

Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciências Humanas – IH

Departamento de Serviço Social – SER

Tecendo teias para a cidadania: o papel dos conselheiros tutelares na consolidação da rede de proteção integral da infância e da adolescência.

Vanessa Raquel Wagner

Brasília – DF, julho de 2011

Vanessa Raquel Wagner

Tecendo teias para a cidadania: o papel dos conselheiros tutelares na consolidação da rede de proteção integral da infância e da adolescência.

Monografia apresentada ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Professora Doutora Ailta Barros de Souza.

Brasília - DF, julho de 2011.

Vanessa Raquel Wagner

Tecendo teias para a cidadania: o papel dos conselheiros tutelares na consolidação da rede de proteção integral da infância e da adolescência.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dra. AILTA BARROS DE SOUZA
Orientadora

(Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – SER/IH/UnB)

Prof^a. Mestra CAROLINA CÁSSIA BATISTA

(Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – SER/IH/UnB)

CECY MARQUES DE ALCÂNTARA

(Assistente Social da Primeira Vara da Infância e Juventude – TJDF)

Brasília, de Julho de 2011.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a minha família, que sempre me apoiou em todas as decisões que tomei ao longo da vida. Graças ao apoio incondicional desta, pude chegar com tranquilidade e sabedoria ao final do curso de graduação em Serviço Social.

Também quero agradecer ao meu namorado, Jeferson Martins de Castro que sempre esteve ao meu lado nos momentos difíceis e tem me acompanhando durante todo o processo de formação acadêmica. Obrigada também por ter sido um grande companheiro e amigo.

Quero agradecer aos amigos que fiz ao longo de minha formação profissional no curso de serviço social e que tornaram esse período inesquecível.

Aos conselheiros tutelares de Brasília, que participaram de forma espontânea e consciente da pesquisa aqui apresentada.

Agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Ailta Barros de Souza, que me acompanhou e me apoiou durante todo o processo de construção do trabalho aqui apresentado. Agradeço pela paciência, dedicação e compreensão que teve comigo desde a elaboração do projeto de pesquisa até a concretização do mesmo sob a forma da monografia que adiante apresento.

Obrigada a todos os que fazem parte da minha vida e que direta ou indiretamente estão vivenciando esse momento de conquista tão especial para mim.

Resumo

A presente monografia analisa o processo de consolidação da rede de proteção integral da criança e do adolescente, tendo como eixo articulador da análise a atuação dos conselheiros tutelares de Brasília-DF, que pertencem ao Conselho Tutelar Brasília Sul e ao Conselho Tutelar Brasília Norte, que estão localizados na região administrativa do Plano Piloto do Distrito Federal. Para chegarmos aos resultados apresentados a seguir, desenvolvemos uma pesquisa de cunho exploratório e utilizamos o método qualitativo de análise a fim de demonstrar como ocorre o funcionamento e a consolidação da rede proteção integral da criança e do adolescente, prevista na Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente. O trabalho consiste sobretudo em uma análise do papel dos conselheiros tutelares enquanto agentes promotores de direitos das crianças e adolescentes e suas conexões em uma perspectiva de rede de políticas públicas, no sentido de mostrar quais são as vicissitudes e as dificuldades que os mesmos encontram no desempenho de seu papel. Tal abordagem nos levou forçosamente a tratar das discrepâncias e desafios reais enfrentados pelos respectivos conselheiros, que destoam das determinações previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. O trabalho lança um olhar, embora indireto, sobre o papel do Estado na implementação do ECA e na garantia dos direitos da criança e do adolescente segundo o preceituado no Artigo 227 da Constituição Federal assim como na lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

Palavras chave: Infância, Adolescência, Conselho Tutelar, Conselhos de Direitos, Estatuto da Criança e do Adolescente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I: A HISTÓRIA DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA.....	12
1.1 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE INFÂNCIA	12
1.2 O PROCESSO HISTÓRICO DA INFÂNCIA NO BRASIL E O LUGAR DA ADOLESCÊNCIA.....	15
1.3 AS INOVAÇÕES E MELHORIAS QUE O ECA TROUXE PARA A POPULAÇÃO INFANTO-JUVENIL BRASILEIRA	18
CAPÍTULO II: A REDE DE PROTEÇÃO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA.....	22
2.1 OS CONSELHOS TUTELARES.....	22
2.2 OS CONSELHOS TUTELARES E A IMPORTÂNCIA DO TRABALHO EM REDE.....	25
2.3 O SISTEMA DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	28
2.4 A REDE QUE GARANTE A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	30
CAPÍTULO III: A AÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES: O TRABALHO DOS CONSELHEIROS COMO DETERMINANTE DO PAPEL E DA EFICÁCIA DOS CONSELHOS TUTELARES E A REDE EM QUESTÃO.....	36
3.1 METODOLOGIA	36
3.2 ANÁLISE DOS DADOS.....	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57
ANEXOS	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEATS – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEREVS – Centro de Referência para Proteção Integral da Criança e do Adolescente em Situação de Violência Sexual – da 1ª VIJ

CEF – Centro de Ensino Fundamental

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DCA – Delegacia da Criança e do Adolescente

DREPPC – Diretoria Regional de Ensino do Plano Piloto Cruzeiro

DF – Distrito Federal

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

ONU – Organização das Nações Unidas

SAM – Serviço Nacional de Assistência ao Menor

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SGDCA – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

SIPIA – Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

VIJ – Vara da Infância e Juventude

INTRODUÇÃO

A percepção da difícil realidade do sistema de proteção integral da infância e da adolescência levou-nos a optar pela realização da pesquisa e análise de dados sob a forma da monografia que ora apresentamos. Tal percepção foi forjada ao longo da realização do estágio supervisionado em Serviço Social I e II, cujo campo foi o Centro de Referência para Proteção Integral da Criança e do Adolescente em Situação de Violência Sexual – CEREVS, da Primeira Vara da Infância e Juventude – 1ª VIJ, pertencente ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, o estágio foi realizado durante o segundo semestre de 2009 e o primeiro semestre 2010. Neste período, percebeu-se que existia um grande número de casos de crianças e adolescentes que haviam sofrido violação de seus direitos e não conseguiam garantir sua proteção e de sua família antes de chegar ao Judiciário. Tal realidade foi o fator preponderante na motivação em realizar essa pesquisa. Foi percebida então a necessidade de realizar uma pesquisa mais aprofundada sobre a temática. Como o papel dos conselheiros tutelares mostrava-se como uma variável de singular importância na articulação da rede de políticas públicas voltada à proteção da criança e do adolescente, propomos a estudar o seu papel na materialização da construção e da consolidação da rede de proteção integral preconizada pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

Após muitas reflexões e indagações fundamentadas por um aporte teórico pertinente, determinou-se como objetivo geral da pesquisa e da elaboração da presente monografia, o de entender como ocorre a consolidação da rede de proteção integral da infância e da adolescência, através do estudo do papel dos conselheiros tutelares do Distrito Federal. Para delimitar a abrangência do estudo proposto partimos do suposto que para entender o processo de consolidação da rede, iniciada pelos conselheiros tutelares, seria necessário identificar as possibilidades e limitações enfrentadas pelos conselheiros na consolidação do seu papel na rede para, a partir de tal entendimento, podermos analisar os dados reais da consolidação da respectiva

rede, comparando com o que o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA preconiza.

Considerando que a grande maioria dos serviços do Estado que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, especificamente no Distrito Federal, se encontra no Plano Piloto, decidimos analisar o Conselho Tutelar Brasília Sul e Conselho Tutelar Brasília Norte, através de um estudo qualitativo. Tal estudo pretende apontar a existência ou não da construção e da consolidação da rede de proteção desenvolvida mediante a análise da atuação dos conselheiros tutelares pertencentes aos dois núcleos estudados. O interesse pelo tema teve ainda como motivação o fato de serem os Conselhos Tutelares órgãos fundamentais que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente enquanto eixo estratégico da defesa dos direitos humanos.

Segundo dados da pesquisa “Conhecendo a Realidade”, que foi realizado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, no ano de 2006, a rede de proteção integral da criança e do adolescente que constitui a defesa dos direitos humanos é falha, pois não possui uma articulação adequada para atender a complexa realidade social. No que se refere aos Conselhos Tutelares do DF, percebe-se uma falta de envolvimento ativo por parte do Governo local com a criança e o adolescente. É possível apreender nitidamente a desatenção do Estado quanto à efetivação da política de proteção integral da criança e do adolescente. Tendo em vista a preocupação de promover o envolvimento ativo do Estado, foi realizada pela Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude e pelos Conselhos Tutelares do DF, no mês de janeiro de 2009, uma audiência pública que trazia a proposta de alterar o número de Conselhos Tutelares, os quais deveriam atender 200 mil habitantes por unidade. Essa audiência previa ainda: o funcionamento dos Conselhos Tutelares durante 24 horas, a criação de uma comissão de ética, a aplicação de prova de conhecimentos específicos aos candidatos ao cargo de conselheiros tutelares, assim como a criação de uma assessoria formada por psicólogos, professores e especialistas em direitos da criança e do adolescente.

O objetivo dessa audiência pública foi revogar a Lei Distrital 2.640/2000, a qual foi substituída pela Lei Distrital nº 4.451, de 23 de Dezembro de 2009. Essa última estabeleceu a necessidade de aumentar o número de 10 unidades

de Conselhos Tutelares, para 33 unidades, além da elevação do número de conselheiros tutelares, que passou de 50 para 165 conselheiros. Tais mudanças legais tinham o objetivo de fomentar o compromisso do Governo do DF e do Poder Legislativo na priorização das questões que envolvem as crianças e os adolescentes. Se tais determinações parecem ter surtido efeito ao nível da execução enquanto determinação judicial, algumas questões merecem ainda ser melhor esclarecidas, o que pretendemos fazer através da análise aprofundada dos dados coletados através da pesquisa que subsidiou a elaboração da presente monografia.

Com o intuito de apresentar respostas sobre o papel dos conselheiros tutelares do DF na construção e na consolidação da rede de políticas públicas voltadas à proteção integral da criança e do adolescente, essa monografia foi organizada em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta algumas considerações sobre a história da infância e da adolescência. Para tanto, partimos de uma reconstrução do processo histórico de construção do conceito de infância assim como da própria infância em sua materialidade e relações com as pessoas e o Estado. Na sequência, apresentamos um breve histórico da infância no Brasil e, na parte final do capítulo, apresentamos as contribuições que o Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe para a sociedade brasileira e especialmente para as crianças e adolescentes.

O segundo capítulo tem como objetivo analisar a rede de proteção integral da infância e da adolescência, partindo do preceituado na legislação pertinente e delimitar os objetivos da pesquisa em função de tais preceitos. Com o intuito de delimitar o campo de análise, iniciamos o capítulo discutindo a natureza e o papel dos Conselhos Tutelares. Em seguida, analisamos a importância do trabalho em rede dos conselheiros assim como a importância do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Para finalizar apresentamos a definição de rede de políticas públicas, e situamos a importância das redes de políticas públicas enquanto conjunto de meios efetivos a fim de garantir a proteção integral da criança e do adolescente.

O terceiro e último capítulo apresenta em detalhes a metodologia utilizada na pesquisa e os resultados obtidos na análise final, onde o papel dos conselheiros tutelares é posto como variável decisiva. Em seguida apresentamos as considerações finais e as questões de pesquisa levantadas

pela análise com o objetivo de estimular o desenvolvimento dos temas propostos em pesquisas futuras.

CAPITULO I. A HISTÓRIA DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA

1.1 A construção do conceito de infância.

A proposição de um conceito de infância constitui o objetivo *apriorístico*, tendo em vista que as noções do senso comum tendem, principalmente diante de tema tão familiar como a infância, a apresentar tendências inspiradas em pré-julgamentos e em pré-noções que negligenciam o caráter histórico e social das representações construídas em torno da criança do adolescente. Assim, para alcançar o objetivo desejado e desconstruirmos tais pré-noções, iniciaremos uma exploração bibliográfica sobre o assunto em questão. Sob tal, base teórica, questionamos tanto o conceito como o sentimento de infância e de adolescência.

“Falar de infância não é algo simples como pode parecer aos olhos de muitos daqueles que a compreendem como uma etapa do processo de se tornar adulto, um vir-a-ser” (BORBA, 2008, p. 89). Já que muitos adultos são capazes de perceber apenas o que falta para que a criança alcance a maturidade que eles possuem. Assim, para compreender a infância é necessário que consigamos perceber as contribuições que as crianças trazem para o convívio social. E isso exige que possamos perceber e compreender as transformações nos papéis sociais vivenciados pelas crianças e adolescentes ao longo da história.

A criança é comumente percebida como o germe do homem adulto. Nesse sentido, a infância é o nascedouro das sociedades do futuro. É possibilidade, é potência. Como tal, a infância/potência é o objeto dos projetos educativos e políticos. As transformações sociais, nessa perspectiva, estão guardadas nas mãos destes que serão adultos e construtores do amanhã. (VASCONCELOS, 2008, p. 96-97)

Em uma interessante contribuição ao debate sobre o lugar e o papel da infância, Lopez (2008, p. 21), diferencia as palavras significado e sentido, onde o primeiro é compreendido como “convencional e medianamente estável” e o segundo é “circunstancial”. O autor afirma que “para entendermos o sentido de uma palavra, é essencial considerarmos o campo de forças no qual essa

palavra é posta em funcionamento.” Em aquiescência a esta afirmação, podemos afirmar que a compreensão do sentimento de infância vai além de definições fechadas e superficiais. Por isso:

É fundamental a compreensão da infância em seus diferentes contextos, ou seja, como os arranjos sociais e culturais produzem as infâncias em seus diferentes espaços e tempos e como as crianças se apropriam dessas dimensões. (LOPES e VASCONCELLOS, 2005, p.32 *apud* AMORIM, 2008, p.51)

Avaliando as diferenciações apresentadas sobre significado e sentido, nos deparamos com uma história que apresenta o surgimento do conceito de infância a partir da construção e da consolidação das relações sociais que os indivíduos foram criando e a elas foram se adaptando e definindo-as como regras sociais de convívio em comunidade.

