conselho tutelar, os conselheiros informaram que podem, em casos extremos, retirar a criança do ambiente hostil ou até mesmo determinar o afastamento imediato do suposto abusador.

Nesse sentido o conselho tutelar destoa dos demais conselhos, que possuem apenas papel deliberativo com relação as políticas públicas a serem criadas ou fiscalizadas, como o conselho de direitos da infância e juventude, conselho da mulher e demais conselhos municipais que não tem papel executório.

Ainda, nas entrevistas podemos enxergar claramente o papel do conselho tutelar como um intermediador entre crianças, adolescente e suas famílias e as políticas públicas oferecidas pelo Estado.

O conselho acaba agindo como um “pronto socorro”, onde as famílias se dirigem para solucionar os mais diversos problemas, alguns até mesmo que não são de competência do conselho, isto tudo, pelo poder de requisitar serviços, principalmente serviços relacionados a políticas públicas de saúde.

Por muitas vezes, as famílias se dirigem ao conselho para que seja efetivado o direito de uma criança conseguir tratamento adequado para alguma doença que, quando requerido por conta própria, lhe foi negado.

Isto nos mostra o papel importantíssimo que é desempenhado pelo órgão. O conselho acaba atuando na medida em que realiza um filtro das demandas que chegam até ele. A partir do que chega para os conselheiros, os mesmos fazem uma triagem do que deve ser feito, ou para onde a criança ou adolescente deve ser encaminhado para que tenha seu direito realmente atendido.

4.2.3. Analisando a composição do conselho tutelar. Afinal, quais os motivos para querer desempenhar o trabalho de conselheiro tutelar?

Além de procurar saber qual o principal objetivo do órgão, suas atribuições e as limitações encontradas, no decorrer do trabalho procurou-se entender a composição e formação do conselho tutelar. Qual a formação predominante entre os conselheiros? Porque os mesmos escolheram participar do processo seletivo para o cargo? Qual sua motivação?

A pergunta utilizada para tanto foi: O que despertou teu interesse para ser conselheiro tutelar?

Em suma, a maioria dos conselheiros responderam que antes de realizar o processo seletivo para conselheiro tutelar tiveram algum contato com trabalho

comunitário, alguns realizaram trabalho voluntário com crianças e adolescentes, outros, realizaram trabalho como agentes de saúde, ou seja, realizaram algum tipo de trabalho social, não necessariamente remunerado.

Nesse sentido, a fala do conselheiro A:

“Eu sou servidor público da antiga fundação movimento assistencial, concursado no cargo de educador social, entrei em 2001 e desde lá eu trabalhei no albergue noturno com moradores de rua, depois trabalhei, peguei o finalzinho do antigo centro integrado da criança e do idoso e trabalhei em casas lares na época e na casa de resgate solidário, casa onde crianças e adolescentes usuários de drogas faziam tratamento e trabalhei com muita criança em situação de rua só que na condição de educador social eu era muito limitado, não que hoje eu não tenha a limitação das políticas públicas, mas a minha atuação era mais paliativa, digamos assim, eu não conseguia ter uma interferência direta pra evitar chegar no problema, evitar que as crianças chegassem nas casas lares, nisso eu fui amadurecendo o período que eu tive dentro da secretaria, em 2009 quando teve eleição pro conselho tutelar eu resolvi tentar pra poder interferir diretamente nas políticas públicas e tentar direcionar a juventude no caminho mais correto”.

O conselheiro B, afirma também que o interesse para participar do processo seletivo para conselheiro foi devido a sua experiência de trabalho voluntário desenvolvido com crianças e adolescentes:

“Trabalho com crianças há 12 anos eu era professora. Ingressei com 14 anos com trabalho voluntario com crianças, acabei me envolvendo, trouxe a minha mãe também que é assistente social, de volta para esse meio, ela não atuava e hoje ela atua. ENTÃO vendo o que as crianças passavam e eu quis fazer mais e eu vi este meio, conselho tutelar como uma chance”.

Outra questão encontrada é a formação dos conselheiros. Dos 12 conselheiros entrevistados, 10 possuem ensino superior incompleto, alguns cursaram faculdades de licenciatura, pedagogia, história, geografia e boa parte encontram-se cursando a faculdade de direito. Não deixando de ressaltar que existem conselheiros com ensino fundamental e médio apenas.

Ainda, 50% dos atuais conselheiros tutelares, são jovens adultos, estão na faixa de 25 a 45 anos, claro, com exceções, há conselheiros com 18 anos e até com 55 anos.

4.2.3 – Tipos predominantes de atendimento e solução dada pelo conselho às ocorrências

Para melhor conhecimento do órgão, foi perguntado aos entrevistados qual seria o percentual de demanda atendido, o atendimento mais freqüente realizado e a solução dada para as ocorrências e o percentual de sucesso com relação aos atendimentos realizados.

A pergunta utilizada para o indicador percentual de demanda atendido foi a seguinte: Qual seria o percentual de demanda atendido?

As repostas foram variadas, mas se pode concluir que nenhum dos conselheiros realiza menos de 3 ou 4 atendimentos novos por dia, isso sem contar os atendimentos que já estão em andamento a cargo de cada conselheiro em sua micro região. Vale lembrar que a jornada de trabalho do conselheiro tutelar é de 6 horas diárias.

O conselheiro A indagado respondeu da seguinte maneira: *“A demanda em números? É isso? Eu acho que no mínimo por dia 2 ou 3 denúncias, por tarde na minha micro”*.

O conselheiro B informou que somente no início da tarde já tinha realizado 7 atendimentos:

“Hoje mesmo são duas e pouca eu já fiz 7 atendimentos. Os atendimentos fora o conselho disponibiliza carro e motorista, mas muitas vezes acontece de requisitar carro, mas não tem, as vezes outro conselheiro está usando. É complicado”.

Com relação ao tipo de atendimento mais freqüente os conselheiros foi realizada a seguinte pergunta: Qual tu achas que é o atendimento mais freqüente?Vejam as repostas:

“O atendimento mais freqüente, sem dúvidas envolve conflito familiar e drogas”(Conselheiro B).

“Essa micro nossa foi aberta em agosto, infelizmente eu tô com muito atendimento de abuso sexual. Se eu analisar ao longo dos meus seis anos para esses últimos meses, eu acho que bateu o Record dos outros seis anos”(Conselheiro C).

Predominante são as chamadas FICAIS (chamadas de atendimento geradas pelas escolas) os alunos que se evadem da escola por vários

motivos daí a escola manda pra nós, e agente entra em contato com a família, muitas vezes o endereço não é, o telefone não é, agente vai no endereço, chama no conselho pra conversar e agente faz todo aquele processo de buscar o porque daquela criança não ir na escola(Conselheiro F).

Com relação aos tipos de atendimentos mais frequentes os conselheiros destoaram muito, isto porque a cidade é dividida em microrregiões, de modo que, são grupos populacionais diversos. Por exemplo, nas microrregiões responsáveis pelo atendimento ao centro da cidade os conselheiros afirmaram que os tipos de atendimentos mais frequentes são relacionados a conflitos familiares, abuso de drogas e abuso físico e sexual e evasão escolar.

Os conselheiros que atuam nas unidades micro de atendimento a regiões mais afastadas como, por exemplo, colônia Z3 as demandas são diferentes tendo em vista o grupo populacional ser diverso. Eles apontam que o tipo mais freqüente de atendimentos é relacionado ao trabalho infantil e casos de casamento entre adolescentes menores de 14 anos e adultos.

Em relação ao sucesso obtido nas demandas atendidas, os conselheiros novamente apontaram a rede de atendimento como um fator que impede a resolução de muitas de suas demandas.

A pergunta realizada foi a seguinte: E na maioria das demandas vocês tem bastante sucesso ou não?

“Geralmente quando é externo agente notifica para a pessoa vir aqui no conselho e nos realizarmos o atendimento via sistema, registrar aqui pegar copia de documentos. A maioria da demanda agente consegue encaminhar, mas é complicado, pois muitos serviços não dependem da agente, depende dos outros órgãos da rede”(Conselheiro A).

“Olha por enquanto todas as medidas que eu adotei, foram deferidas e foi tomado o rumo que se determinou, na realidade assim, por enquanto 80/90%”(Conselheiro C).

“85%, temos 15% que são fatores estruturais e humanos que dificultam, até porque agente faz encaminhamentos, isso é uma questão muito importante, e que tem necessidade urgentíssima gravíssimas que não conseguem ser assistidos pelas instituições públicas, não conseguem atendimento nos

postos, e daqui a agente consegue, com força de vontade do conselheiro consegue encaminhar e é bem sucedido”(Conselheiro F).

Como se pode notar, os conselheiros dão ênfase na questão de que possuem o dever de requisitar serviços à rede de atendimento e que, por muitas vezes, o trabalho não é realizado com sucesso por falhas nesta rede com relação às políticas públicas de saúde, educação e atendimento na cidade de Pelotas/RS.

A interligação entre sociedade e os serviços oferecidos pelo Estado é feita pelo conselho tutelar. Por muitas vezes, o serviço requisitado pelo conselho existe, ou então, não é prestado adequadamente pelo município, dificultando assim, o sucesso no percentual de demanda atendida, demonstrando que a rede de atendimento pode até ser integrada, mas por diversos fatores os serviços são prestados de maneira deficitária na cidade.

4.2.4 – Afinal, qual a contribuição do conselho tutelar de Pelotas/RS na proteção e fiscalização dos direitos da criança e do adolescente?

Para que fosse atingido o objetivo principal do presente trabalho, foi perguntado aos conselheiros qual seria, na concepção deles, a contribuição do conselho tutelar na proteção e fiscalização dos direitos da criança e do adolescente.

A pergunta realizada foi a seguinte: Como tu avalia o papel do conselho tutelar no sistema de proteção dos direitos da criança e do adolescente?

Os conselheiros, quase por unanimidade, informam que o papel do conselho tutelar é um dos mais importantes na proteção de direitos da infância e juventude, pois os mesmos entendem que o órgão constrói um elo entre a sociedade e o Estado. O conselho age como um intermediador, podendo encaminhar, requisitar serviços e informar ao poder judiciário para que tome as medidas legais cabíveis quando alguma criança ou adolescente está sendo vítima de algum crime.

Vejamos a fala dos conselheiros:

“Olha, se não for o mais importante, com certeza é um dos mais importantes, porque nós estamos desde lá em cima com o poder judiciário, quanto lá em baixo com o pé no barro, na vila, então é o primeiro que tem contato com aquela violação de direito é o conselho sabe. O conselho age

como um elo, um filtro, seja tudo aqui, agente filtra e encaminha para o órgão necessário e tal” (conselheiro C).

“Eu acho que é ter o poder de encaminhar e cobrar dos órgãos públicos as demandas das crianças e adolescentes mais carentes, muitas vezes a família sozinha não consegue assegurar o cumprimento de todos esses direitos (Conselheiro B)”.

‘A necessidade que a criança e o adolescente tem na garantia de direitos, esse é o papel do conselho, é garantir de fato todos esses direitos, vê o que ta precisando quando chega aqui pra nós e buscar esse atendimento(Conselheiro E)”.

“Eu acho que é ter o poder de encaminhar e cobrar dos órgãos públicos as demandas das crianças e adolescentes mais carentes, muitas vezes a família sozinha não consegue assegurar o cumprimento de todos esses direitos”(Conselheiro C).

Portanto, em detrimento da função estabelecida ao conselho no ECA, o papel desempenhado pelo órgão, segundo a fala dos conselheiros é fiscalizar e assegurar que os direitos da população infantojuvenil não sejam desrespeitados.

Demonstrada está a principal contribuição do conselho tutelar, ser o órgão que possui a capacidade de além de exercer as funções de fiscalização inerente aos conselhos populares, conseguir atuar como um verdadeiro elo entre as políticas públicas municipais e as crianças e adolescentes, fazendo valer o seu papel de defesa de seus direitos ao requisitar serviços e encaminhar este público de maneira mais rápida e eficaz para que possam usufruir das mais diversas políticas públicas oferecidas pelo Estado.

4.2.5 – Testando a hipótese: uma análise do processo seletivo para o cargo de conselheiro tutelar

O presente trabalho, em resposta a problemática apresentada, elaborou a seguinte hipótese: O Conselho Tutelar carrega uma potencialidade central no sistema de proteção da criança e adolescente, pois assume o protagonismo protetivo e educativo quando da ausência ou omissão dos pais ou familiares. Contudo, não consegue ser efetivo em razão do isolamento e fragmentação do sistema de proteção, além da descontinuidade e ineficácia dos conselheiros que não tem capacitação específica. Não obstante, a escolha eleitoral dos conselheiros tutelares não estimula a efetividade do órgão pelas mesmas razões do sistema eleitoral brasileiro, ou seja, os eleitos não são os mais capazes, comprometidos ou representativos das entidades de proteção, mas sim aqueles que articulam melhor o capital eleitoral.

Para que a hipótese fosse testada, elaborou-se quatro perguntas:

- Qual sua avaliação do processo (eleitoral) de escolha dos conselheiros tutelares?
- A que tu atribui a tua eleição como conselheiro tutelar?
- Você representa alguma instituição que atuava na área antes de ser conselheiro?
- Tem intenção de se manter na atividade? Por quê?

No conjunto, estas questões ajudaram a esclarecer e testar a hipótese levantada. Em resposta a primeira pergunta: A que tu atribui a tua eleição para conselheiro tutelar, bem como se representava alguma instituição antes de ingressar no órgão, vejamos quais foram as respostas dadas pelos conselheiros:

“Muita gente já conhece meu trabalho, conhece o que eu faço, foi através dessas pessoas que eu consegui meus votos. **Não, na realidade eu representava a comunidade** tipo assim eu me criei no bairro cruzeiro e com 12 anos eu fui morar no pestano e ali eu vi muitos amigos morrerem e serem presos por causa da drogadição e nesse período aí pouco antes de 2009, acabei saindo do pestano e vim morar na zona do porto e já tinha filhos e aquele ambiente que eu ia ali, não generalizando, mas aquele ambiente não era o mais adequado para criar teu filho numa certa tranqüilidade, daí eu e a minha companheira, minha namorada (risos) agente teve a oportunidade de vir mais pro centro e eu fiquei pensando no que eu poderia fazer para ajudar as famílias daqueles que cresceram comigo, então eu vi no conselho tutelar essa oportunidade, e hoje é isso que eu faço, eu trabalho tentando evitar que as crianças entrem na

criminalidade, na drogadição tentando fortalecimento de vínculos, tentar dar uma infância melhor para eles.[Interrupção do entrevistador, então a tua eleição para conselheiro tutelar, tu atribuiu a comunidade que tu veio?]. Assim, essa primeira eleição eu fiz 278 votos, em torno de 200 votos foi da comunidade, os outros foi espalhados pela cidade. 80 por cento foi a comunidade”.

*“Na primeira eleição, ao meu círculo de amizades, na segunda pelo trabalho que eu desempenhei no segundo mandato. [Interrupção do entrevistador, antes de ingressar como conselheira tutelar, tu representava alguma instituição?]. Não, trabalhava com transporte de valores, outra área”.
(Conselheiro C)*

“Muita gente já conhece meu trabalho, conhece o que eu faço, foi através dessas pessoas que eu consegui meus votos, não representava nenhuma instituição (Conselheiro B)”.

Como se pode notar, a maioria dos conselheiros afirma que não representava instituição alguma antes de ingressar no conselho, ou seja, eles atribuem o sucesso na eleição a seus familiares, grupos de amigos e comunidade em que vivem em geral.

Com relação a forma de seleção vigente no município, as respostas foram as seguintes, frente ao questionamento: E o que tu achas do processo eleitoral de escolha dos conselheiros? Tu acreditas ser a forma mais correta de ingressar?

“Eu acredito que está muito mais focado a ser c.c do que não ser, os conselheiros que tem padrinhos são sempre eleitos. Na minha opinião a melhor forma seria ser um concurso público, por exemplo, Pelotas é um município que não exige que o conselheiro tenha experiência com criança e adolescente, assim como nos recebemos pessoas cruas que acabam se dando bem, mas as vezes não, a experiência pesa e a pessoa não desenvolve um bom trabalho. Até mesmo a promotora falou esses tempos que acharia melhor ser um concurso público pra ser sempre os mesmos conselheiros, porque acaba que quando tu ta trabalhando num caso, resolvendo, quando vê acaba teu tempo, troca o conselheiro e acaba voltando tudo de novo, isso prejudica a criança e adolescente. A questão da continuidade ajudaria o trabalho a ficar melhor”(Conselheiro B).

*“Por mim, o processo deveria ser só uma prova, porque infelizmente mesclou muito com interesses políticos e partidários, então eu acho que não faz bem pro trabalho do conselheiro tutelar, **se ele não é pedra ele é vitrine**. Então fica difícil tu colocares a mão na moleira se tu tens uma dívida com alguém. Então, daí se tu tens uma prova é teu entendimento sobre o trabalho, ali tu mostra se tu tens condições de trabalhar como conselheiro, **então eu acho que a função da eleição atrapalha um pouco. Eu não acho legal**. [Interrupção do entrevistador, tu acreditas então, que um emprego de carreira, por exemplo, com seleção mediante um concurso público seria a forma mais conveniente?(interrupção do entrevistador). Eu acredito que seria a forma mais correta, mais transparente”. (Conselheiro C).*

Os conselheiros em geral, não vêem com bons olhos a fase eleitoral do processo de escolha, isto porque vêem a eleição como uma forma de ingressarem conselheiros tutelares de forma parecida como são colocados os servidores municipais que possuem cargos em comissão no município, ou seja, acreditam que os conselheiros podem têm padrinhos políticos o que prejudicaria o trabalho a ser desenvolvido.