Observando essas interfaces, Ariès (1986), apresenta em detalhes a evolução e a construção do conceito de infância. Em sua análise ele considerou as relações sociais que a sociedade construiu com suas crianças na Europa dos séculos XII ao XX, e especialmente na França. O autor afirma que a descoberta da infância ocorreu no século XIII, e que a evolução do “sentimento de infância” pode ser demonstrada através da análise da história da arte e da iconografia dos séculos XV e XVI. No entanto, somente no final do século XVI e durante o século XVII, é que esse sentimento ganhou maior representatividade no convívio social da época.

Tais afirmações são apresentadas pelo historiador supracitado e constituem uma contribuição inestimável haja vista a pertinência das fontes consultadas, que transcendem os objetos artísticos e engloba inúmeros documentos históricos, que apresentam ou relatam a presença de crianças. Esses mesmos documentos também levaram a outras descobertas, como a do surgimento e do florescimento dos primeiros sentimentos da infância. Segundo o autor, o primeiro sentimento da infância, definido como “paparicação”, surgiu no meio familiar. O segundo sentimento “proveio de uma fonte exterior à família: dos eclesiásticos ou dos homens da lei, raros até o século XVI, e de um maior número de moralistas no século XVII, preocupados com a disciplina e a racionalidade dos costumes” (ARIÈS, 1986, p.163). No século XVIII, surgiu uma nova preocupação com relação às crianças, que consistia em uma maior

atenção as questões de “higiene e de saúde física”, como consequência dos sentimentos de “paparicação”, e da preocupação que trouxeram a disciplina e a racionalidade dos costumes para as crianças da época.

Outro fato importante apresentado por Ariès (1986) é o sentimento de família, que emergiu nos séculos XVI-XVII, e que se mostra inseparável do sentimento da infância, posto que esse é uma expressão particular do sentimento da família. Foi a partir desse período que o conceito e o sentimento de família alcançaram a sociedade como um todo, forjando uma valorização e uma preocupação com a educação e a criação das crianças nunca antes constatada.

Essa análise nos mostra que o conceito de infância sempre dependerá do campo ou da perspectiva analítica escolhida para a sua construção, pois cada momento e cada lugar possuem sua própria compreensão sobre o sentimento de infância.

Não podemos esquecer-nos da adolescência que segundo Mauad (2007, p.140), foi descoberta apenas no século XIX, constando nos dicionários desde 1830. “A adolescência demarcava-se pelo período compreendido entre 14 e 25 anos, tendo como sinônimos mais utilizados a mocidade e a juventude. Os atributos do adolescente eram o crescimento e a conquista da maturidade”.

Mannheim (1961) diferencia as fases da infância e da adolescência através de uma análise da convivência em sociedade. O autor afirma que as crianças vivem principalmente no seio familiar e devido a isso suas atitudes são extremamente reguladas, enquanto a fase da adolescência não possui esse mesmo controle devido ao fato de serem os adolescentes portadores de experiências mais ricas e enriquecedoras em função dos seus contatos que extrapolam o seio familiar e forjam novas possibilidades de aquisição de novos hábitos e costumes.

Como tudo é novidade para o adolescente, ele está mais apto a aderir a novas oportunidades e por isso essa fase possui um diferencial, pois o adolescente não aceita como natural as ordens consagradas pela sociedade e as contesta firmemente. Consequência dessa atitude natural a contestar e se opor ao poder e regras instituídas, a fase da adolescência é interpretada como uma fase de rebeldia e de constantes conflitos pessoais e sociais.

1.2 O processo histórico da infância no Brasil e o lugar da adolescência.

Considerando as questões expostas no tópico anterior, analisaremos como ocorreu a construção do sentimento de infância no Brasil. Sabemos que este processo não foi muito diferente no resto do mundo, pois o Brasil foi um país colonizado e sob tal realidade colonial se desenvolveu sua realidade, devido a isso grande parte da sociedade colonial possuía a mesma percepção das pessoas que viviam no “mundo civilizado”.

A exploração da infância e da adolescência brasileira pelos colonizadores teve início concomitantemente à exploração de outros segmentos populacionais do país, a exemplo dos índios e em seguida dos negros. Uma das formas de exploração cuja herança se faz ainda presente na sociedade brasileira foi a da mão-de-obra infantil, que se iniciou desde o momento da descoberta do Brasil, dado que as embarcações das naus quinhentistas já utilizavam a mão-de-obra infantil de forma a substituir os adultos. Isso foi apenas o início da exploração infantil que com o passar dos anos foi se modificando segundo os interesses econômicos de sua época. Esta realidade trouxe como ponto principal de análise as questões culturais vivenciadas no decorrer do nosso processo histórico, e que explicaram em larga medida a compreensão do senso comum sobre o significado e as consequências do trabalho infantil para a criança e para o adolescente.

O historiador Boris Fausto (2010), relata que o trabalho infantil é conhecido no Brasil desde a época da colonização, quando os portugueses impuseram suas forças imperiais e tinham como mão-de-obra trabalhista a do tipo escrava, utilizando índios nativos e negros trazidos da África. Desde a extração de pau-brasil, identifica-se a exploração do trabalho infantil presente como mais uma forma de exploração de mão-de-obra, independente da idade da criança. Em relação a essas crianças, as determinações legais ou ordenamentos também vinham de Portugal e eram aplicadas por meio da burocracia vigente, da Igreja Católica e dos representantes da Corte aqui estabelecidos. Importa ressaltar que mesmo com a aprovação da Lei do Ventre Livre (1871), a criança escrava podia ser utilizada pelo “senhor”, dos 8 aos 21 anos de idade, caso não fosse libertada através de indenização do Estado.

No que diz respeito à proteção jurídica das crianças e dos adolescentes brasileiros, e especialmente no que tange à inimputabilidade penal dos menores, a primeira distinção e separação das crianças e dos adolescentes dos demais níveis etários ocorrem, segundo Rizzini (2009), quando os juristas no início do século XX levantaram a preocupação de diferenciar a criminalidade em função da idade. Esses questionamentos foram discutidos pelos juristas em congressos internacionais realizados na Europa e na América Latina, onde propuseram uma “nova justiça” para a infância, tendo em vista a correção dos desvios do bom comportamento, na perspectiva de salvaguardar “o menor” do dito “ambiente perigoso”.

Rizzini (2004) relata que o Congresso Nacional no ano de 1902 discutia a implantação da “assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes”. Como consequência, no ano de 1903 cria-se a Escola Correccional 15 de Novembro, no Rio de Janeiro; no ano de 1923 autoriza-se a criação do Juizado de Menores na Capital do País e no ano de 1924 são criados o Conselho de Assistência e Proteção aos Menores e o Abrigo de Menores. No entanto, a consolidação da legislação pertinente ao tema ocorreu somente em 1927, com a promulgação do primeiro código de menores.

No Código de Menores de 1927 foi estabelecida uma diferença baseada em duas categorizações: “menores abandonados” e “menores vadios”, sendo que segundo tais distinções os menores entre 14 e 18 anos de idade seriam submetidos a um processo penal especial, cabendo ao Juiz estabelecer a sanção de acordo com sua avaliação da “boa ou má índole” dos que estavam em julgamento, e assim concluir pela sua condução ao disciplinamento. Todavia, se estivessem na faixa etária entre 16 e 18 anos de idade e chegassem a cometer algum dos crimes previstos em lei, poderiam ir para a prisão de adultos. Entretanto, eram colocados em lugares distintos desses, cabendo ao Juiz o dever de procurar a regeneração do menor infrator. Além da finalidade corretiva e punitiva, o referido Código enfocava simultaneamente as questões de higiene da infância e da delinquência, estabelecendo a vigilância pública sobre a infância. “O Código de Menores de 1927 tratava dos ‘expostos’, ‘abandonados’, ‘desvalidos’, ‘vadios’, ‘mendigos’, ‘viciosos’ e ‘libertinos’.” (ARANTES, 2009, p.194)

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1934, que estabelecia mais “direitos e deveres” nas relações de trabalho, ficou proibido o trabalho de menores de 14 anos.

No Governo do Presidente Getúlio Vargas previu-se a criação das Delegacias de Menores, consideradas um avanço no atendimento das questões relativas aos menores de idade, uma vez que para lá eram mandados os meninos encontrados nas ruas, os quais eram recebidos tanto como suspeitos de vício como suspeitos de haver cometido algum crime.

Segundo Rizzini (2004), no ano de 1941 criou-se o Serviço Nacional de Assistência aos Menores – SAM – vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, para extinguir de um todo a ameaça dos meninos “perigosos e suspeitos”. Tal política de extinção pela criminalização do desvio do bom comportamento fica evidente nas práticas adotadas nos internatos do SAM, onde predominava a ação repressiva e o desleixo com os internos, em substituição à ação educativa.

O SAM foi extinto em 1964, sendo substituído pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM - que possuía autonomia administrativa, era independente do Ministério da Justiça e tinha sua face voltada para o atendimento dos menores e sua família como forma de evitar a internação dos mesmos.

No ano de 1979 foi promulgado um novo Código de Menores, que trouxe uma nova abordagem sobre a exclusão social, sob a forma de “Doutrina da Situação Irregular”. Doravante, a exclusão social era entendida como patologia social ou doença. Insurgindo-se contra tal entendimento, havia concepções e movimentos políticos e sociais que colocaram a criança e o adolescente como sujeitos de direito e que levaram, durante os anos 1980, à mobilização da sociedade civil e de alguns setores do Estado (inclusive alguns setores da FUNABEM) em favor de uma mudança radical de postura em relação às crianças e aos adolescentes brasileiros. Tais mobilizações acabaram por encaminhar à Assembléia Nacional Constituinte de 1987 a proposta que entendia a criança e o adolescente como sujeitos de direitos.

Pela legislação, que vigorou até 1990 (Código de menores), todas essas crianças e jovens, eram passíveis, num momento

ou outro, de serem sentenciadas como “irregulares” e enviadas às instituições de recolhimento, triagem, ressocialização ou guarda, a fim de que cessasse a situação de irregularidade. A lógica era aparentemente simples: se a família não pode, ou falha no cuidado e proteção ao menor, o Estado toma para si esta função. (ARANTES, 2009, p.195)

Como resultado da ação da sociedade civil através dos movimentos sociais, as conquistas maiores em relação aos segmentos infância e adolescência são expressas no art. 227, da Constituição Federal de 1988, cujo caput determina que:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Constituição da República Federativa do Brasil, 2010)

Sabemos que “a aprovação de uma lei não é suficiente para mudar uma concepção tão arraigada na nossa sociedade, mas é capaz de oferecer instrumentos para a mudança” (RIZZINI, 2009, p.282). Considerando a capacidade de mudanças que a Constituição Federal proporcionou ao Brasil, podemos considerar essa conquista como algo de fundamental importância, pois a história da infância e da adolescência no Brasil é repleta de situações de abandono, por parte da família, da sociedade e do Estado. E essa conquista traz expectativas de mudanças positivas com relação à garantia dos direitos e deveres das crianças e dos adolescentes, os quais serão o futuro do nosso país.

1.3 As inovações e melhorias que o ECA trouxe para a população infanto-juvenil brasileira

A sociedade brasileira consolidou inicialmente os direitos da criança e do adolescente na Constituição Federal de 1988, através do art. 227, o qual deu origem à promulgação da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – que pôde especificar e inovar ainda mais no campo dos direitos da criança e do adolescente.

Esta mesma lei define, em seu art. 2º que, “Considera-se criança, para efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.”

Uma das principais inovações do ECA foi a determinação de que a consolidação dos direitos da criança e do adolescente seria dividida entre a família, a comunidade, a sociedade em geral e o poder público. Em seus artigos 4º e 5º, a respectiva lei estabelece que a sociedade possui a obrigação de proteger a infância e a adolescência:

Art. 4º É 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.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais. (BRASIL, 2010).

Se a principal questão tratada em referência aos adolescentes era e continua sendo as formas e modelos de repressão aos menores de dezoito anos que cometem ato infracional¹, como a “maioridade penal”,² assunto que freqüentemente toma a mídia e os interesses políticos e sociais, a violação dos outros “direitos e deveres” da criança e do adolescente não são menos importantes. O Estado tem a obrigação legal de fornecer condições objetivas

¹ Segundo o Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei do ano de 2009, o número de internações somado ao número de internações provisórias e de aplicação da medida de semiliberdade totalizaram, em 2007, 16.509; em 2008 os números foram da ordem de 16.868, e em 2009 16.940. Os anos analisados neste levantamento demonstram que essas medidas socioeducativas continuam aumentando. (Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2009, p. 5)

² Tal inovação ocorre, sobretudo em decorrência do artigo 228 da Constituição Federal, que trata da inimputabilidade penal das crianças e adolescentes.

de vida a todas as crianças e aos adolescentes por meio de ou sob a forma de políticas públicas que garantam as condições necessárias para sua criação, desenvolvimento e educação.

O ECA estabelece em detalhes os direitos e deveres dos adolescentes que cometem Ato Infracional, nos artigos 103 a 130, que incluem as disposições gerais, os direitos individuais, as garantias processuais e as medidas socioeducativas³ que podem ser determinadas judicialmente. São essas medidas sócio-educativas que poderão modificar a realidade, pois sabemos que a medida de reclusão dos menores infratores é a predominante, quando de fato tal medida deveria ser a última alternativa de escolha do Juiz. Mas isso não ocorre, uma vez que os juízes não possuem a escolha de utilizar as outras medidas socioeducativas, pois o Estado não oferece os meios necessários para que essas determinações judiciais possam ser efetivadas.

Sobre as obrigações do Estado para com a criança e o adolescente, o ECA apresenta os artigos 86 e 98, os quais determinam que:

Art. 86. 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. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

III - em razão de sua conduta. (BRASIL, 2010)

A análise até aqui realizada mostra-nos que devemos continuar lutando pela consolidação da proteção integral da criança e do adolescente. Para alcançar esse objetivo precisamos de um maior compromisso do Estado na efetivação de suas políticas públicas. A fim de garantir a implementação e a

³ Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI. § 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração. § 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado. § 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições.

efetivação de tais políticas, o ECA prevê a participação em conjunto da família, da sociedade e do Estado.

O trabalho em conjunto idealizado pelo ECA, não foi alcançado ainda, pois o Estado foca sua atuação em políticas repressivas para resolver as questões sociais e econômicas da infância e da adolescência. Essa ineficiência estatal traz como consequência uma política de caráter predominantemente assistencial e repressivo, o que termina por gerar a sobrecarga dos abrigos e dos sistemas de internação dos adolescentes. Assim, necessita-se de políticas voltadas para a cidadania, fator que implica a existência de outra relação com o Estado. Essa relação deve ser baseada no direito e na participação, em uma perspectiva que combine a autonomia e a participação da sociedade. No capítulo seguinte discutiremos a natureza da rede de proteção da infância e da adolescência prevista no ECA tendo como foco central o papel dos Conselhos Tutelares enquanto articuladores e “provocadores” da respectiva rede. Tal rede será analisada ainda como ferramenta fundamental na busca de uma política de construção e respeito aos direitos humanos.

CAPITULO II: A REDE DE PROTEÇÃO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA

2.1 Os Conselhos Tutelares

A história da construção e consolidação dos direitos humanos, no Brasil, contou com muitos fatores e atores. Gonh (2003) afirma que os movimentos sociais tiveram um dos principais papéis nesse processo. Em sua análise sobre os movimentos sociais, a autora conceitua a existência de dois tipos de movimentos sociais, qualificando um como conservador e o outro como progressista. O primeiro é definido por ser construído com base em ideologias não democráticas, que podem levar ao terrorismo e negam a ordem social vigente. O segundo é definido por ter uma agenda emancipatória, fazer um diagnóstico da realidade social construindo propostas, atuando em redes, articulando ações coletivas que lutam pela inclusão social e proporcionam o *empowerment*⁴ de atores da sociedade civil organizada.

O Conselho Tutelar é um órgão de defesa dos direitos humanos que reflete o papel consolidado da participação cidadã. E é resultado de contingentes lutas dos “movimentos sociais progressistas”. Segundo demonstrado anteriormente, foram as inabaláveis lutas em prol da causa da infância e da adolescência, que consolidaram os direitos da criança e do adolescente, primeiramente na Constituição Federal de 1988, e posteriormente através da Lei nº 8.069/90 – ECA, que pôde especificar e inovar no campo dos direitos da criança e do adolescente.

Uma das principais conquistas do ECA foi o reconhecimento das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos e deveres, além do estabelecimento de uma maior transparência do controle de ações e dos processos de decisões que os beneficiam, de forma a efetivar tais direitos e deveres. Outra grande inovação desta lei foi dividir a consolidação dos direitos da criança e do adolescente entre a família, a comunidade, a sociedade em geral e o poder público. A proteção destes cidadãos deve ser materializada por todos os mecanismos de defesa dos direitos humanos fornecidos a sociedade.

⁴ A palavra *empowerment* significa empoderamento.

Uma das formas de garantir tal proteção é a concretização das atribuições previstas no artigo 136 do ECA, dentre as quais merece especial destaque o papel dos Conselhos Tutelares:

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

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

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

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

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

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

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

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

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

VII - expedir notificações;

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

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

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

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (BRASIL, 2010)

O Art.131 do ECA, define que: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”. Para melhor compreensão do papel e das responsabilidades do Conselho Tutelar, (Nogueira, 1999 *apud* Paiva, 2007) analisa os termos do artigo acima,

apresentando os significados dos principais termos do artigo: órgão permanente, órgão autônomo, e não-jurisdicional.

Órgão Permanente – Permanente significa perene, contínuo, duradouro, estável. Opõe-se à expressão “temporário”. Um órgão temporário é criado para atender a uma situação específica, extinguindo-se após algum tempo. O Conselho Tutelar, no entanto, é órgão permanente – uma vez criado não pode ser extinto.

Órgão autônomo – Embora seja um órgão da administração pública municipal, não há nenhum órgão hierarquicamente superior ao Conselho Tutelar. Ou seja, ele tem poder de decisão em última instância. Só o Judiciário pode rever decisões do Conselho, se as considerar ilegais (Art.137). No âmbito do Poder Público, nenhum outro órgão detém poderes sobre o Conselho Tutelar, agindo este livremente, conforme seus membros decidirem. Os limites, é claro, estão na lei; mas dentro da lei, a decisão cabe unicamente ao Conselho.

Não-jurisdicional – Jurisdição é um poder do Estado de resolver os litígios, os desentendimentos entre os cidadãos, usando da força se necessário. [...] Só o Poder Judiciário possui *Jurisdição*, ou seja, ninguém mais tem o direito de julgar o caso concreto e de resolvê-lo usando a força.

O Conselho Tutelar não é órgão jurisdicional, isto é, não faz parte do Poder Judiciário e conseqüentemente não tem poder de julgar. Diante do caso concreto, ele pode determinar uma conduta às partes envolvidas, mas se então não obedecerem, ele terá de buscar o auxílio do Judiciário. (NOGUEIRA,1999, p.195-196 *apud* PAIVA,2007, p. 29-30)

A legislação afirma que o Conselho Tutelar só deve ser acionado quando os direitos da criança e do adolescente estiverem sendo ameaçados ou violados por quem tem o dever de garanti-los e efetivá-los. O papel do conselheiro tutelar não é de assistir, mas de encaminhar e fiscalizar, para que o sistema funcione de forma eficiente, conforme preconiza o ECA.

Em concordância com as definições do ECA, o CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente afirma através dos Parâmetros de Funcionamento dos Conselhos Tutelares que: “o Conselho Tutelar não deve funcionar como um órgão estático, que apenas aguarda o encaminhamento de denúncias. Deve ser atuante e itinerante, com preocupação eminentemente preventiva, aplicando medidas e efetuando encaminhamentos diante da simples ameaça de violação de direitos da criança e do adolescente.”

2.2 Os Conselhos Tutelares e a importância do trabalho em rede

A palavra rede é definida por Aurélio (1986), como substantivo feminino que significa “entrelaçamento de fios, cordas, cordéis, arames, etc., com aberturas regulares, fixadas por malhas, formando uma espécie de tecido.”

Segundo Marques (2000), existem três possíveis modos de conceituação do termo redes no campo das ciências sociais. A forma mais antiga utilizada é como metáfora. Também é bastante utilizado o termo quando se necessita analisar questões que considerem os aspectos normativos, os quais determinem possíveis configurações de um dado conjunto de entidades que pretendem alcançar um objetivo em comum. Outra forma também utilizada é a que trata da análise de redes sociais, a qual se diferencia por considerar as redes como método para a descrição e a análise dos padrões de relações sociais. Tal utilização metodológica encontra fundamento na “sociologia relacional”.

Esta “sociologia relacional”, portanto, não pretende ser nova, embora a utilização dos métodos e das técnicas recentes permita enfocar em um novo patamar analítico as relações sociais, ao invés dos atributos de grupos e indivíduos. As análises criticam implícita ou explicitamente a elaboração de estudos que tentam explicar ou compreender os fenômenos da sociedade através da observação de dados de categorias sociais ou atributos, ao invés das informações referentes a relações. (...) Apesar de importantes para a descrição de fenômenos, realidades e conjunturas, as características ou atributos não dizem respeito propriamente às ações sociais, mas, na melhor hipótese, a seus agentes. Nesse sentido, elas explicam uma parte dos fenômenos, mas deixam de lado importantes processos e dinâmicas passíveis de estudo através da consideração direta de vínculos e relações. (MARQUES, 2000, p. 33)

Portugal (2007) afirma que a gênese do conceito de rede social surgiu por volta dos anos 30 e 40 do século XX, mas neste período a morfologia do termo era usada com sentido metafórico. Somente no final do Século XX, o conceito de rede social avançou em sua definição, fato que o tornou um dos conceitos centrais da teoria sociológica. Nesse momento alcançou uma posição maximalista, definição que a autora apresenta como tradução de um

texto paradigmático, dos autores Wellman e Berkowitz, onde estes afirmam que:

As estruturas sociais podem ser representadas como redes – como conjunto de nós (ou membro do sistema social) e conjuntos de laços que representam as suas interconexões. Esta é uma idéia maravilhosamente libertadora. Dirige o olhar dos analistas para as relações sociais e liberta-os de pensarem os sistemas sociais como colecções de indivíduos, díades, grupos restritos ou simples categorias. Usualmente, os estruturalistas têm associado “nós” com indivíduos, mas eles podem igualmente representar grupos, corporações, agregados domésticos, ou outras colectividades. Os “laços” são usados para representar fluxos de recursos, relações simétricas de amizade, transferências ou relações estruturais entre “nós”. (WELLMAN e BERKOWITZ, 1991, p.4 *apud* PORTUGAL, 2007, p. 6)

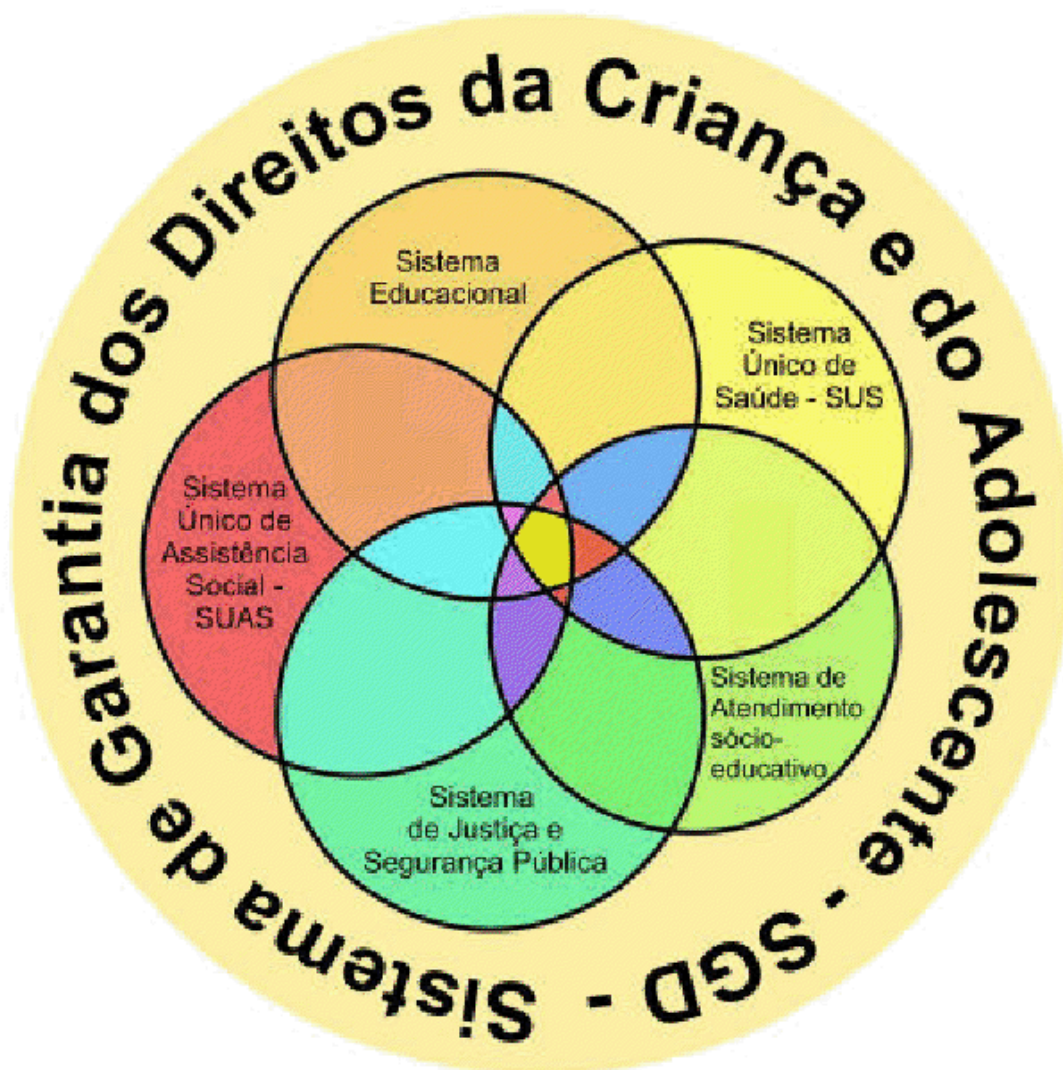
Em concordância com essa forma de conceber a idéia de redes, Castells (1999, p. 497-498) afirma que “as Redes constituem a nova morfologia social de nossa sociedade”. Ele define Redes como um conjunto de nós interconectados, onde o nó é o ponto em que se forma a curva. “Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes concretas de que falamos.” A definição de Redes proposta pelo autor oferece uma compreensão das mesmas:

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. (CASTELLS, 1999, p.498)

Neste trabalho iremos realizar a análise de redes sociais presentes no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA. Essa análise foi realizada através de um estudo qualitativo sobre o papel que os conselheiros tutelares da região administrativa do Plano Piloto desempenham no processo de construção e de consolidação da rede de proteção integral da criança e do adolescente. Nessa pesquisa compreendemos que o SGDCA é formado por uma imensa rede de proteção dos direitos humanos o qual é

dividido em três eixos estratégicos de ação: I - defesa dos direitos humanos; II - promoção dos direitos humanos; e III - controle da efetivação dos direitos humanos.