Com relação a forma de escolha dos conselheiros tutelares, especificadamente a eleição a fala do conselheiro F foi bem enfática, cumpre salientar que este conselheiro, preferiu responder as perguntas fora da sala em que ficam seus colegas, o mesmo requereu que fosse ouvido no auditório dos conselhos onde o pesquisador e o conselheiro puderam conversar em sigilo.

Segue a resposta do conselheiro a pergunta relacionada ao processo de escolha dos conselheiros em Pelotas/RS:

“Olha, uma parte do processo, a parte das provas em si é tranqüilo, mas o processo eleitoral é um absurdo o que acontece grande parte dos conselheiros tutelares são cabides de políticos né, que montam estruturas como se fosse uma eleição pra prefeito ou vereador para conseguir eleger aquelas pessoas, e se tu fores buscar a fundo, grande parte, eu digo 50% tem ligação com algum político aqui na cidade de Pelotas, complicadíssimo, essa última eleição foi escancarado, tudo que se é proibido numa eleição normal, aconteceu nessa eleição. Então se eu tivesse poder pra cancelar essa eleição, eu cancelava, eu anulava essa eleição e faria outra.[Interrupção do entrevistador qual pra ti seria a maneira mais conveniente?]. O processo de eleição como é unificado é uma coisa difícil de se mudar, poderia se continuar com as eleições mas de maneira que tivesse maior fiscalização, porque só não fizeram chover nessa ultima

eleição, fizeram churrasco, transporte ilegal, se tu for puxar algumas pessoas elas são ligadas até com grau de parentesco com alguns políticos.[Interrupção do entrevistador, Tu achas que seria mais conveniente que fosse um concurso público então?].

Não, pelo que acontece não, porque se faz um concurso, se fosse só uma prova seria mais justo, se fosse só prova sem eleição, seria mais justo, daí iam entrar pessoas capacitadas com o nível maior, porque o nível da prova é de ensino fundamental né, se alguém não consegue passar naquela prova né, mas eu vejo que isso seria uma maneira de acabar com essa questão política.

Eu não concordo só que seja um emprego de carreira porque, ao mesmo tempo, que tu coloca uma pessoa que seja intelectualmente falando mais capacitado, sejam os melhores que vão atuar no dia a dia, entre tu colocar uma pessoa, um funcionário de carreira que não tenha disposição para trabalhar durante 20 e 30 anos, então essa possibilidade de mudar, de só poder ter dois mandatos é muito boa (conselheiro F).

Na fala desse conselheiro, que pediu para ser ouvido em apartado, podemos constatar quão delicada é a questão da eleição no processo seletivo dos conselheiros tutelares.

O conselheiro coloca claramente que o conselho pode servir de “cabide” de alguns políticos, e que muitas vezes alguns candidatos contam com a ajuda e o incentivo de políticos a fim de obterem sucesso na eleição para conselheiro tutelar. Tal fato demonstra a questão política que está por trás das eleições, alguns conselheiros tutelares possuem padrinhos que os ajudam a ingressar no órgão, ou há o fato de até mesmo conselheiros que buscam ingressar com o intuito de fazerem “vitrine” conforme disse um conselheiro: “o conselho se ele não é pedra, ele é vitrine”(Conselheiro D). O conselho tutelar de fato pode servir de um trampolim para um futuro mandato político ou até mesmo para que o conselheiro possa obter alguma vantagem política posteriormente.

Entretanto, por mais que alguns conselheiros coloquem que a forma ideal de seleção poderia ser um concurso público, outros, discordam e salientam o fato do conselheiro tutelar poder exercer somente dois mandatos ser um aspecto muito positivo, pois impõe a alternância no trabalho e assim a sociedade em geral tem mais chances de exercer esse papel, o que ressalta o caráter de conselho popular ao conselho tutelar.

Considerando as entrevistas acima analisadas, chega-se as seguintes conclusões:

O papel do conselho tutelar na ótica dos entrevistados é o legalmente estabelecido pelo ECA ou seja, é garantir e zelar pelos direitos da criança e do adolescentes. O conselho tutelar age como um intermediador entre sociedade e as políticas públicas ofertadas pelo Estado. É definitivamente um elo entre os órgãos que compõe a rede e as necessidades do público infantojuvenil pelotense. O conselho age, analogicamente, como um grande “pronto socorro” realizando a triagem para que crianças e adolescentes possam ter acesso a políticas públicas e para que possam ser protegidos em virtude de serem vítimas de algum abuso ou crime.

Para que esse objetivo de zelo pelo cumprimento dos direitos da infância e juventude é necessário que a rede de atendimento funcione devidamente. Esse, para os conselheiros, é um dos maiores obstáculos encontrados pelo órgão a fim de obter sucesso em seu trabalho. A rede de atendimento em Pelotas é deficitária, por diversas vezes o conselho requisita serviços e atendimentos que não existem, estão em falta, ou então não são oferecidos da maneira adequada. As políticas públicas de saúde foram as mais comentadas nas entrevistas, isto porque, atualmente há grande demanda de serviços psicossociais tendo em vista as doenças infantis como Transtorno de déficit de atenção, e conflitos familiares na adolescência.

Os problemas estruturais também contribuem para a porcentagem de sucesso frente às demandas. Muitos conselheiros tiveram que trazer seus materiais de trabalho de suas próprias residências, pois caso não o fizessem, estariam até o momento esperando para que o município providenciasse.

Com relação a atuação e dinâmica de atendimento, temos que o órgão age, quase na totalidade das vezes, por provocação. A maioria dos casos atendimentos chega ao conselho por meio de denúncia, e a partir disso, é feita a triagem do que deve ser feito, requisitar serviços, averiguar a denúncia in loco, acionar o Ministério Público, dependendo da violação de direitos.

Ainda é pequena a atuação preventiva do conselho. Alguns conselheiros são mais engajados e possuem projetos em conjunto com outros órgãos, mas ainda esta prática preventiva é parcela bem pequena.

No que tange a composição do órgão na cidade de Pelotas/RS pode-se ver que, dentre os entrevistados, a maioria dos conselheiros tutelares possuem ensino

superior completo, ou incompleto. A maioria é graduado em cursos como pedagogia, história, geografia e uma grande parcela é graduada em direito ou está cursando.

De igual forma, tinham alguma experiência de trabalho voluntário ou remunerado, como agentes públicos, em suas comunidades ou até mesmo com crianças e adolescente, o que demonstra o surgimento do interesse pelo cargo quando dessas experiências vivenciadas. Saliendo que, existem conselheiros que não possuíam experiência anterior, tendo em vista que, isso não constitui requisito para participar da seleção para o cargo.

Adentrando na esfera dos tipos predominantes de atendimento e solução dada, há grande diferenciação entre as microrregiões. As mais centrais, possuem como atendimento mais freqüente casos de abuso sexual e físico, conflitos familiares e evasão escolar. As mais afastadas e que abrangem zona mais rural possuem como atendimento mais freqüente trabalho infantil e casamento entre adultos e menores de 14 anos. Outro ponto a ser novamente falado é a questão da rede de atendimento, isto porque os conselheiros apontam como obstáculo a efetivar a solução dada para cada atendimento, tendo em vista a mesma ser deficitária.

A contribuição dada à efetivação dos direitos da infância e juventude pelo conselho é sem dúvida muito importante. O papel de elo, interligação realizado é não o mais importante, um dos mais, pois tem o poder de conectar a sociedade às políticas públicas. Enfim, o órgão zela pelos direitos, ajuda a efetivá-los e ainda fiscaliza a sua realização por parte de outros órgãos.

Diante de todo o exposto, tem-se que os objetivos do presente trabalho foram todos alcançados com a pesquisa de modo satisfatório e abrindo diversos caminhos para futuros estudos na área.

Por fim, a hipótese restou confirmada, pois os conselhos apontaram a etapa eleitoral do processo de seleção como grande entrave. Colocaram que a eleição serve para que conselheiros tutelares sejam cabides de alguns políticos, contaminando o trabalho a ser realizado tendo em vista que uma das funções legais do órgão é fiscalizar órgãos e políticas públicas municipais. Ademais, o cargo de conselheiro tutelar, por muitas vezes, serve como trampolim político, sendo o conselho uma grande vitrine para futuro cargo político na esfera do legislativo e executivo municipal.