Figura 1 Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente



(A Figura 1 foi retirada da resolução 113 do CONANDA do ano de 2006. Disponível em: <<http://www.fundocrianca.org.br/forum/arquivos/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20113%20CONANDA.pdf>> Acessado em: 28 de dezembro de 2010.)

Cada eixo estratégico representa uma Rede, que por sua vez está ligada à rede do SGDCA, que constitui a base para construir uma rede de políticas públicas que possa dar suporte ao Estado, na construção de teias fundamentais da rede de proteção integral da criança e do adolescente

conforme preconiza o ECA. Para concretizar esse objetivo o ECA determinou em seu Art. 86 que: “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-à através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.” Essa determinação do ECA, trouxe a realidade da rede de proteção integral da criança e do adolescente, construção que começou através da descentralização político-administrativa iniciada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que apresenta uma correlação direta com o Artigo 227 que prevê a obrigação da família, do Estado e da sociedade em garantir todos os direitos da criança e do adolescente. A descentralização político-administrativa, a municipalização do atendimento à criança e ao adolescente assim como as linhas de ação da política de atendimento estão ainda assegurados nos Artigos 86 a 88 da mesma Lei 8.069/90 – ECA.

2.3 O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA aprovou em 2006 a resolução 113, que dispõe sobre o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA, apresentado na figura acima. Essa resolução prevê em seu Art. 5º que:

Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, que integram esse Sistema, deverão exercer suas funções, em rede, a partir de três eixos estratégicos de ação: I - defesa dos direitos humanos; II - promoção dos direitos humanos; e III - controle da efetivação dos direitos humanos. (CONANDA, Resolução 113)

Sobre a defesa dos direitos humanos, eixo que nos interessa particularmente nessa discussão, o Art. 7º da respectiva Resolução prescreve que:

Nesse eixo, situa-se a atuação dos seguintes órgãos públicos: I - judiciais, especialmente as varas da infância e da juventude e suas equipes multiprofissionais, as varas criminais especializadas, os tribunais do júri, as comissões judiciais de adoção, os tribunais de justiça, as corregedorias gerais de

Justiça; II - público-ministeriais, especialmente as promotorias de justiça, os centros de apoio operacional, as procuradorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça, as corregedorias gerais do Ministério Público; III - defensorias públicas, serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária; IV - advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados; V - polícia civil judiciária, inclusive a polícia técnica; VI - polícia militar; VII - *conselhos tutelares*; e VIII - ouvidorias. (CONANDA, Resolução 113, grifo nosso)

A respeito da promoção dos direitos humanos, a resolução prevê no Art. 14º que:

O eixo estratégico da promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através do desenvolvimento da 'política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente', prevista no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que integra o âmbito maior da política de promoção e proteção dos direitos humanos. (CONANDA, Resolução 113)

Para especificar esse eixo temos o Art.15º, que trata em detalhes o artigo anterior ao afirmar que:

A política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através de três tipos de programas, serviços e ações públicas: I - serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes; II - serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos; e III - serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas. (CONANDA, Resolução 113)

O último eixo estratégico que fala sobre o controle da efetivação dos direitos humanos, prevê no Art. 21º que:

O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como: I - conselhos dos direitos de crianças e adolescentes; II - conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e III - os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos artigos 70 ao 75 da Constituição Federal. (CONANDA, Resolução 113)

Neste trabalho nos ateremos apenas a um órgão da complexa rede que compõe uma das formações da SGDCA, o Conselho Tutelar, o qual faz parte do eixo da defesa dos direitos humanos. O Conselho Tutelar, dada a sua natureza já especificada anteriormente, têm um papel fundamental na implementação da Lei 8.069/90 ECA, pois funciona como termômetro indicativo do grau de consolidação da rede de proteção integral da criança e do adolescente. No entanto, a materialização do papel dos Conselhos Tutelares está diretamente relacionada e condicionada pelo papel desempenhado pelos conselheiros tutelares enquanto agentes públicos legitimados por um processo marcado pela escolha democrática no âmbito de suas relações com a comunidade, relações essas que são previstas pelo ECA como fator determinante para que um cidadão comum se torne conselheiro tutelar.

O ECA determina em seu artigo 133 que o cidadão que se candidatar a conselheiro tutelar deve possuir os seguintes requisitos:

- I) reconhecida idoneidade moral;
- II) idade superior a vinte um anos;
- III) obrigatoriedade de residir no município em que se candidatar.

Considerando o grau de importância que os Conselhos Tutelares possuem na construção e na consolidação da rede de proteção integral da criança e do adolescente, o ECA determinou no artigo 135 que o exercício efetivo da função de conselheiro tutelar deve ser considerado um serviço público relevante. E é esse órgão de proteção dos direitos humanos que analisaremos aqui dando uma ênfase especial ao papel dos conselheiros tutelares enquanto agentes institucionais que materializam os Conselhos Tutelares a fim de responder a pergunta chave deste trabalho, qual seja: "Qual é o papel dos conselheiros tutelares na construção e na consolidação da rede de políticas públicas voltadas a proteção integral da criança e do adolescente?"

2.4 A rede que garante a proteção da criança e do adolescente

Os Conselhos Tutelares e os Conselhos de Direitos (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA) são os principais

mecanismos de pressão que possuem a obrigação de sugerir e requisitar a melhora e a ampliação de políticas públicas que atendam a demanda de serviços necessários ao bem-estar de todas as crianças e adolescentes. Tal determinação deve ser cumprida não apenas pelo Estado, mas por todas as outras instituições que possuem o objetivo de proteger a criança e o adolescente.

Para garantir a efetividade dos Conselhos de Direitos como espaços de luta da sociedade civil na sua relação com o Estado visando trazer melhorias à rede de proteção integral da criança e do adolescente, o ECA determinou a criação desses conselhos no Art. 88, que reza:

Art. 88. São diretrizes da política de 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; (BRASIL, 2010)

Para compreendermos como esses Conselhos podem modificar a realidade precária do Sistema de Proteção Integral, temos que compreender o papel que cada um deles exerce no tocante à defesa dos direitos humanos. Para alcançarmos essa compreensão apresentamos uma breve diferenciação entre os conselhos de direitos e os conselhos tutelares.

Os Conselhos de Direitos se diferenciam em algumas questões quando comparados aos Conselhos Tutelares. As duas modalidades de conselhos são criadas por lei e possuem o papel de garantir os direitos da criança e do adolescente. Os conselhos de direitos da criança e do adolescente são divididos em três: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Já o Conselho Tutelar não possui nenhum tipo de divisão, pois é um órgão regido por lei municipal.

Os conselhos de direitos são constituídos de forma paritária por representantes do Estado e da Sociedade Civil e seus representantes não são remunerados. Já o Conselho Tutelar possui cinco representantes, os quais são eleitos pela comunidade para cumprir mandato de 3 anos, a função de

conselheiro tutelar no Distrito Federal é uma função de dedicação exclusiva, por isso é uma atividade remunerada, mas essa remuneração não é determinada pelo ECA. Assim, não podemos afirmar que todos os conselheiros tutelares possuem remuneração, já que esses conselhos seguem a legislação municipal de sua localidade.

Os conselhos de direitos são órgãos criados para formular e deliberar sobre as políticas públicas referentes à criança e ao adolescente, suas atuações são delimitadas pela região que representam. Os conselhos tutelares possuem a função de zelar pelo cumprimento dos direitos e deveres da criança e do adolescente estabelecidos pelo ECA e por todas as outras legislações de defesa dos direitos da infância e da adolescência das quais o Brasil seja signatário. Para cumprir com seus compromissos, o Conselho Tutelar possui a obrigação de receber denúncias de violações de direitos da criança e do adolescente, requisitar serviços de atendimento à rede de proteção e de auxiliar os poderes executivo e legislativo, assim como os conselhos de direitos, no processo de elaboração de políticas públicas. Isso deve ser feito através de uma sistematização dos dados que apresentam as falhas e as demandas de serviços que as crianças e adolescentes necessitam. Com o auxílio do Conselho Tutelar, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA's possuirão meios para analisar as violações ou as ameaças de descumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Isto porque os Conselhos Tutelares realizam o trabalho de ponta de linha para entrada na rede, e devido a isso sabem onde estão as falhas do sistema aos quais requisitam serviços de atendimento. Com o auxílio do Conselho Tutelar os CMDCA's podem cumprir com suas obrigações de forma mais eficiente, pois os CMDCA's possuem as atribuições de:

Deliberar sobre a política municipal da área, incluindo a gestão orçamentária do Fundo e o monitoramento do orçamento municipal naquilo que se refere diretamente à área da criança e do adolescente; fiscalizar as ações, projetos e programas implementados; estruturar e apoiar os Conselhos Tutelares; registrar as entidades e programas de atendimento – governamentais e não-governamentais; divulgar e sensibilizar a sociedade sobre os direitos da criança e adolescente. (Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2009, p.26)

Cada CEDCA é responsável pela região que representa e o CONANDA, por ser um órgão nacional, é responsável por todos os conselhos. Tanto os CEDCAs dentro de suas margens territoriais, como o CONANDA possuem o papel de articular a rede de proteção a fim de garantir a implementação da Lei 8.069/90 de forma homogênea.

Com o intuito de analisar essa rede de trabalho dos conselhos, a Secretaria Especial de Direitos Humanos realizou a pesquisa intitulada “Conhecendo a Realidade”, no ano de 2006. Essa pesquisa alcançou um número significativo de conselhos: Conselhos Tutelares – 3.469, CMDCCAs – 2.469, CEDCAs – 25, fato que pode mostrar em dados quantitativos a ineficiência desta rede de proteção à infância e à adolescência.

Em ambos os casos [CEDCA e CONANDA] o quadro é semelhante. Apenas um terço dos CMDCCAs sempre toma conhecimento das resoluções desses órgãos e, portanto, mantêm um contato estreito com eles. Para o restante dos Conselhos, ou seja, 70% essa comunicação ocorre de forma deficiente, sendo que para quase 20% nunca ocorre. (...) é também muito baixa a porcentagem daqueles que sempre colocam em prática as resoluções, seja dos conselhos Estaduais, seja do CONANDA, indicando a baixa efetividade dessas resoluções – fato que reafirma a deficiência na comunicação e integração entre os diversos órgãos. (Relatório CEATS, 2006, p.162 *apud* Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2009, p. 29)

A pesquisa também revelou que é baixa a repercussão das resoluções do CONANDA e dos Conselhos Estaduais sobre o cotidiano dos Conselhos Tutelares: 31% dos conselheiros tutelares que responderam a pesquisa declararam nunca ou raramente tomar conhecimento das resoluções do CONANDA, e uma parcela ainda maior (36%), afirma que nunca ou raramente são informados das resoluções dos Conselhos Estaduais. O número dos que sempre tomam conhecimento das resoluções do CONANDA e do CEDCA gira em torno de um mesmo preocupante percentual: 17% uma situação que é semelhante em todas as regiões, com uma pequena variação positiva no Sul. (Relatório CEATS, 2006, p. 265 *apud* Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2009, p. 29)

Esses dados revelam um grande número de falhas na rede de proteção integral da infância e da adolescência. Para que essa rede funcione é necessário que as informações/ resoluções/ modificações cheguem a todos os que trabalham com crianças e adolescentes.

O trabalho em prol da proteção integral da infância e da adolescência realizado pelos conselhos e pelas instituições que trabalham com o público em questão deve ser em rede, pois o uso deste mecanismo nos “permite descer a um nível de grande detalhe das relações individuais sem perder de vista a estrutura do campo inteiro e os padrões mais gerais observáveis.”(MARQUES, 2000, p. 36)

Para avançar na implementação do ECA e na efetivação da rede, o Estado brasileiro realizou uma tentativa de implantação de um sistema de banco de dados, o SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência. Segundo dados da Secretaria Especial de Direitos Humanos (2007).

O SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informação criado para subsidiar a adoção de decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania.

SIPIA I: monitoramento da situação de proteção à criança e ao adolescente, sob a ótica da violação e ressarcimento de direitos, a partir de denúncias coletadas por Conselhos Tutelares. Está implantado em 25 Estados brasileiros, por meio de aplicativo local.

SIPIA II: (InfoInfra) monitoramento do fluxo de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, construído na versão WEB, obtém as informações a partir das Varas de Infância e está implantado em 6 estados .

SIPIA III: (InfoAdote) monitoramento sobre colocação familiar e adoções nacionais e internacionais, construído na versão WEB, obtém as informações a partir das Varas de Infância e Juventude e está implantado em 9 estados.

SIPIA IV: Cadastro dos Conselhos de Direitos, Tutelares e Fundos para Infância e Adolescência dos municípios brasileiros coletados a partir dos Conselhos Estaduais e outras fontes. (RODRIGUES, 2007, p. 90)

Infelizmente esse sistema ainda está em processo de implantação e ainda não conseguiu alcançar todos os integrantes da rede de proteção. Esse sistema caminha a curtos passos, pois possui 15 anos de existência, tendo sido criado em 1996, o que indica que este processo é bastante complicado e extenso, embora seja a forma mais viável existente para assegurar a eficiência da rede de proteção integral. No capítulo seguinte, apresentamos a análise dos dados da pesquisa realizada junto aos conselheiros tutelares do Distrito Federal (Conselho Tutelar Brasília Sul e Conselho Tutelar Brasília Norte). A

opção por estudar o papel dos conselheiros tutelares se deu por serem estes os atores sociais que materializam a instituição Conselho Tutelar e cujo desempenho é indicativo do papel do Conselho Tutelar enquanto instituição na garantia dos direitos da criança e do adolescente.

CAPITULO III: A AÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES: O TRABALHO DOS CONSELHEIROS COMO DETERMINANTE DO PAPEL E DA EFICÁCIA DOS CONSELHOS TUTELARES E A REDE EM QUESTÃO

3.1 Metodologia

A coleta de dados e informações sobre o papel dos conselheiros tutelares consistiu em um estudo exploratório, que foi realizado por meio da aplicação de um questionário (em anexo) que combinou perguntas abertas e fechadas, por meio de entrevistas estruturadas e semi-estruturadas. O primeiro formato de coleta de dados, pergunta fechada, foi escolhido porque assim pudemos coletar inicialmente os dados pessoais dos entrevistados, a fim de possibilitar a elaboração de um perfil dos conselheiros tutelares. Tal perfil dos conselheiros deu suporte as explicações e as justificativas dos resultados obtidos na fase posterior.

Utilizamos o método qualitativo para realizar a análise de dados. A especificação da utilização do método foi inspirada nos autores Laville e Dionne (1999), que distinguem a análise qualitativa de conteúdo em três estratégias: Emparelhamento, Análise Histórica e Construção Iterativa de uma Explicação. Essa pesquisa utilizará a última estratégia apresentada pelos autores citados acima. A justificativa dessa escolha se dá pelo fato de as duas primeiras estratégias apresentadas suporem a presença prévia de um ponto de vista teórico, fato que não corresponde a essa pesquisa.

Laville e Dionne (1999) esclarecem que a estratégia da Construção Iterativa de uma Explicação é indicada a estudos exploratórios, e para isso definem do seguinte modo essa estratégia:

[...] O processo de análise e interpretação é aqui fundamentalmente iterativo, pois o pesquisador elabora pouco a pouco uma explicação lógica do fenômeno ou da situação estudados, examinando as unidades de sentido, as interpretações entre essas unidades e entre as categorias em que elas se encontram reunidas. Essa modalidade de análise e de interpretação, que lembra a construção aberta, convém

particularmente aos estudos de caráter exploratório quando o domínio de investigação não é bem conhecido do pesquisador, a ponto de este julgar preferível não elaborar hipóteses a priori. Esta é então simultaneamente desenvolvida e verificada, ainda que em parte, em um vaivém entre reflexão, observação e interpretação, à medida que a análise progride. (LAVILLE e DIONNE, 1999, p. 227-228)

Os aspectos éticos obedeceram às normas da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde sobre as Diretrizes e Normas que regulamentam as pesquisas envolvendo seres humanos, zelando pelo sigilo e privacidade dos participantes.

A pesquisa visa responder a seguinte questão: “Qual é o papel dos conselheiros tutelares do DF na construção e na consolidação da rede de políticas públicas voltada a proteção da criança e do adolescente?”

Para alcançar esse propósito foi estabelecido como objetivo geral “Entender como ocorre a consolidação da rede de proteção da infância e da adolescência, através do estudo do papel dos conselheiros tutelares do DF.” Para delimitar a abrangência do estudo proposto visamos: entender o processo de consolidação da rede, iniciada pelos conselheiros tutelares; identificar as potencialidades e limites enfrentados pelos conselheiros tutelares na consolidação do seu papel na rede; e analisar os dados reais da consolidação da rede, comparando com o que o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA preconiza.

Considerando que a grande maioria dos serviços do Estado que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no Distrito Federal se encontra no Plano Piloto, decidimos analisar os Conselhos Tutelares Brasília Sul e Conselho Tutelar Brasília Norte, através de um estudo qualitativo. O estudo pretende apontar em que medida o trabalho desempenhado pelos conselheiros tutelares converge para a construção e consolidação da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente ao mesmo tempo em que tenciona detectar a existência ou a não existência da respectiva rede tendo como plano de fundo o papel dos conselheiros tutelares pertencentes aos núcleos estudados.

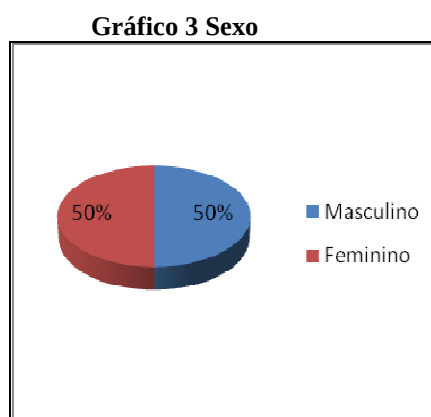
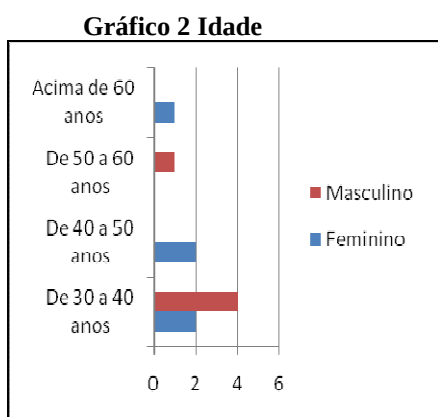
3.2 Análise dos dados

A análise foi dividida em duas partes, onde a primeira traz dados quantitativos sobre o perfil dos entrevistados e a segunda visa responder aos objetivos especificados anteriormente, através de uma análise qualitativa, a partir das falas dos entrevistados.

Neste estudo analisou-se apenas a região administrativa do Plano Piloto, a qual possui duas unidades de Conselho Tutelar e onde cada unidade possui 5 conselheiros, totalizando uma amostra com 10 conselheiros. Essa amostra é representativa uma vez que atualmente o Distrito Federal possui 33 unidades de Conselho Tutelar, totalizando um número de 165 conselheiros, número intangível diante do tempo limitado. Da amostra proposta para análise ressalta-se que conseguimos entrevistar 100% dos conselheiros, e todos os entrevistados foram informados sobre a pesquisa com antecedência de um mês para a realização das entrevistas, esse procedimento facilitou o agendamento das entrevistas. A coleta de dados foi realizada ao longo do mês de abril, nas unidades do Conselho Tutelar a que o entrevistado pertencia. A visita também permitiu a realização de algumas observações nos locais que auxiliaram na análise qualitativa.

Com o intuito de manter o anonimato dos participantes da pesquisa, durante a análise qualitativa iremos utilizar nomes fictícios. Nessa análise os conselheiros Carlos, Felipe, Helena, Patrícia e Joana pertencem ao Conselho Tutelar Brasília Sul e os conselheiros Mateus, Paulo, João, Aline e Mariana pertencem ao Conselho Tutelar Brasília Norte.

Segue abaixo os dados reveladores do perfil dos entrevistados:



Os dados colhidos sobre a idade dos conselheiros demonstram que a maioria deles se encontra em idade economicamente ativa uma vez que 80% dos entrevistados encontram-se na faixa etária entre 30 e 50 anos de idade, sendo, portanto, um público relativamente jovem e que não experimentou em suas vivências ou não conheceu de perto o arcabouço institucional anterior ao Estatuto da Criança e do Adolescente, mas que gerou-se sob a dinâmica da elaboração do ECA. Já a divisão sexual é extremamente igualitária, pois 50% são do sexo feminino e os outros 50% do masculino, o que pode indicar que o interesse pela causa da infância e da adolescência transcende a questão do gênero. Os dados do perfil dos conselheiros sugerem ainda um distanciamento da clássica percepção patriarcal, onde o papel de cuidador era visto como atribuição da mulher e não do homem, encarnado como provedor apartado dos assuntos infantes e juvenis. Ou seja, o papel do homem foi redefinido se considerada uma realidade social marcada pela distinção entre a mulher, esposa, mãe, cuidadora e protetora, e o homem, marido, provedor e disciplinador.

Gráfico 4 Naturalidade

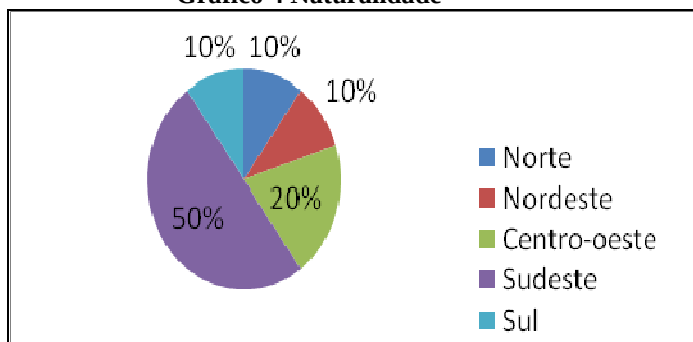
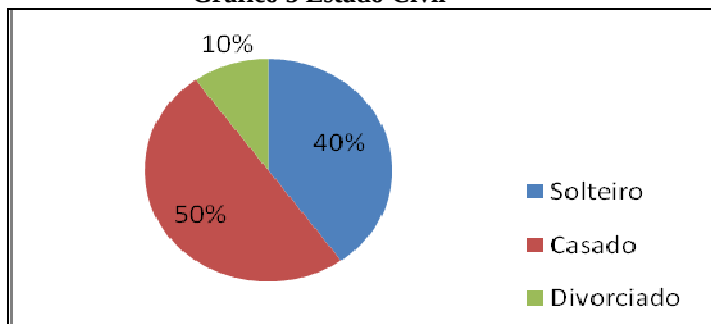


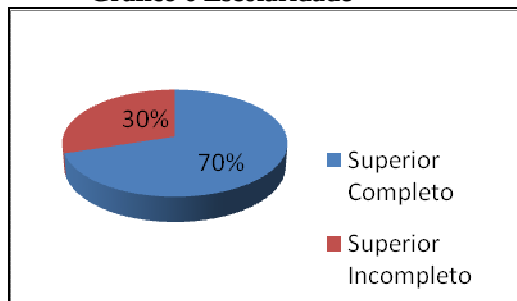
Gráfico 5 Estado Civil



A naturalidade dos entrevistados apresenta um dado interessante, porque os dados revelam a existência de conselheiros provenientes das cinco

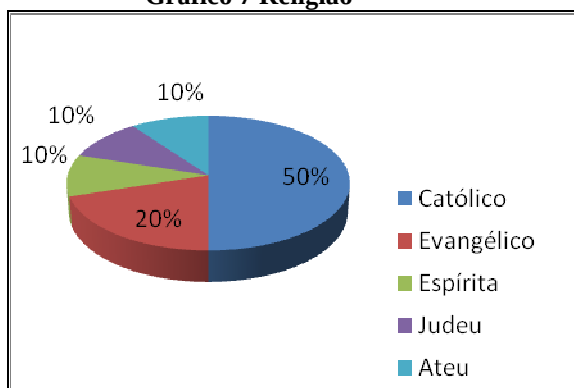
regiões do país, embora a predominância de conselheiros oriundos do sudeste seja destacada, correspondendo a 50% dos entrevistados. Sobre o Estado civil, 50% se declararam casados, 40% solteiros e 10% divorciados.

Gráfico 6 Escolaridade



A escolaridade se mostrou surpreendente porque a realidade encontrada não é a mesma que se encontra no restante do país, pois 70% dos entrevistados possuem o nível superior completo e o restante declarou nível superior incompleto.

Gráfico 7 Religião



Sobre a orientação religiosa dos entrevistados, também observamos uma dinamicidade, pois 50% dos entrevistados se declararam católicos. Encontramos dados de outras religiões como: evangélica, espírita, e judeu, também tivemos um entrevistado que se declarou ateu. Ou seja, uma realidade pluri-religiosa e que apresenta ainda numa amostra pequena, a participação de religiões e crenças minoritárias na sociedade brasileira.

Outro fator observado foi o aspecto empregatício dos entrevistados, todos declararam trabalhar antes de assumir a função de conselheiro tutelar.

Da amostra total, 20% dos entrevistados são funcionários públicos, os outros 80% possuíam apenas empregos temporários, o que pode ser considerado fator decisivo na escolha de se tornar conselheiros, pois essa situação peculiar (possuir empregos temporários) engendra uma constante procura por novas oportunidades de emprego. Tal afirmação pode ser ainda reforçada pelo fato de que o DF oferece remuneração aos conselheiros no valor de R\$ 2.759,00. Outro fator relevante são as relações de cunho político, observamos nas falas que 60% dos entrevistados já desempenharam a função de assessor parlamentar e um deles já foi candidato a deputado distrital, esses dados permitem afirmar que motivações políticas levaram à candidatura para a função de conselheiro tutelar.