Entretanto, quanto a forma de seleção ser modificada para um cargo de carreira, visto o caráter executivo do órgão, surge um impasse: alguns conselheiros afirmaram ser o concurso público a maneira mais eficaz e transparente de ingresso no órgão, outros porém, afirmaram não concordar pois acreditam ser a alternância no cargo de grande importância para o caráter de conselho popular do órgão pois mais representantes da sociedade poderiam exercer o cargo.

Considerações finais

O presente trabalho foi construído buscando conhecer e entender um órgão ainda pouco explorado pelas pesquisas na área das ciências sociais. O objetivo foi abrir fronteiras na exploração deste objeto de estudo: o conselho tutelar.

Conforme dito ao longo do trabalho, este órgão possui características pouco convencionais a um conselho popular, a mais importante delas, e que o destaca dos demais conselhos populares instituídos é seu poder executório.

De contraponto aos demais conselhos, o conselho tutelar possui dentro de suas atribuições principais, o poder de requisição, ou seja, a ele é conferido um status especial o de poder requisitar serviços ao Estado, interligando a sociedade em especial crianças e adolescentes, aos serviços estatais oferecidos.

Diante dessa peculiaridade surgiu a intenção de pesquisar o órgão em questão, conectando um referencial teórico de políticas públicas, tendo em vista a conexão entre o conselho e as políticas públicas municipais e estaduais de atendimento a criança e adolescente.

Nesse sentido buscou-se entender a dinâmica das políticas públicas, desde a origem dos estudos até o modelo de ciclo de política pública, modelo este, escolhido como modelo de análise para o trabalho realizado.

Além disso, foi necessário realizar um apanhado histórico com relação ao surgimento das políticas públicas para a infância e juventude com a CF/88 que deu status prioritário a esta parcela vulnerável da sociedade na criação de políticas públicas de saúde, assistência e proteção posto que toda a estrutura estatal deve ser direcionada ao pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes tendo em vista estes estarem em pleno desenvolvimento quanto cidadãos.

Dentro deste objetivo, foi traçado um marco histórico confrontando a condição de crianças e adolescentes antes do texto constitucional e ECA e o momento posterior quando criou-se a doutrina da proteção integral, onde o Estado passou a não mais a interferir somente no caso crianças e adolescentes em situação irregular, passando assim a ter o dever de proporcionar condições de pleno desenvolvimento, protegendo o público infantojuvenil de todo e qualquer tipo de abuso.

Após, foi necessário abordar brevemente o surgimento dos conselhos populares no Brasil, para a análise, em especial, do conselho tutelar, onde

destrinchou-se a função do conselho, com base na legislação vigente aplicável (CF/88, ECA) para que chegássemos ao objetivo principal do trabalho: conhecer o conselho tutelar de Pelotas/RS e entender qual a sua real contribuição na proteção dos direitos da infância e juventude.

Da análise das entrevistas pode-se concluir que o conselho tutelar possui papel de grande valia. Isto porque, o mesmo além de possuir as atribuições de fiscalizar órgãos e situações que possam violar algum direito do público infantojuvenil, o mesmo possui a atribuição de requisitar serviços, o que significa dizer, que o conselho age como intermediador entre as políticas públicas municipais e estaduais.

É definitivamente um elo entre os órgãos que compõe a rede e as necessidades do público infantojuvenil pelotense. O conselho age, analogicamente, como um grande “pronto socorro” realizando a triagem para que crianças e adolescentes possam ter acesso a políticas públicas e para que possam ser protegidos em virtude de serem vítimas de algum abuso ou crime.

Entretanto, este papel de grande importância só pode ser exercido de maneira eficaz se respeitada a autonomia funcional do órgão com relação a administração municipal pois esta autonomia justamente visa proteger as atribuições executórias do conselho.

Pelo estudo realizado, o conselho tutelar surge na tentativa de dar uma solução mais rápida, de maneira administrativa, a questões de extrema importância na cidadania de crianças e adolescentes, pois facilita o acesso a serviços públicos e fiscaliza quanto a violação de direitos fundamentais.

Em respeito a esta descentralização administrativa esta a realização de eleição para o cargo de conselheiro tutelar, sendo esta etapa do processo seletivo, uma maneira de legitimar a participação da sociedade, tanto na possibilidade de exercer o cargo de conselheiro, quanto na participação propriamente dita no processo eleitoral de escolha.

Nesse sentido a hipótese do trabalho precisou ser testada: O processo eleitoral de escolha pode comprometer a autonomia do órgão? Um mau processo de escolha poderá acarretar na entrada de candidatos que possuem o intuito político-partidário de usar o cargo como trampolim para um futura carreira política ou representar alguma ideologia política dentro do conselho, contaminando assim a

autonomia necessária que o órgão deve manter para que possa fiscalizar as políticas públicas oferecidas pelo próprio município.

Dessa forma, a questão levantada pelo trabalho é no sentido de que o processo eleitoral de escolha dos conselheiros tutelares consiste em uma contradição, pois ao mesmo tempo em que legitima o caráter de conselho popular ao órgão, possui a potencialidade de desvirtuamento do objetivo principal: fiscalizar a própria administração pública municipal no seu dever para com as políticas de atendimento a crianças e adolescentes de modo que, faz-se necessária a reflexão acerca deste mecanismo de escolha tendo em vista o papel importantíssimo desempenhado pela figura do conselheiro tutelar.

Não estabelecer critérios que inibam o caráter político do cargo de conselheiro tutelar acaba por impedir o funcionamento pleno e efetivo do conselho.

Referências bibliográficas

ANDERSON, Perry (1995). Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CARVALHO, José Murilo de (2007). Cidadania no Brasil: o longo caminho. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARDOSO, Antônio Carlos. Conselho tutelar como instrumento de participação da população e de efetivação de política social de atendimento da criança e adolescente. Trabalho de conclusão de curso. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2011.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na política social do município. Editora Malheiros, 1993.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. De menor a cidadão: Notas para uma história do novo direito da infância e juventude no Brasil. Editora do Senado, 1993.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", Administrative Science Quarterly, 1972.

DEL PRIORE, Mary. História das Crianças no Brasil. Editora Contexto, 1999.

FARIA, Carlos A. P. (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. RBCS, vol. 18, nº 51.

FONSECA, Claudia. Direitos dos mais e menos humanos. Porto Alegre. Horizontes Antropológicos. N. 10. p. 83 - 122. 1999.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Políticas públicas para a infância no Brasil– análise do processo de implementação de um novo modelo. Editora Lume, 2015.

HAM, C.; HILL, M. The policy process in the modern capitalist state. Londres, RU: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HOWLETT, Michael. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown. 1984
LASWELL Laswell, H.D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LINDBLOM, Charles E. "The Science of Muddling Through", Public Administration Review 19: 78-88. 1959.

LOWI, Theodor. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.

MELO, Marcus André. "Estado, Governo e Políticas Públicas". In: MICELI, S. (org.). O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

RODRIGUES, Douglas Alencar. Direitos sociais em retrocesso. Correio Braziliense, Brasília, n. 18397, 7 out. 2013. Direito & Justiça, p. 1.R

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologia, ano 6, n.16, Porto Alegre, jul/dez 2006.

SOUZA, Celina. "Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa", Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

WINDHOFF-Héritier, Adrienne. policy- Analyse: eine Einführung. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

Anexo 1 – Questionário entrevista semiestruturada

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA OS CONSELHEIROS TUTELARES		
Entrevista nº.	Cidade pesquisada:	
Nome completo:		
Idade:	Raça/Etnia:	Estado civil:
Local de residência:		
Sexo:	Grau de formação:	
Local de lotação:		
Questões descritivas		
1. Qual a data de ingresso e a quanto tempo exerce o cargo de conselheiro tutelar?		
2. O que despertou o seu interesse pelo cargo de conselheiro tutelar?		
3. Você representa alguma instituição que atuava na área antes de ser conselheiro?		
4. A que atribui a tua eleição como conselheiro tutelar?		
5. Quais os objetivos do trabalho do conselho tutelar?		
6. O conselho tutelar de Pelotas consegue alcançar estes objetivos? Por quê?		
7. Quais as dificuldades e limitações na atividade institucional no conselho tutelar?		
8. As atividades desenvolvidas pelo conselho tutelar estão restritas a sede?		
9. Qual o papel do conselheiro tutelar na promoção do acesso à justiça da população alvo?		
12. Qual o percentual da demanda atendido?		
13. Qual o percentual de sucesso em relação à demanda do beneficiário?		
14. Tem intenção de se manter na atividade? Por quê?		
15. O conselho tutelar cumpre as determinações legais?		
16. O conselho tutelar tem uma atuação preventiva ou somente mediante provocação?		
17. O que motiva a iniciativa de ação do conselho tutelar (o que faz vocês tomarem a iniciativa de agir)?		
18. Descreva e explique o funcionamento do conselho tutelar?		