Com o intuito de realizar uma análise qualitativa fizemos uma pergunta para compreendermos os motivos que fizeram os entrevistados se tornarem conselheiros tutelares. Apresentamos abaixo duas falas:

Resposta do Conselheiro Paulo: É por já ter participado de outros setores do sistema de proteção de garantias da criança e do adolescente, já trabalhei em abrigo público, no disque 100, no CEDCA que é uma entidade da sociedade civil organizada, e eu sempre via o Conselho Tutelar como o órgão de referencia da proteção da criança e do adolescente, mas que achava, que não desempenhava todo seu potencial e achava que eu poderia tá contribuindo com o currículo que eu apresentava.

Resposta do Conselheiro Mateus: É por conta da formação, eu trabalhei na área de direitos humanos, na Secretaria de justiça também, lá em Recife. Minha formação é na área jurídica, né? Eu vi essa oportunidade aí vim. É uma excelente oportunidade trabalhar aqui.

O perfil apresentado pelos conselheiros tutelares entrevistados nos mostra que a escolha por se tornar conselheiro foi algo decidido pelos entrevistados de forma planejada e premeditada. Além disso, a fala demonstra que o papel de conselheiro tutelar não é sua primeira atuação como ator político envolvido com a questão dos direitos da criança e do adolescente. As duas falas evidenciam certo arcabouço de conhecimento e experiências com a questão.

Esse questionamento também nos apontou uma grande diversidade de experiências, e foram essas experiências que os motivaram a se tornar

conselheiros. Cinco dos dez entrevistados relatam ter tido boas experiências com trabalhos de cunho filantrópico, dois tiveram experiências com trabalhos na área de direitos humanos, outros dois quiseram compreender as falhas que encontraram quando necessitaram da atuação do Conselho Tutelar, e um deles decidiu se candidatar ao cargo de conselheiro por ter sido indicado pela associação dos moradores da comunidade a qual pertence. Ou seja, todos eles possuem atuações que evidenciam um envolvimento embora sob motivações diversas, com questões políticas e sociais. Atuações distintas que levam para o Conselho Tutelar experiências e percepções que plasmados em uma formação de nível superior lhes dão um suporte relevante para o trânsito fluído da rede.

Entendidos os motivos que os levaram ao papel de conselheiros, buscou-se o entendimento sobre o grau de compreensão dos entrevistados acerca do papel que desempenha um conselheiro tutelar:

Resposta do Conselheiro Paulo: Bom, o conselheiro tutelar tem esse papel de zelar pelo direito da criança e do adolescente como tá bem claro no ECA, mas acho que especificamente ele tem a função de preparar o serviço e a rede para o recebimento de uma criança com seu direito violado, então, eu acredito que o papel do conselheiro tutelar deveria ser muito mais preventivo, por exemplo o Conselho Tutelar Brasília Norte no início deste ano fez uma reunião com todas as equipes de professores e orientadores educacionais do Plano Piloto falando do papel do Conselho Tutelar, dos direitos da criança e do adolescente e do papel de cada escola de notificar ao Conselho Tutelar em situações de violência, frequência (ou absenteísmo) , evasão e repetência. Então eu acho que esse papel de esclarecimento sobre o direito da criança e do adolescente, assim como o diálogo com a população, ele talvez traga muito mais efeito do que o Conselho Tutelar aguardar o recebimento da denúncia. Assim, então, pra nós o trabalho de prevenção e controle, se os serviços do Estado tão funcionando ou não, são mais positivos porque é uma garantia que quando a gente for aplicar uma medida eles vão funcionar e a gente não vai ficar, aplicamos, agora tá feito o nosso trabalho, e é isso. Então ele [o conselheiro tutelar] tem o papel importante de receber a notícia de violência contra criança, mas o papel fundamental é de garantir mesmo que o Estado dê a proteção devida a essa criança.

Essa fala apresenta significados importantes, pois percebemos que embora esse conselheiro compreenda o papel que deve desempenhar, essa compreensão não é compartilhada pelo conjunto dos entrevistados. A grande

maioria dos entrevistados considera que o seu papel se limita a atender as demandas imediatas de violação de direitos da criança e do adolescente que chegam às unidades do Conselho Tutelar e devido a isso o papel que a maioria dos conselheiros desempenha se resume em fazer encaminhamentos à rede de serviços de proteção da criança e do adolescente. Para comprovar essa conclusão apresentamos abaixo falas dos entrevistados que a corroboram. E vão além, expõem a percepção de que o gatilho que aciona a efetivação de um direito é a violação do mesmo, só nesse momento o Conselho Tutelar atua para o “fazer valer”. O exercício de um direito é um direito, e não um dever, não deve subentender uma violação, uma provocação para ser real e efetivo.

Resposta da conselheira Mariana: O papel do conselheiro tutelar é zelar e fazer valer os direitos das crianças e dos adolescentes.

Resposta da conselheira Joana: O nosso papel é proteger e orientar. Fazer valer o ECA.

Resposta do Conselheiro Felipe: O papel de um conselheiro tutelar é fazer com que as leis sejam garantidas pra criança e o adolescente, em qualquer lugar. Esse papel não é só do conselheiro tutelar, mas é de toda a sociedade. A sociedade tem que estar atenta à criança e ao adolescente. (...) a criança e o adolescente não têm defesa, então as pessoas precisam estar sempre observando situações onde se encontra criança e adolescente, (...) principalmente quando você tá num bar jogando, você que é maior e vê uma criança e um adolescente pedindo um cigarro ou uma bebida alcoólica pro dono do bar, você tem que estar sempre atento pra essas coisas, porque isso também é sua responsabilidade.

Resposta da conselheira Helena: O papel de um conselheiro tutelar o nome já diz é conselheiro, ele deve fazer um aconselhamento. (...) muitos conselheiros são contra essa questão, e falam que o conselheiro não tem a obrigação de aconselhar, eu penso diferente, eu acho que por mais que você tenha uma previsão legal, você deve ultrapassar o legalismo, você deve entender o sujeito, Quem eu sou? Pra onde eu vou? Então é por aí o conselheiro está sim pra aconselhar e orientar e a gente deve fazer sim um trabalho de aconselhamento, de visita, de diligências nas casas. (...) Além de chamar aqui, nós o Conselho Brasília Sul nos temos a política de fazer visita na residência, pra ver a criança dentro do seu seio social, ver o local a que ela pertence. Cada família é um mundo, é um universo é como se fosse uma célula, nos temos esse grande universo que é a sociedade, mas cada família é uma célula e o conselheiro só consegue fazer o trabalho de conselheiro tutelar, só consegue atuar como conselheiro tutelar quando ele vai nessa pequena célula que é aquela família.

Todos os entrevistados responderam que o seu papel é zelar pelo direito da criança e do adolescente, mas a fala repete apenas o que o ECA prevê no art. 131, como atribuições do Conselho Tutelar. Tal constatação é evidenciada nas falas supracitadas, pois a análise delas demonstram que não há uma compreensão correta das determinações do ECA, uma vez que o conteúdo dos artigos não é compreendido pela grande maioria dos conselheiros tutelares entrevistados. Segue abaixo uma fala que corrobora a afirmação em tela:

Resposta do Conselheiro Mateus: (...) O papel do conselheiro tutelar é orientar e atender as demandas das pessoas que precisam, se elas ligam pra cá no disque 100, no 0800 ou vêm pessoalmente fazer as denúncias, ou encaminham pelo fax uma denúncia, e aí o que acontece, nós vamos averiguar e vamos ver pra onde nós devemos encaminhar a determinada denúncia. Se a criança tá precisando de uma clínica psicológica pra um tratamento nós temos que encaminhar, se for pra uma escola, se for pra uma creche, se for maus tratos. Nós temos que encaminhar, dependendo da situação, pro Ministério Público, ou pra Defensoria, ou pra Delegacia da Criança e do Adolescente, pra averiguar a situação se for questão de maus-tratos, se for abuso sexual, por aí vai. Isso aí é o papel do Conselheiro. (...)

Outro questionamento feito aos entrevistados foi sobre a compreensão que eles possuem sobre o significado da rede de proteção integral da criança e do adolescente. E neste questionamento não obtivemos respostas que abrangessem o real significado da rede de proteção integral da criança e do adolescente. Apresentamos abaixo algumas respostas dos entrevistados que demonstram a percepção dos mesmos acerca da respectiva rede e do seu papel:

Resposta da conselheira Helena: (...) faz parte dessa rede, os serviços públicos e aí a gente tem a Secretaria de Estado ligado à criança e ao adolescente, atualmente a gente tem a secretaria da criança, a secretaria da juventude, tem a secretaria de segurança pública que pertence a ela, a Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente, DCA 1 e 2. Nós temos também a SEDEST, o CREAS, o CRAS e as PRAIAS, dentro da secretaria da criança nos temos os Conselhos Tutelares, que atualmente são 33 Conselhos Tutelares em Brasília,(...) e assim vai. Cada secretaria, como a secretaria da educação, que também faz parte da rede de proteção, porque lida diretamente, tem as escolas. Aí no Plano Piloto nos temos a DREPPC – que é a Diretoria Regional de

Ensino do Plano Piloto Cruzeiro, que tem mais de 100 escolas públicas, e aí, nos temos os CEFs, as Escolas Classes e as Pré-Escolas. Bem basicamente é isso, é claro que cada Secretaria do Estado tem suas políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente, e aí, teria que falar de cada uma delas.

Resposta da conselheira Joana: (...) a rede é composta por vários órgãos, todos voltados para o social. (...) a rede funciona precariamente, porque ela é nova, né? Um trabalho em rede é novo. Até então era muito individualista, cada um fazia o seu, hoje não, hoje, a gente soma, e isso é trabalho em rede.

Resposta da conselheira Mariana: A rede são instituições que atendem as crianças, que nos dão assistência, que nos ajudam quando as crianças precisam de escola, quando elas precisam de médico, quando elas precisam de dentista. A rede é isso, são entidades que estão ligadas à proteção da criança e do adolescente.

As narrativas supracitadas apresentam um dado preocupante, pois se percebe que os entrevistados não compreendem o significado da rede de proteção integral da criança e do adolescente, pois acreditam que a rede de proteção se limita apenas a rede de serviços que o Estado tem a obrigação de garantir para efetivar a proteção integral da criança e do adolescente. Aprofundando a análise das falas observamos que a compreensão dos entrevistados sobre a rede se limita à rede serviços que eles utilizam quando fazem seus encaminhamentos, sejam elas: de educação, de saúde, de assistência social, de segurança pública, do judiciário, ou outras instituições que fazem parte da rede serviços. Além disso, percebe-se nas três falas que os conselheiros vêem o Conselho Tutelar como um apêndice, como um acessório dos outros órgãos públicos, não lhes cabendo um papel ativo na promoção de direitos e sim de encaminhamento.

Com o intuito de compreender melhor a compreensão dos entrevistados sobre o significado da rede de proteção, os questionamos sobre como a rede funciona, e sobre quais são as dificuldades e limitações que eles encontram para consolidar o seu papel na rede. Esse questionamento nos trouxe respostas que confirmam mais uma vez a não compreensão dos entrevistados sobre o real significado da rede de proteção integral da criança e do adolescente:

Resposta do Conselheiro Mateus: (...) A rede funciona quando a gente requisita, quando a gente busca ajuda, e aí, a gente vai encontrando um retorno, as pessoas vão se interessando, as instituições vão se abrindo, daí sim a rede vai sendo armada, digamos assim, vai sendo eficiente, porque daí a gente vai conseguindo fazer aquilo que tem que ser feito. Muitas vezes são questões imediatas, como, matar a fome da criança, e da sua família. Então se eu consigo de imediato uma cesta básica, se eu consigo garantir um auxílio vulnerabilidade por parte do CRAS, se eu consigo uma orientação familiar mais especializada no CREAS, então se de imediato essas instituições fazem um acolhimento bacana, daí a rede tá funcionando, ela passa a funcionar. (...). Ela falha quando alguém que precisava estar atuando em defesa dos direitos da criança e do adolescente não cumpre o seu papel, quando isso acontece, a rede está falhando.

Resposta da conselheira Mariana: (...) Sobre as nossas limitações eu digo que temos muitas, mas quando se tem boa vontade e insistência acabamos por conseguir resolver muitas coisas. (...) a rede funciona conforme ela é procurada, se ela é procurada com insistência, se a gente corre atrás, ela funciona, se deixamos de fazer isso ela não funciona nunca.

Resposta da conselheira Helena: Dificuldades nós temos algumas: primeiro os programas do governo federal atualmente estão estanques e não chegam ao governo local; (...) segunda dificuldade, quanto ao atendimento das requisições de serviços públicos, nós temos requisições de serviços que são previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, a gente pode requisitar serviço de saúde, educação, assistência social, mas quando a gente requisita talvez por falta de conhecimento ou enfim, ou por falta de respeito mesmo com o Conselho Tutelar (...). O Conselho Tutelar ainda não é um órgão que tenha o devido respeito pelos outros atores das políticas públicas, a gente não consegue que sejam cumpridas as suas determinações, então a gente coloca uma requisição, vamos dizer, vaga em creche prazo de quinze dias, a gente não consegue a vaga aí a gente reitera pela segunda pela terceira e por fim vai para o Ministério Público (...). Eu vou dar mais um último exemplo só pra clarear. Nós temos um caso aqui, que é essa pasta pequenininha azul [ironia, pois era uma pasta grande] que eu vou até colocar o nome porque é um caso praticamente público tá na secretaria de saúde, já foi pro Ministério Público, tem uma promotora acompanhando que é da criança X. É um menino que necessita de uma cirurgia, nós aqui do Conselho Tutelar estamos acompanhando há quase um ano. A criança tem a Síndrome de Cornélia de Lange que é uma síndrome raríssima, o colégio fez o seu trabalho fazendo o acompanhamento dessa criança e tá fazendo, representando a secretaria de educação. O Conselho Tutelar tá acompanhando todo mês, faz visita, conseguimos localizar o pai dessa criança após quatro anos de sumiço, a gente localizou, então o Conselho Tutelar fez o seu papel, o Ministério Público a promotora também tão fazendo o seu papel. O que, que falta?