19. Qual o volume (número) de atendimentos (por dia, mês, ano)?
20. Qual o tipo de atendimento predominante?
Questões avaliativas
21. Como avalia o papel do conselho tutelar no sistema de proteção da criança e do adolescente?
22. Qual sua avaliação do processo (eleitoral) de escolha dos conselheiros tutelares?
23. Como o conselho tutelar é um órgão executivo, não seria mais conveniente que fosse um emprego público de carreira?
24. Qual a sua avaliação, em termos de pontos negativos e positivos, do conselho tutelar?
25. Qual a sua avaliação, em termos de pontos negativos e positivos, do seu trabalho como conselheiro tutelar?

Anexo 2 – Entrevistas

Conselheiro A

Qual teu nome completo

Tua idade? 38 anos, teu estado civil? solteiro enrolado, a 11 anos.

Qual a tua formação? cursei até o sétimo semestre de ciências sociais e atualmente eu curso direito, superior incompleto na realidade, ta bom, ciências sociais e direito.

Quando tu ingressou aqui no conselho? eu ingressei no conselho 13 de novembro de 2009, G então faz 7 anos, o que te despertou o interesse para ser conselheiro tutelar?

J: eu sou servidor público da antiga fundação movimento assistencial, concursado no cargo de educador social, entrei em 2001 e desde lá eu trabalhei no albergue noturno com moradores de rua, depois trabalhei, peguei o finalzinho do antigo centro integrado da criança e do idoso e trabalhei em casas lares na época e na casa de resgate solidário, casa onde crianças e adolescentes usuários de drogas faziam tratamento e trabalhei com muita criança em situação de rua só que na condição de educador social eu era muito limitado, não que hoje eu não tenha a limitação das políticas públicas, mas a minha atuação era mais palhativa, digamos assim, eu não conseguia ter uma interferência direta pra evitar chegar no problema, evitar que as crianças chegassem nas casas lares, nisso eu fui amadurecendo o período que eu tive dentro da secretaria, em 2009 quando teve eleição pro conselho tutelar eu resolvi tentar pra poder interferi diretamente nas políticas públicas e tentar direcionar a juventude no caminho mais correto G: e quando tu te candidatou para a eleição no conselho tutelar tu representava essa instituição?

Não, na realidade eu representava a comunidade tipo assim eu me criei no bairro cruseiro e com 12 anos eu fui morar no pestano e ali eu vi muitos amigos morrerem e serem presos por causa da drogadição e nesse período aí pouco antes de 2009, acabei saindo do pestano e vim morar na zona do porto e já tinha filhos e aquele ambiente que eu ia ali, não generalizando, mas aquele ambiente não era o mais adequado para criar teu filho numa certa tranqüilidade, daí eu e a minha companheira, minha namorada (risos) agnt teve a oportunidade de vir mais pro centro e eu fiquei pensando no que eu poderia fazer para ajudar as famílias daqueles que cresceram comigo, então eu vi no conselho tutelar esa oportunidade, e hoje é isso que eu faço, eu trabalho tentando evitar que as crianças entrem na criminalidade, na drogadição tentando fortalecimento de vínculos, tenttar dar uma infância melhor para eles.

Então a tua eleição para conselheiro tutelar, tu atribuiu a comunidade que tu veio?

Assim, essa primeira eleição eu fiz 278 votos, em torno de 200 votos foi da comunidade, os outros foi espalhados pela cidade. 80 por cento foi a comunidade

Assim, se tu puder me falar, quais são os objetivos do conselho tutelar? O que o conselho tutelar faz efetivamente?

Legalmente, o conselho tutelar é o órgão criado através da Lei 8.068/99 ele tem o dever de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança, não só dos direitos, mas dos deveres, o ECA foi criado, tentando contextualizar rapidamente, o eca foi criado em um período onde as crianças, assim como as mulheres não tinham muitos direitos, agnt vem do século passado, com a criança sendo tratada como um adulto e miniatura, crianças tendo relações sexuais com 9 10 anos, casando irmão com irmão então o eca veio para dizer bom, daqui para diante, pós constituição de 88, a partir desse momento as crianças vão ser tratadas assim como os adultos, porém com a peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, dando todo o suporte para esse desenvolvimento seja dentro do socialmente adequado, digamos assim, a missão do eca é zelar pelo direito dessas crianças, mostrar pra sociedade que essa criança é um sujeito de direito sim, esse é o ponto principal do eca.

Então o conselho seria?

Esse órgão que faz esse elo entre sociedade, criança adolescente famílias, com essa questão da drogadição e violência, as famílias perderam as referencias, a igreja fazia esse papel, onde o padre determinava o que era correto e como deveria ser a conduta dessa família, não só o padre, mas os fundamentos religiosos, então tinha toda uma conduta, assim como a ditadura fez esse papel. A instituição família acabou ao longo do tempo tendo suas modificações e perdendo o centro de referência, a sociedade passou a ser paternalista e materialista. As mulheres tem um papel importante nisso, não sou machista, mas quando as mulheres passaram a trabalhar fora a família meio que se perdeu nesse sentido, o eca vem para isso, dizer que o pai não é a pessoa que manda na família mas a família é um conjunto de fatores onde cada um tem o seu papel, o homem a mulher as crianças, então o estatuto vem regular isso.

Então tu achas que o conselho tutelar aqui de Pelotas consegue cumprir esses objetivos previstos no ECA?

Eu vou falar especificadamente de Pelotas, o que acontece? Infelizmente muitos dos governantes entendem o ECA como uma imposição, isso a nível de Brasil pois temos contato com vários conselhos, muitos entendem como uma imposição federal, e vêem como um empecilho, pois o conselho com essa tarefa de zelar pelos direitos, se torna uma pedra no calcanhar de qualquer administrador. Aqui em Pelotas por exemplo nós temos um déficit na área de psiquiatria infantil, não temos neurologista na rede, hoje com essas doenças

modernas, hiperatividade, TDH temos uma demanda bem grande desses serviços que não temos na rede. Então qual é o papel do conselho tutelar? Apontar para o governo as políticas públicas nesse sentido. Por exemplo, quando eu entrei em 2009, estão sendo criados aqueles residenciais eldorado e já tava começando o Buenos Aires, La e 2009 nos reunimos com o secretário de educação e apontamos que já temos um deficit de tantas vagas para a educação infantil aqui, com esse loteamento. Em 2009 já alertávamos pra ti ver, agora o déficit ano passado de vagas era em torno de 2.300 vagas, a prefeitura tem melhorado nesse sentido. Mas temos problemas nesse assunto também, que eu te aponto. No ano passado também nós tivemos a obrigatoriedade de crianças de a partir de 4 anos de idade estarem já na educação infantil e nós viemos apontando isso a bastante tempo. O conselho é a pedra no sapato do administrador porque é aquele órgão que cobra pelas políticas públicas em prol de crianças e adolescentes, e ele tem esse poder de cobrar. No caso do prefeito não cumprindo nos podemos ingressar com pedido até de uma ação civil pública junto ao ministério público.

G:Então quais tu acredita serem as maiores limitações do conselho? Da atuação?

Problema muito grande de estrutura, o conselho vem se modernizando, desde de 2014 eu e alguns colegas viemos brigando pela informatização do conselho. Hoje nós já temos um sistema informatizado porque a nível federal nós temos o SIPIA, só que antes ele precisava de um super computador pra ser instalado aí quando conseguimos os computadores, o sipia já era uma versão mais leve, online, mas daí nós necessitávamos da capacitação. Cinco ou seis vezes o governo federal marcou a capacitação com agnt, daí troca a política pública, troca coordenador disso e daquilo aí se perde tudo.Entao diante dessas dificuldades, relacionado ao sipia, eu e mais duas colegas, da gestão passada sentamos e pedimos pra conepel acerca da possibilidade de criar um sistema, nos fomos conversar com o prefeito Eduardo e ele na pessoa do chefe de gabinete nos deu sinal verde para criarmos esse nosso sistema, o SAI, onde nos temos um link do conselho, onde cada conselheiro através de login e senha pode entrar no sistema e lançar os dados das famílias que fica disponível para todos os conselheiros, outra coisa legal que o SAI traz é todos os casos de trabalho infantil por exemplo, tem um link que já fica disponível para a secretaria de justiça social e segurança onde o pessoal tem acesso e já pode estar abordando essa família e não precisamos esperar o documento do conselho tutelar pra que isso ocorra.