A secretaria de saúde, a gente não consegue que os médicos da secretaria de saúde sentem e façam uma perícia dessa criança pra dizer tem que fazer cirurgia ou não tem que fazer cirurgia. Então assim, o Conselho Tutelar funcionou, o Ministério Público funcionou, secretaria da educação funcionou, mas cadê a secretaria de saúde? Do que me adianta. Como eu olho pra essa mãe após um ano vendo essa mãe todo mês aqui, com que cara eu olho pra essa mãe? Falo pra ela ter mais paciência? O filho dela já tá cego, e surdo, porque é uma síndrome que tem agressão mórbida, ele se mutila, ele se bate. Como eu falo pra essa mãe, olha até o presente momento nós não conseguimos um retorno do secretário de saúde, então assim, eu tô colocando aqui é algo que tá aqui todo documentado, não é algo escondido, é algo que está sendo acompanhado pelo Ministério Público que é um órgão que tem muito mais respeito que o Conselho Tutelar. Nisso eu não sou inocente de pensar o contrário, tô sendo bem franca, direta, explícita. Então se o Ministério Público que é um órgão tão respeitado, não consegue a cirurgia, que dirá eu conselheira tutelar de primeiro mandato. Então são essas as dificuldades (...). E essas dificuldades eu particularmente tenho entendimento de que não teriam por que ter, essa cirurgia mesmo poderia ter saído desde o ano passado. Não só da secretaria de saúde, (...) e pelo pouco que entendo, apesar de não ser médica, não ser enfermeira, eu acho que é questão de priorizar o que é prioritário e eu tô sendo até redundante pra dar maior ênfase. (...)

Resposta do Conselheiro Paulo: (...) Pessoalmente a minha grande limitação de cumprir o meu papel, em termos de redes, primeiro o sistema de informatização a gente construiu o SIPIA e até hoje a gente não conseguiu consolidá-lo e ajudaria muito, porque ele é um sistema que qualifica o trabalho do conselheiro tutelar, tanto na construção de um banco de dados, quanto na tabulação de informações, então, hoje é uma dificuldade enorme, porque quando a gente quer participar de uma reunião de discussão de políticas públicas na área da creche a gente tem que muitas vezes sair catando cada pasta que a gente atendeu durante o ano pra ver o que a gente requisitou e quantas retornaram enquanto esse sistema poderia me dar todas as informações centralizadas em relação a isso, então, isso me permitiria ir pra um espaço, um fórum de orçamento, para CEDCA por exemplo e apresentar minha demanda e como o trabalho está sendo dificultado pela falta do serviço oferecido, então pra mim essa é uma dificuldade. (...)

Essas falas apresentam percepções relevantes, pois revelam a falta de compreensão do significado de rede de proteção integral. Além disso, elas tornam evidente a compreensão dos entrevistados sobre o tema em questão, qual seja, o papel da rede, como algo reduzido à demanda por serviços de atendimento imediato que assegurem uma proteção mínima as crianças e aos

adolescentes. Também é muito significativo o relato sobre as dificuldades encontradas pelos entrevistados no momento de garantir as necessidades básicas das crianças e adolescentes. Mais revelador ainda é perceber que nem mesmo o Ministério Público, em determinadas situações, consegue garantir a proteção integral da criança e do adolescente, e tal constatação nos leva a questionar sobre quais falhas na rede precisam ser sanadas para que a proteção integral da criança e do adolescente se torne efetiva.

As dificuldades apresentadas pelo conselheiro Paulo merecem destaque, pois este conselheiro é o único que realiza uma reflexão sobre a participação dos conselheiros tutelares dentro dos conselhos de direito da criança e do adolescente, fato que não é observado e nem realizado pelos demais entrevistados.

Por outro lado, a análise das falas demonstra que a falta de diálogo entre os Conselhos Tutelares e os Conselhos de Direitos é um fator determinante para a não consolidação da rede de proteção integral da criança e do adolescente, essa é uma das maiores falhas dos conselheiros tutelares no momento de cumprirem o seu papel.

Também foi solicitado aos conselheiros tutelares que refletissem e sugerissem um modelo ou proposições de como deveria ocorrer a consolidação da rede de proteção integral da criança e do adolescente. Obtivemos algumas sugestões e alternativas para que a rede de proteção integral da criança e do adolescente fosse consolidada.

Resposta da conselheira Patrícia : (...) Eu acho que as pessoas que se propõem a trabalhar com criança e adolescente, elas tinham que estar mais abertas a entender o que realmente é a demanda, mas qual é a necessidade da demanda mesmo, sabe? Dentro disso você procura oferecer o máximo dentro do seu órgão, né? Por exemplo, se eu sou da educação então eu vou mobilizar pessoas, mobilizar os funcionários da escola e mobilizar os pais para que eles realmente tenham o entendimento do que é e porque é necessário, e a partir daí eu estaria fazendo a minha parte. E aí, seria uma espécie de trabalho de formiguinha, e se cada um fizesse a sua parte realmente existiria uma rede e seria uma rede forte. (...)

Resposta do Conselheiro Mateus: (...) o Ministério Público ele pode ser o articulador da rede, fazer com que a rede se articule. A outra parte o próprio Conselho Tutelar pode se articular, né? E tá dialogando com os parceiros da rede de proteção, tá realmente fazendo a articulação de toda a rede e o

conselho consegue fazer isso, mas como isso ainda não é uma coisa instituída então se evita essa coisa de ser dono da rede, ser o controlador da rede, a gente é parte. Mas eu acho que pra melhorar poderia sim ser da competência do Conselho Tutelar, uma coisa mais formal mais instituída o Conselho poderia ser o grande articulador da rede, eu penso que se ele assumisse esse papel a rede poderia estar funcionando melhor.

As falas revelam que os conselheiros tutelares entrevistados não desempenham papéis efetivos na consolidação da rede de proteção integral. Suas tentativas no sentido de melhorar a dinamicidade dos atendimentos de serviços ofertados pela rede se limitam a contatos formais e informais. Os meios formais muitas vezes falham como observamos na fala da conselheira Helena, que não conseguiu efetivar a garantia dos direitos da criança que necessita de acompanhamento médico, mesmo tendo mobilizado todos os meios legais que pôde.

Os motivos que levam muitas vezes os conselheiros a agirem pelos meios informais são provavelmente determinados pelas dificuldades e limitações encontrados no momento em que precisam garantir os direitos da criança e do adolescente pela via formal. Se a articulação e funcionamento da rede são extremamente difíceis nos casos de violação de direitos e negligência por parte das autoridades competentes, o que dizer da articulação no sentido de promover e fazer funcionar a rede de políticas de atendimento que vise à garantia do bem-estar das crianças e dos adolescentes conforme previsto na Constituição Federal e no ECA?

Outro fator que contribui para a limitação do papel dos conselheiros tutelares diz respeito à questão da infra-estrutura física necessária ao bom funcionamento dos conselhos. O Conselho Tutelar Brasília Sul possui salas individuais para cada conselheiro atender os usuários que os procuram, mas infelizmente as mesmas não possuem um isolamento acústico, de maneira que a privacidade dos trabalhos não é preservada. Outro problema preocupante é a falta de funcionários que auxiliam os conselheiros, pois este conselho possui apenas dois secretários e um motorista que por sua vez não são capacitados para atender os usuários que sofreram violação de seus direitos.

A falta de capacitação dos funcionários é percebida nitidamente quando observamos a forma como eles recepcionam as pessoas que procuram o

Conselho Tutelar. Essa falha foi observada nos momentos de realização das entrevistas com os conselheiros. Percebeu-se uma grande falta de compreensão por parte dos funcionários sobre o seu papel e o papel dos conselheiros, além disso percebeu-se uma postura anti-ética no momento em que os funcionários recepcionavam os sujeitos que procuraram o Conselho Tutelar, pois os funcionários faziam perguntas que não lhes diziam respeito, constrangendo os cidadãos que procuraram o Conselho Tutelar. A falta de capacitação dos funcionários do Conselho Tutelar também é constatada na fala abaixo:

Resposta do Conselheiro Paulo: (...) o Conselho Tutelar precisaria ter um pessoal qualificado dentro do conselho, porque o conselheiro ele tem um prazo, ele tem três anos de mandato podendo prorrogar por mais três, mas ele é transitório o conselho deveria ser permanente, deveria criar uma institucionalidade e os seus servidores deveria ser um servidor do conselho e que tivesse competência e qualificação pra isso, isso é o que a gente não tem, porque esses cargos são comissionados, os funcionários do administrativo do conselho não possuem a qualificação necessária pra uma atuação em direitos humanos. O servidor do Conselho Tutelar deveria ser qualificado em atendimento de direitos humanos, não apenas os conselheiros, ele [funcionário administrativo do conselho tutelar] tem que ser acolhedor da vítima de violência quando ela chega ao conselho, até chegar na pessoa que vai atender mais especificamente que é o conselheiro, e a gente não tem esse profissional capacitado, e acaba que muitas vezes ocorrem violações no próprio atendimento do conselho, é uma revitimização.

A situação do Conselho Tutelar Brasília Norte é bem mais grave, pois os conselheiros não possuem sala de atendimento individualizada, o que faz com que os usuários não tenham nenhum tipo de privacidade no momento de relatarem a sua história de vida. O espaço de trabalho não os acomoda de forma adequada, já que ele está em reforma há mais de um ano. A situação dos funcionários que os apóiam é a mesma que encontramos no Conselho Tutelar Brasília Sul, pois os mesmos não passaram por um treinamento ou capacitação para desenvolver uma atividade de caráter tão particular e delicado quanto esta, de lidar com famílias, crianças e adolescentes em situação de violação de direitos.

Além dos problemas estruturais, os Conselhos Tutelares são protagonistas de uma luta constante para adquirirem um real reconhecimento e respeito pela sociedade, uma vez que a relação dos mesmos com a sociedade, e sobretudo com as instituições, é fator determinante na explicação do não cumprimento ou atendimento das requisições feitas pelo Conselho Tutelar na busca do desempenho do seu papel enquanto garantidores dos direitos da criança e dos adolescentes, seja em situação de violação de direitos, seja em situação de prevenção de tais situações, o que seria a situação ideal de atuação dos mesmos.

A análise até aqui realizada permite afirmar que o processo de consolidação da rede de proteção integral da criança e do adolescente realizada pelos conselheiros tutelares é deficitário, uma vez que os mesmos não conseguem cumprir com todas as suas atribuições previstas no artigo 136 do ECA. Pode-se afirmar ainda que uma das falhas mais graves da atuação dos conselheiros está no não cumprimento do previsto no Artigo 136, Inciso IX do ECA, que prescreve como uma, entre as onze atribuições dos conselheiros tutelares: “assessorar o poder executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”. Essa falha ocorre porque os conselheiros tutelares estão viciados a uma relação de estímulo-resposta e devido a isso se mostram inaptos a realizar um papel ativo inerente ao ator envolvido na garantia de direitos.

Ou seja, se partirmos do princípio de que a construção de uma rede supõe uma articulação política e institucional, fica evidente que o nível elementar como ponto de partida para a criação da mesma, o município, não tem cumprido o seu papel juntamente com os Conselhos Tutelares em uma perspectiva de parceria, o que torna demasiadamente difícil a constituição da mesma rede em outras esferas ou níveis de governo haja vista o princípio da descentralização como inerente a maioria das políticas públicas, a exemplo da saúde, da educação e da assistência social, dentre outras políticas. Os esforços empreendidos pelos conselheiros tutelares na consolidação da rede se limitam a contatos diretos e indiretos, os quais possuem o objetivo de adquirir maior proximidade com os funcionários e servidores que pertencem às redes de serviços da área da educação, da saúde, da assistência social, da

segurança pública e do judiciário. Tais contatos visam, sobretudo agilizar o atendimento dos serviços ofertados pelas redes citadas quando uma criança ou um adolescente necessita. Tais esforços, não bastam para assegurar a construção e a consolidação da rede de proteção integral da criança e do adolescente. A consolidação da rede de proteção integral da criança e do adolescente necessita de um trabalho sistematizado e seqüencial, devendo ser feito através de levantamento de dados quantitativos e qualitativos sobre as falhas que a rede apresenta. Essas falhas devem ser apresentadas por todos os serviços que atendem criança e adolescente e é nesse processo que o Conselho Tutelar tem um papel fundamental, pois na sua atuação ele vivencia diariamente as dificuldades e limitações que existem no momento de concretizar de forma eficaz e eficiente a proteção da criança e do adolescente. Consequentemente, ao mesmo tempo em que o papel dos conselheiros se distingue pela natureza especial da função, ele também se reveste de uma obrigação no sentido de um engajamento, pois tais conselheiros tutelares possuem acesso a dados e informações privilegiadas que podem evidenciar as falhas e as possibilidades de sua superação na construção e na consolidação da rede.

No entanto, apenas mostrar as falhas que a rede possui, não constitui uma medida suficiente para modificar a realidade vivenciada no tocante ao desrespeito e à negligência quanto à garantia dos direitos da criança e do adolescente. Assim, evidencia-se a necessidade de os conselheiros tutelares, enquanto agentes institucionais que materializam os Conselhos Tutelares, somarem esforços juntamente com a sociedade civil e o próprio Estado em suas três esferas a fim de garantir a proteção integral da criança e do adolescente.