Limitações estruturais, que mais, conselho vem brigando junto com o MP muito se fala da rede de atendimentos, não é que aqui em Pelotas não tenha essa rede, até tem e ela é ampla, mas por exemplo hoje o ct tem uma demanda grande, mas não tão grande quando eu entrei aqui, em 2009 eu não atendia menos de 30 pessoas por dia pra tu conseguir dar um atendimento de qualidade era muito difícil, por isso nós brigamos pela criação de mais dois conselhos que legalmente era possível, então de agosto pra cá eu já consigo atender melhor aquela família. O problema estrutural era bem maior, por exemplo, até que eu conseguisse um carro pra ir até a família, até que eu conseguisse mandar o documento para o órgão da rede, a criança ainda estava pedindo na rua, ou trabalhando, hoje em dia já está melhor, mas mesmo assim, temos limitações estruturais, o que melhorou muito com o SAI porque automaticamente já vai a informação para o órgão competente para que já possa pedir pra equipe da assistência social já fazer a inclusão dessa família nos programas sociais do município.

Esse sistema então já ajudou bastante na integração desses órgãos da rede de proteção em Pelotas.

J: Uma outra coisa, a rede existe em Pelotas. Mas com dificuldades, as vezes o serviço não tem o conhecimento do outro, então nós que temos uma visão mais ampla da rede, tentamos fazer essa interligação entre os órgãos. O conselho vêm proporcionando esse atendimento em rede, nós também fazemos alguns seminários a fim de integrar a rede. Temos alguns projetos pilotos desenvolvidos para que ocorra essa integração e os órgãos da rede saibam uns dos outros. Nós queremos reunir mensalmente as escolas para essa ligação, onde todos os serviços públicos debatam o que está funcionando, o que existe de política pública disponível. Essa troca de informações é interessante.

Conselheiro B

Tu podes me informar teu nome completo

27 anos

Solteira

Superior pedagogia

Quando tu ingressou no conselho tutelar?

Janeiro deste ano

Janeiro de 2017 então

Isso

O que te despertou o interesse em ser conselheiro tutelar?

Trabalho com crianças a 12 anos eu era professora

Ingressei com 14 anos com trabalho voluntario com crianças, acabei me envolvendo, trouxe a minha mãe também que é assistente social, de volta para esse meio, ela não atuava e hoje ela atua. ENTÃO vendo o que as crianças passavam e eu quis fazer mais e eu vi este meio, conselho tutelar como uma chance.

A que tu atribui a tu eleição?

Muita GNT já conhece meu trabalho, conhece o que eu faço, foi através dessas pessoas que eu consegui meus votos.

Na tua concepção quais são os objetivos do conselho tutelar?

Garantidores de direito, zelar pelo direito de crianças e adolescentes. O objetivo é este, não ter nenhuma criança ou adolescente com direito violado, é onde a GNT atua.

Nesse tempo, tu acredita que o conselho consegue alcançar esse objetivo?

Infelizmente na maioria das vezes não, porque o que acontece, o conselho encaminha, quando agente vê que tem algum direito sendo violado agente encaminha para algum serviço da rede, inclui vários órgãos, quem executa é a rede, o dever do conselho é encaminhar para alguma medida de proteção, depende de muita coisa além de nós, depende de muitos setores.

A nossa demanda a cada dia aumenta mais, tanto que hoje nós temos 10 conselheiros novos nos éramos 20, somos 30, pela demanda, e cada vez aumenta mais.

O conselho é o órgão que interliga todos os outros órgãos da rede de atendimento à infância e juventude.

E pra ti quais são as maiores limitações e dificuldades na atuação do conselho tutelar?

Temos dificuldades no uso de drogas que cada vez aumenta mais, muito precoce, nós temos a falha que só tinha o atendimento após os 12. Por isso eu digo, a falha é na rede de atendimento, por isso o fortalecimento é importante.

Temos limitações estruturais, por exemplo, essa mesa eu que trouxe, o computador também, o telefone eu consegui, quando eu cheguei não tinha nada. Questão de

impressora, tonner, o elevador está estragado. É uma série de fatores que atrapalham o trabalho, nos limitam.

As atividades do conselho estão restritas a sede?

Não, tanto que agora fomos para capacitação, temos que fazer atendimentos externos, recebemos denúncias temos que ir até o local da denúncia para averiguar. Recebemos ofício da promotoria para chegarmos situação de alguma criança ou adolescente, temos que ir no local.

O conselho tutelar tem atuação preventiva ou ele só age mediante provocação?

Infelizmente, nós agimos mais mediante provocação, o conselho atua quando já temos o caso. Mas nós recebemos muitos pais e famílias com conflitos, não sabendo lidar com o filho, aí não tem nenhum direito sendo violado ainda, daí nós tentamos conversar para tentar resolver aquela situação, orientar os pais e os filhos, por exemplo, eu dou palestras nas escolas para trabalhar a questão da prevenção.

O que motiva o nosso trabalho, é o direito violado.

Tu terias como me explicar como funciona o conselho? Como é a atuação?

Por exemplo, se tocar o telefone agora com uma denúncia grave, uma criança foi espancada a mãe é usuária. Nos temos que ir até o local imediatamente, para checar se realmente essa criança foi espancada, se realmente essa mãe é usuária. E nos recebemos diversos tipos de denúncias umas procedem e outras não procedem, então agente sempre tem que chegar. Nos estamos tentando desmistificar, o conselho tutelar está para ajudar a sociedade e não para repreender, não como órgão repressor. Agnt quer ajudar as famílias a se estruturarem.

Qual tu achas que é o atendimento mais freqüente?

Conflito familiar e drogas

Tu sabes quantos atendimentos vocês realizam por dia/mês?

Hoje mesmo são duas e pouca eu já fiz 7 atendimentos. Os atendimentos fora o conselho disponibiliza carro e motorista, mas muitas vezes acontece de requisitar carro, mas não tem, as vezes outro conselheiro está usando. É complicado.

E na maioria das demandas vocês tem bastante sucesso ou não?

Geralmente quando é externo agente notifica para a pessoa vir aqui no conselho e nos realizarmos o atendimento via sistema, registrar aqui pegar copia de documentos. A maioria da demanda agente consegue encaminhar, mas é complicado, pois muitos serviços não dependem da agente depende dos outros órgãos da rede.

E o que tu achas do processo eleitoral de escolha dos conselheiros? Tu acredita ser a forma mais correta de ingressar?

Eu acredito que esta muito a mais focado a ser c.c do que não ser, os conselheiros que tem padrinhos são sempre eleitos. Na minha opinião a melhor forma seria ser um concurso público, por exemplo, pelotas é um município que não exige que o conselheiro tenha experiência com criança e adolescente, assim como nos recebemos pessoas cruas que acabam se dando bem, mas as vezes não, a experiência pesa e a pessoa não desenvolve um bom trabalho. Até mesmo a promotora falou esses tempos que acharia melhor ser um concurso público pra ser sempre os mesmos conselheiros, porque acaba que quando tu ta trabalhando num caso, resolvendo, quando vê acaba teu tempo, troca o conselheiro e acaba voltando tudo de novo, isso prejudica a criança e adolescente. A questão da continuidade ajudaria o trabalho a ficar melhor.

Qual a maior contribuição do conselho tutelar na defesa dos direitos da criança e do adolescente?

Eu acho que é ter o poder de encaminhar e cobrar dos órgãos públicos as demandas das crianças e adolescentes mais carentes, muitas vezes a família sozinha não consegue assegurar o cumprimento de todos esses direitos

Conselheiro C

Estado civil casada Grau de formação: superior incompleto, direito Data de ingresso no conselho? Janeiro de 2010. Estou no segundo mandato

O que despertou teu interesse para ser conselheira?

Na primeira gestão eu não tinha muito conhecimento das atribuições do conselho, mas na segunda eleição, eu tive, tanto que eu escolhi a faculdade ligada a este meio. Hoje em dia o que me motivou foi a falta de respeito com todas as pessoas, especialmente com as crianças e adolescentes. É tao normal desrespeitar os direitos, então se eu puer fazer pelo menos alguma coisa para que as crianças não tenham seus direitos violados eu já me sinto tranqüila.

Antes de ingressar como conselheira tutelar, tu representava alguma instituição?

Não, trabalhava com transporte de valores, outra área.

A que tu atribuiu teu sucesso na eleição?

Na primeira eleição, ao meu vinculo de amizades, na segunda pelo trabalho que eu desempenhei no segundo mandato.

Quais são os objetivos do trabalho do conselho tutelar?

Que nenhuma criança fique em desamparo aos seus direitos

Tu acredita que o conselho de pelotas consegue alcançar esse objetivo?

Acredito que 90% dos casos o conselho consegue alcançar seus objetivos.

Quais são as maiores dificuldades e limitações na atividade do conselho?

Estrutura e rede de atendimento, sem dúvidas.

A rede que tu falas é a rede de proteção?

Isso, quando as casas e abrigos não é tanto, ma a rede de atendimento. Porque como nós requisitamos serviços, quando tu encaminha uma criança para saúde mental, aqui em Pelotas, é muito precária, tu manda pro caps e chega de volta aqui a mãe informando que não tem psicólogo lá. Então tu faz o encaminhamento, mas não tem pra onde encaminhar, então eu acho que se os atendimentos não ocorrem como deveria isso é uma falha da rede mesmo.A rede aqui em Pelotas peca muito, a seis anos peca muito, saúde mental é muito complicado.

As atividades desenvolvidas pelo conselho estão restritas a sede?

Não nós temos atuação fora daqui. Agente faz atendimentos além de verificação de denúncias nós fazemos palestras reuniões com diretores, pra explicar as atribuições do conselho.Cada integrante do conselho tutelar representa algum grupo de conselho de políticas publicas na cidade, cada um de nós tem que acompanhar essas reuniões. Então agente faz um trabalho fora também.

Então o conselho tutelar tem uma atuação preventiva ou só mediante provocação?

Eu entendo que nós temos uma atuação preventiva também, uma vez que nós fizemos palestras para os pais, para que eles fiquem ciente dos seus deveres. Realizamos palestras também nas escolas para os professores ficarem cientes dos seus deveres e suas atribuições. Então acredito que agente tenha também atribuições preventivas.

O que motiva a iniciativa de ação do conselho?

A denuncia e a violação de direitos. Na verdade agente precisa receber a denuncia para agnt começar a atuar.

Terias como tu me descrever, com um exemplo, quando chega uma denuncia aqui como é o procedimento?

Depende do tipo de situação, por exemplo uma super comum, maus tratos. Nos recebemos a denuncia, captamos a maior quantidade de informações possíveis, pegamos o nome da criança, a idade, o endereço, se tem informações de onde estuda a criança agente já entra em contato com a escola e tal. Dali agente desloca pra ver a situação, chegando lá se for evidenciado mesmo os maus tratos, ou se aplica uma advertência ou se chega a coisa mais adiantada agente faz a retirada da criança como medida de proteção.

Qual seria o percentual de demanda atendido?

A demanda em números? É isso? Eu acho que no mínimo por dia 2 ou 3 denuncias, por tarde na minha micro.

]Qual seria o tipo de atendimento predominante?

Essa micro nossa foi aberta em agosto, infelizmente eu to com muito atendimento de abuso sexual. Se eu analisar ao longo dos meus seis anos para esses últimos meses, eu acho que bateu o record dos outros seis anos.

Qual seria o percentual de sucesso em relação a demanda que chega aqui no conselho? Na micro de vocês?

Olha por enquanto todas as medidas que eu adotei, foram deferidas e foi tomado o rumo que se determinou, na realidade assim, por enquanto 80 90%.

Tu pretendes voltar ao trabalho de conselheira tutelar novamente?

Eu to no segundo mandato NE, então eu teria que ficar uma fora e após eu poderia voltar. Mas não sei se eu quero. Pretendo ficar dentro da infância e juventude, mas não sei se no conselho tutelar.

Com relação ao sistema de escolha dos conselheiros? Como tu avalia o processo eleitoral de escolha dos conselheiros?

Por mim, o processo deveria ser só uma prova, pq infelizmente mesclou muito com interesses políticos e partidários, então eu acho que não faz bem pro trabalho do conselheiro tutelar, se El não é pedra ele é vitrine. Entao fica difícil tu colocares a Mao na moleira se tu tens uma dívida com alguém. Então, daí se tu tens uma prova é teu entendimento sobre o trabalho, ali tu mostra se tu tens condições de trabalhar como conselheiro, então eu acho que a função da eleição atrapalha um pouco. Eu não acho legal.

Tu acreditas que a forma mais conveniente seria um concurso público?

Eu acredito que seria a forma mais correta, mais transparente.

Como tu avalia o papel do conselho tutelar no sistema de proteção dos direitos da criança e do adolescente?

Olha, se não for o mais importante, com certeza é um dos mais importantes, porque n[os estamos desde lá em cima com o poder judiciário, quanto lá em baixo com o pé no barro, na vila, então é o primeiro que tem contato com aquela violação de direito é o conselho sabe. O conselho age como um elo, um filtro, seja tudo aqui, agente filtra e encaminha para o órgão necessário e tal.

Qual a tua avaliação de pontos negativos e positivos do trabalho como conselheiro tutelar?

Ah, é uma forma que foi decidido que se trabalha 6 horas por dia, mas não tem como fazer tudo nessas seis horas. Eu acabo ficando todo o dia pra conseguir da conta. Um ponto negativo, a carga horária deve ser maior. Isso é um ponto muito negativo.

Ponto positivo é saber que tu pode mudar a vidinha de uma criança naquele um dia sabe. Assim, aqui tu recebe ameaça, tu quer essa incomodação. Mas poxa., mesmo assim tu te sentes tão útil como ser humano sabe, eu sinto bah, hoje eu mudei a vida de uma criança pelo menos, hoje ela não vai ta sendo estuprada, apanhando, pelo menos hoje ela vai estar em segurança. Isso pra mim vale mais que qualquer coisa.

Conselheiro E

Idade:38

Casada

Escolaridade: superior incompleto, cursando direito.

Data de ingresso: primeira vez 12/12/2005 como suplente, naquele mandato eu vinha trabalhava um período curto e saía, eu cobria as férias

2009, suplente, trabalhei pouco tempo. Em 01/08/16 assumi como titular.

O que te despertou o interesse para o cargo de conselheiro tutelar?

Tem que gostar tem que querer que ter amor e interesse e agir pensando sempre e se fosse o meu filho. Agente trabalha com a lei para proteger e fiscalizar o direito deles.

A que tu atribui o teu sucesso na eleição para o cargo de conselho tutelar?

Não representava nenhuma instituição. Foi mais família e amigos mesmo, não tenho vínculo político nenhum, nenhum amigo político.

Quais são os objetivos do trabalho do conselho tutelar?

Principalmente buscar garantir direitos da criança e do adolescente.

Tu acreditas que o conselho tutelar aqui de pelotas consegue atingir esses objetivos?

Com esses dois novos conselhos tutelares que entraram, com a micro região cinco e seis, claro a demanda está sendo melhor distribuída e atendida também. Mas a demanda é muito grande, antes era muito pior nós éramos apenas 20, hoje somos 30, mas se agente foi pensar para atender todo o município ainda é pouco. Mas mesmo assim, eu acredito que agente tenta atingir nosso objetivo de fiscalizar e garantir esses direitos.

Quais são as maiores limitações do trabalho do conselho tutelar?

É o atendimento no caso dos encaminhamentos que agente faz, por exemplo aqui em pelotas nós não temos neurologista infantil, psiquiátrico, tem um mais a demanda é muito grande e o atendimento é demorado, daí agente tem que fazer os encaminhamentos e vê se aquele direito foi atendido e se ela não ta naquela lista de espera gigante piorando o grau de necessidade dela.

Então a questão da rede de proteção que ela é deficitária?

Não seria a rede de proteção, mas sim a rede de atendimento, principalmente na questão da saúde mental, está muito em falta, está em déficit.

Com relação a limitações estruturais:

Nós temos, é muito visível, todos os conselheiros reclamam disso, NE nós aqui não temos computadores ainda, mas agente tem como trabalhar, quando agente quer agente atende com pedaço de papel e caneta na mão.

As atividades desenvolvidas estão restritas a sede?

Não, nós realizamos visitas para saber o andamento dos encaminhamentos que nós fazemos. Para ver se as medidas que requisitamos estão sendo cumpridas. Para ver a questão da família, da vulnerabilidade e higiene.

O conselho tem atuação preventiva ou somente mediante provocação?

Mediante provocação, nós trabalhamos através das denúncias.

Tu poderias me descrever e explicar o funcionamento do trabalho através da denúncia? Podes me explicar com algum caso?

Por exemplo, toda forma de abuso familiar doméstica agente não tem como detectar a denuncia chega e agente não tem como dizer se aquilo tem fundo de verdade ou não. O principal seria fazer o encaminhamento pro NACA, claro se existir alguma denúncia grave que diga que o suposto abusador mora naquele endereço junto com a criança nós tomamos aquele cuidado para preservar a integridade física daquela criança ou adolescente, enquanto está sendo feito esse atendimento, claro cada caso é um caso, tem suas peculiaridade, dependendo agente pode retirar a criança do ambiente ou até o suposto abusador, depende do caso, depende muito da família né, se é o pai se é só o companheiro da mãe.

Qual seria pra ti o percentual de sucesso em relação as demandas que vocês atendem aqui?

É difícil agente saber, porque depois que agente faz esse atendimento e vê que ta tudo bem NE, tirando os casos de drogas e craque, que infelizmente esse índice não é bom., mas os outros casos geralmente nosso índice de sucesso é bom.

Tu sabes me dizer qual o volume de atendimentos por dia, mais ou menos?

Depende muito do dia, um dia calmo como hoje, para cada conselheiro 10 ligações, 10 atendimentos, num dia mais agitado não tem como parar.

Qual seria o tipo predominante que ocorre?