Uma iniciativa plausível para que isso se torne realidade seria a sistematização de dados sobre as falhas da rede de proteção pelos conselheiros tutelares. Para tanto, mais uma vez se coloca a necessidade de trabalho em parceria com os CMDCA's, os quais possuem a obrigação de deliberar sobre as políticas públicas municipais, sobre a gestão orçamentária assim como sobre a fiscalização das ações do Estado. Uma vez feito este trabalho a nível do município, os dois conselhos, o municipal e o Conselho Tutelar, podem apresentar também suas constatações e reivindicações ao

CEDCA e este deve somar forças juntamente com o CONANDA para que a partir dos dados colhidos sobre as falhas da rede eles possam pressionar o Estado para que ele concretize de forma eficaz, eficiente e efetiva a proteção integral da criança e do adolescente conforme preconiza o ECA. Isto posto, significa que essa realidade poderia ser modificada se os conselheiros tutelares trabalhassem em conjunto com os conselhos de direitos, e isso poderia ser iniciado a partir da efetivação do sistema SIPIA. Lembremos que segundo Rodrigues (2007), o SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informações que está dividido em quatro programas: o SIPIA I que é responsável pelo monitoramento da situação de proteção da criança e do adolescente, que é realizado pelos Conselhos Tutelares; o SIPIA II é responsável pelo monitoramento dos atendimentos dos adolescentes em conflito com a lei, que é monitorado pelas Varas de Infância; o SIPIA III é responsável pelo monitoramento de crianças e adolescentes que estão na lista de adoção, também monitorado pelas Varas de Infância; e o SIPIA IV que realiza o cadastro dos conselhos de direitos, tutelares e fundos para Infância e Adolescência dos municípios brasileiros. O SIPIA não funciona para atender o interesse do Estado, mas sim dos cidadãos.

Esse sistema está em processo de consolidação há mais de quinze anos, fator que demonstra claramente os motivos de ele não ser efetivo em seu papel, uma vez que seu objetivo é apresentar de forma sistematizada as falhas que a rede de proteção integral da criança e do adolescente possui. Os motivos declarados pelos conselheiros tutelares entrevistados para que o sistema SIPIA não funcione podem também ser atribuídos à falta de uma rede de internet que tenha capacidade de gerar o sistema. Mas o fato de os Conselhos Tutelares do Plano Piloto no Distrito Federal – que podemos considerar como uma região privilegiada na distribuição de recursos - não conseguirem fazer com que esse sistema funcione levanta questões sobre a realidade dos outros Conselhos Tutelares do Brasil.

Considerando todos esses fatores, podemos afirmar que os direitos e deveres da criança e do adolescente previstos no ECA não são garantidos e cumpridos pelo Estado uma vez que se constata, conforme feito na presente monografia, que há uma enorme discrepância entre o que prevê a Lei 8.069/90 e o que é realizado na prática por aqueles atores e instituições, responsáveis

pela sua implementação e efetivação. Problema que começa não só pela errada percepção dos atores sobre o seu papel na rede, mas que também trata dos pontos de entrada fundamentais ao seu funcionamento, como ainda, pelas falhas na percepção da efetivação de direitos tendo como exigência sua violação para ser realizado. Uma rede que falha na entrada do sistema compromete todos os seus pontos na realização dos objetivos tencionados. E mesmo quando flui na entrada passando dos conselheiros tutelares para outros pontos, estes não têm uma clara percepção do seu papel e nem do papel do Conselho Tutelar. Espera-se que a presente monografia represente uma modesta contribuição do meio acadêmico no sentido de melhorar tal realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia teve como objetivo analisar o papel dos conselheiros tutelares de Brasília-DF na construção e na consolidação de rede de proteção integral da criança e do adolescente. O trabalho é certamente inovador, pois si ele peca pela ausência de fontes e de literatura sobre o tema, que certamente teriam permitido tal dialogo e profundidade da análise, por outro lado o faz inovador, pois trata de um tema sobre o qual as análises são raríssimas ou mesmo inexistentes. Mostrando que a academia tem se furtado a um papel importante na realidade analisada como ator político relevante, sua atuação decerto daria uma maior dimensão à importância de apontamentos e soluções ao problema relatado neste trabalho.

Ao tentar responder aos objetivos propostos, nos deparamos apenas com os dados coletados durante a pesquisa, pois não foi encontrado nenhuma outra análise sobre o tema aqui apresentado e por isso apresentamos um estudo qualitativo e exploratório.

A pesquisa e a análise dos dados propicionaram uma percepção sobre a atuação dos conselheiros tutelares e, ao mesmo tempo, sobre a atual situação da rede de proteção integral da criança e do adolescente no Distrito Federal. A riqueza da análise está no fato de mostrar que o trabalho em redes e a constituição de redes de políticas públicas são ainda um grande desafio a ser enfrentado, pois a partir da análise do caso do DF, que se configura como uma região privilegiada em função da relativa “abundância” de recursos em relação ao restante dos 5.565 municípios⁵ brasileiros pudemos constatar o quão difícil e desafiante é a construção de redes de políticas públicas.

Para além de evidenciar apenas as “falhas” no desempenho da função dos conselheiros tutelares, o presente trabalho também permitiu enumerar as inúmeras possibilidades de exercício da função em uma perspectiva de promoção e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes desde que os conselheiros disponham dos meios adequados para fazê-lo. Tais meios, são os recursos financeiros, humanos e materiais que certamente confeririam à função de conselheiro tutelar o respeito e o reconhecimento que a mesma merece. Ou seja, existem dificuldades de todas as ordens, indo de aspectos

⁵ Dados apresentado no Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

“objetivos” como a estrutura das instalações, que evidenciam a relevância que os governos dão à questão em sua agenda política, até aspectos “subjetivos” relacionados tanto a percepção dos conselheiros tutelares sobre si e sobre seu papel, como também a percepção dos outros pontos da rede sobre a atuação dos conselheiros tutelares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, Cassiano Caon. Os Lugares da Infância: a infância e seus lugares. In: VASCONCELOS, Tânia de (Org.). **Reflexões sobre Infância e Cultura**. Niterói: EdUFF, 2008.
- ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de Crianças no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.
- ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 3º Ed. Brasília: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, 2010.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2008.
- _____. **Lei Distrital nº 4.451**, de 23 de Dezembro de 2009. Brasília, 2009.
- BORBA, Angela Meyer. As Culturas da Infância no Contexto da Educação Infantil. In: VASCONCELOS, Tânia de (Org.). **Reflexões sobre Infância e Cultura**. Niterói: EdUFF, 2008.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em redes**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.
- CONANDA. **Resolução 75 do CONANDA dispõe sobre funcionamento dos Conselhos Tutelares**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/comissoes/cndh/res75.pdf>> Acessado em: 28 de dezembro de 2010a;
- _____. **Parâmetros de Funcionamento dos Conselhos Tutelares**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/comissoes/cndh/res75.pdf>> Acessado em: 28 de dezembro de 2010b.
- _____. **Resolução 113 do CONANDA Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://www.fundocrianca.org.br/forum/arquivos/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20113%20CONANDA.pdf>> Acessado em: 28 de dezembro de 2010.

- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.
- FERREIRA, Aurélio B. de Hollanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI: Antigos e novos atores sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2010**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_sinopse.shtm> Acessado em: 13 de junho de 2011.
- LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A Construção do Saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- LÓPEZ, Maximiliano Valério. Infância e Colonialidade. In: VASCONCELOS, Tânia de (Org.). **Reflexões sobre Infância e Cultura**. Niterói: EdUFF, 2008.
- PAIVA, Arquimedes Belo. **Políticas de Proteção À Infância: O Conselho Tutelar De Ceilândia Como Foco De Análise**. Brasília, DF: 2007. Originalmente apresentado como dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2007.
- PORTUGAL, Sílvia. **Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica**. Oficina do CES nº271, mar. 2007. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/271/271.pdf>> Acessado em: 5 de Janeiro de 2011.
- MAUAD, Ana Maria. A vida das crianças de elite durante o Império. In: PRIORE, Mary Del (Org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contextos, 2007.
- MANNHEIM, Karl. **O problema da Juventude na sociedade moderna**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.
- MARQUES, Eduardo Cesar. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão urbanas no Rio de Janeiro**. São Paulo: FAPESP, 2000.
- RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

- RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil:** percurso histórico e desafios do presente. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rios; São Paulo: Loyola, 2004.
- RIZZINI, Irene. Crianças e menores – do Pátrio Poder Dever: um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A Arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2009.
- RODRIGUES, Maria de Lourdes Alves. Módulo II – Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Formação de conselheiros em direitos humanos.** Brasília: SEDH, 2007.
- ROSA, Lucia C. S.; SOARES, Maria de J.R. “O Serviço Social e a Resolução 196/96 sobre a ética em pesquisa envolvendo seres humanos”. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 85, São Paulo, Cortez, 2006.
- Secretaria de Direitos Humanos. **Desafios para o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente:** perspectivas dos Conselhos Tutelares e de Direitos. São Paulo: SEDH, 2009.
- Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei no ano de 2009.** Brasília: SEDH, 2009.
- VASCONCELOS, Tânia de. Infância e Narrativa. In: VASCONCELOS, Tânia de (Org.). **Reflexões sobre Infância e Cultura.** Niterói: EdUFF, 2008.

ANEXO

ANEXO: 01

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Dados de identificação:

Título do Projeto: “Tecendo teias para a cidadania: o papel dos Conselheiros Tutelares na consolidação da Rede de Proteção à Infância e a Adolescência.”

Pesquisador Responsável: Vanessa Raquel Wagner

Instituição a que pertence a Pesquisadora Responsável: Aluna de Serviço Social da Universidade de Brasília – UnB

Telefones para contato: (61) 9688-0880

E-mail: vanessarw13@gmail.com

Nome do participante de pesquisa: _____

e-mail: _____

RG nº _____

Instituição a que pertence o (a) participante da pesquisa: _____

Profissão: _____

O Senhor(a) está sendo convidado (a) a participar da pesquisa “Tecendo Teias para a cidadania: o papel dos Conselheiros Tutelares na consolidação da Rede de Proteção à Infância e a Adolescência”, que resultará em dados que serão analisados por Vanessa Raquel Wagner em seu Trabalho de Conclusão de Curso cujo objetivo é entender como ocorre a consolidação da rede de proteção à infância e a adolescência através da análise do papel dos Conselheiros Tutelares do DF, sob a orientação da professora Dra. Ailta Barros de Souza.

Ressalta-se, que esta pesquisa assim como a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso são exigências acadêmicas para a conclusão do curso de Bacharel em Serviço Social.

A sua participação neste estudo será por meio de uma entrevista semi-estruturada gravada, segundo o seu consentimento. O conteúdo das gravações ficará sob a responsabilidade do pesquisador durante um período de 5 (cinco) anos. Como forma de devolução dos dados, o Trabalho de Conclusão de Curso em sua versão final será enviado ao endereço eletrônico dos participantes.

Informo que a sua privacidade será respeitada, de modo que, o seu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa identificá-lo (a) será mantido em absoluto sigilo. O senhor (a) poderá se recusar a participar do estudo, ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem precisar

justificar e, caso deseje sair da pesquisa, não sofrerá qualquer prejuízo. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente trinta minutos.

Obtive os esclarecimentos necessários de que o presente estudo não acarretará em resultados negativos para a minha pessoa. Também fui informado de que os resultados positivos ou negativos somente serão obtidos após a realização da pesquisa. Estou ciente de que no decorrer da pesquisa receberei visitas da pesquisadora em meu local de trabalho, em dias e horários pré-agendados.

Este projeto foi submetido e avaliado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília (CEP/IH). O e-mail através do qual o senhor (a) poderá se comunicar com o CEP/IH é: cep_ih@unb.br.

Tendo sido orientado (a) quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico a receber ou a pagar por minha participação.

Brasília, ____ de _____ de 2011.

Nome e assinatura do (a) participante de pesquisa.

Nome e assinatura da pesquisadora responsável.

ANEXO: 02

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PARTE I: DADOS PESSOAIS

1. Idade: ____ (em anos completos até Abril de 2011)
2. Sexo: ☐ Feminino ☐ Masculino
3. Naturalidade: _____ (cidade em que nasceu)
4. Estado Civil: _____
5. Escolaridade: _____
6. Religião: _____
7. Você trabalhava antes de ser conselheiro?
☐ Sim(se sim, em que?) ☐ Não _____

PARTE II: ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

1. Por que o Senhor(a) optou por ser Conselheiro Tutelar?
2. O Senhor(a) tem alguma inserção como militante na área da infância e da adolescência? Descreva suas experiências anteriores.
3. Qual a sua profissão? Você tem outro vínculo empregatício? Em qual cargo?
4. Qual é o papel de um Conselheiro Tutelar?
5. O que você entende por Rede de Proteção Integral à Infância e a Adolescência? Quem faz parte dessa rede?
6. Como a Rede de Proteção Integral à Infância e a Adolescência funciona? Quais as dificuldades e limitações enfrentadas na consolidação do seu papel na rede?
7. Segundo a sua experiência, seria possível afirmar que o Plano Piloto possui uma rede de proteção eficiente?
8. Quais instituições estão presentes na rotina diária do conselho? Como ocorrem os diálogos entre o conselho e essas instituições?
9. Que instituição você acha que deve ser responsável por consolidar a rede de proteção? Você concorda que deve ser responsabilidade de um único órgão a consolidação da rede? Como acha que isso deve acontecer?
10. O senhor gostaria de acrescentar algo a essa entrevista?