Acompanhamento psicológico e escolar, com relação a freqüência escolar.

Tens interesse em se manter na atividade?

Tenho interesse.

Com relação ao processo seletivo para escolha dos conselheiros tutelares?

Tá tudo conforme a lei, o que o estatuto prevê, que tem que ter a eleição, o município optou pela prova, então esta tudo conforme a lei.

Mas na tua opinião é a melhor forma de escolha?

Olha, eu acredito que sim.

Como tu avalia o papel do conselho tutelar no sistema de proteção à criança e adolescente em Pelotas?

A necessidade que a criança e o adolescente tem na garantia de direitos, esse é o papel do conselho, é garantir de fato todos esses direitos, vê o que ta precisando quando chega aqui pra nós e buscar esse atendimento.

Conselheiro F:

Te nome completo

Idade 39 anos

Estado civil solteiro

Formação: formado licenciatura em geografia e especialista em educação.

Data de ingresso: este anjo eu sou conselheiro tutelar suplente, entrei dia 31 de agosto de 2016

O que te despertou o interesse pelo cargo?

Na verdade eu anos sou professor e trabalhei muitos anos, já ocupei todas as funções numa escola, e o que me despertou a querer ser conselheiro foi a dificuldade que agente tinha em alguns lugares de lidarmos com as crianças e depende do lugar onde se trabalha a vulnerabilidade social é grande e os professores como uma comunidade em geral tem

dificuldade em lidar com isso, então isso foi um dos principais motivos que me levou a trabalhar no conselho tutelar.

A que tu atribui a tua eleição?

Foi um conjunto de diversos fatores colegas de trabalho rede de amigos foi nesse sentido,. Quais são os objetivos do trabalho do conselho tutelar?

O objetivo do conselho tutelar é garantir os direitos da criança e adolescente, bem estar social em modo geral.

Tu acredita que o conselho tutelar consegue atingir na maioria das vezes esse sentido?

Olha com muita dificuldade consegue mais tem muita coisa pra melhor no conselho foi ampliada a rede de conselheiros, nessa gestão são 30 conselheiros, mas tem algumas coisas que a parte humana que atrapalha um pouco

Quais as maiores dificuldades e limitações do trabalho do conselho em pelotas?

A infra estrutura de carros disponibilidade pra mim é uma das principais ta melhorando, mas muitas vezes agente quer fazer visitaçãõ mais não existe carro suficiente tem algumas coisas que não é função do conselheiro tutelar, aí já é 8uma outra discussão, muitas coisa que para agente não é nossa atribuição.

As atividades do conselho tutelar estão restritas a sede?

Não, agente atua aqui com os atendimentos, tem os plantões 24 horas, a atribuições do conselheiro é atendimento 24 horas.

O conselho tutelar tem uma atuação preventiva ou só mediante provocação?

Ele tem em alguns casos e isso depende de conselheiro para conselheiro, tem alguns conselheiros tutelares que trabalham nas escolas como prevenção em várias escolas falamos sobre vários temas, fala sobre violência sobre drogas, tem essa parte de prevenção, mas é claro que agente trabalha mais com os fatos já consumados.

O que motiva a iniciativa de ação do conselho tutelar?

Olha aqui é um, como eu osso dizer, chega muita coisa, na verdade funciona como se fosse um hospital um SUS, um pronto socorro, agente tudo que é tipo de coisa, agente atende desde coisas que não são nossa atribuição, por exemplo uma guarda de uma criança que não é nossa atribuição, ,mas também agente atende coisas que agente não acredita que existe, é muita responsabilidade trabalhar aqui no conselho, agente as vezes não consegue atender tudo agente tem que dar uma prioridade. Pode chegar uma denúncia anônima pode chegar uma denúncia para os direitos humanos e nos repassam, ode vir um parente um vizinho, vem tudo que tu até um adolescente que bate nos pais, por exemplo, então é muita coisa.

Um coisa também, aqui agente faz alguns encaminhamentos e por aqui algumas coisas andam mais rápido, daí alguns serviços que deveriam ser feitos em outro lugar acabam sendo feito por aqui, tipo uma certidão de nascimento que se agente encaminhar por aqui é gratuita, os mais pobres geralmente vem pedir ajuda, mas também existe pessoas com bom poder aquisitivo.

Tu podes me descrever como é o funcionamento do conselho, com algum exemplo?

Geralmente agente procura não ir sozinho quando chega uma denuncia, geralmente dois ou três colegas vão juntos para agente poder interpretar algumas coisas que acontecem, Poe exemplo uma questão de abuso, posso relatar aqui por exemplo que tem uma denuncia de abuso de uma criança que aqui todos os dias uma pessoa assediava uma criança na saída da escola agente foi verificar o que acontece a abordagem tem que ser com cuidado porque agente não sabe com o que ta lidando com o tipo de pessoa que ta lidando, as vezes a denuncia [e falsa, mas as vezes agente não consegue não concretizar o ato, ou o

denunciado não está, ou no ato da denúncia não foi concretizado o ato. Se vocês interpreta, como uma situação de abuso como o conselho procede? Nos procedemos da seguinte forma: dependendo do grau da coisa agente chama a brigada militar para nos auxiliar para nos acompanhar nesse caso e dependendo do que for agente recolhe o menor e encaminha para um familiar próximo, só em ultima instância se recolhe para uma instituição para menores, agente sempre busca se tem que deixar a criança, ver algum familiar com grau de parentesco, para afastar preventivamente de qualquer abuso e após agente oficia a promotoria e passa o caso.

Qual pra ti seria o percentual de sucesso em relação a demanda que vocês atendem aqui? 85%, temos 15% que são fatores estruturais e humanos que dificultam, até porque agente faz encaminhamentos, isso é uma questão muito importante, e que tem necessidade urgentíssima gravíssimas que não conseguem ser assistidos pelas políticas publicas, não conseguem atendimento nos postos, e daqui a agente consegue, com b=força de vontade do conselheiro consegue encaminhar e é bem sucedido.

Qual seria pra ti o atendimento predominante?

Predominante são as chamadas físicas, os alunos que se evadem da escola por vários motivos daí a escola manda pra nós, e agente entra em contato com a família, muitas vezes o endereço não é, o telefone não é, agente vai no endereço, chama no conselho pra conversar e agente faz todo aquele processo de buscar o porque daquela criança não ir na escola.

Tu tens a intenção de te manter na atividade de conselheiro tutelar?

Tenho sim, posso te dizer que tenho.

Agora com relação ao processo de escolha dos conselheiros qual a tua avaliação sobre esse processo? Tu achas que é o ideal?

Olha, uma parte do processo, a parte das provas em si é tranqüilo, mas o processo eleitoral é um absurdo o que acontece grande parte dos conselheiros tutelares são cabides de políticos né, que montam estruturas como se fosse uma eleição pra prefeito ou vereador para conseguir eleger aquelas pessoas, e se tu fores buscar a fundo, grande parte, eu digo 50% tem ligação com algum político aqui na cidade de Pelotas, COMPLICADISSIMO ESSA ULTIMA ELEIÇÃO FOI ESCANCARADO TU QUE SE É PROIBIDO NUMA ELEIÇÃO NORMAL ACONTECEU NESSA ELEIÇÃO ENTAO EU SE tivesse poder pra cancelar essa eleição, eu cancelava eu anulava essa eleição e faria outra.

Qual pra ti seria a maneira mais conveniente?

O processo de eleição como é unificado é uma coisa difícil de se mudar, poderia se continuar com as eleições mas de maneira que tivesse maior fiscalização, porque só não fizeram chover nessa ultima eleição, fizeram churrasco, transporte ilegal, se tu for puxar algumas pessoas elas são ligadas até com grau de parentesco com alguns políticos.

Tu achas que seria mais conveniente que fosse um concurso público então?

Não, pelo que acontece não, porque se faz um concurso, se fosse só uma prova seria mais justo, se fosse só prova sem eleição, seria mais justo daí iam entrar pessoas capacitadas com o nível maior, porque o nível da prova é de ensino fundamental NE, se alguém não consegue passar naquela prova NE, mas eu vejo que isso seria uma maneira de acabar com essa questão política.

Eu não concordo só que seja um emprego de carreira porque, ao mesmo tempo que tu coloca uma pessoa que seja intelectualmente falando mais capacitado, sejam os melhores que vão atuar no dia a dia, entre tu colocar uma pessoa, um funcionário de carreira que não

tenha disposição para trabalhar durante 20 e 30 anos, então essa possibilidade de mudar, de só poder ter dois mandatos é muito boa.

Como tu avalia o papel do conselho tutelar no sistema de proteção a criança e adolescente? Ele é eficaz, pelo menos os conselheiros que eu trabalhei são muito comprometidos, conselheiros que abdicam das suas vidas para esse trabalho sabe.