

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Ernandes José da Silva

CONSELHO TUTELAR E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
ORGANIZADA: a experiência comparada de três municípios mineiros, Padre Paraíso,
Sete Lagoas e Veredinha

Belo Horizonte

2024

Ernandes José da Silva

CONSELHO TUTELAR E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
ORGANIZADA: a experiência comparada de três municípios mineiros, Padre Paraíso,
Sete Lagoas e Veredinha

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Linha de Pesquisa: Democracia, Estado e Políticas Públicas

Belo Horizonte

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S586c	Silva, Ernandes José da Conselho tutelar e a participação da sociedade civil organizada: a experiência comparada de três municípios mineiros, Padre Paraíso, Sete Lagoas e Veredinha / Ernandes José da Silva. Belo Horizonte, 2024. 153 f. : il. Orientador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais 1. Brasil. Estatuto da criança e do adolescente (ECA) (1990). 2. Assistência a menores - Política governamental. 3. Conselhos tutelares - Comparação. 4. Organizações da sociedade civil. 5. Direitos humanos. 6. Direitos das crianças. 7. Direitos dos adolescentes. I. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título. SIB PUC MINAS CDU: 362.7
-------	---

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Marques de Souza e Silva - CRB 6/2086

Ernandes José da Silva

CONSELHO TUTELAR E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL
ORGANIZADA: a experiência comparada de três municípios mineiros, Padre Paraíso,
Sete Lagoas e Veredinha.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria – PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dra. Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 22 de abril de 2024

*À minha mãe Arlete, in memoria, por sempre acreditar e à minha filha Maria Arlete, pela
inspiração.*

AGRADECIMENTOS

A todos do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC Minas que foram fundamentais na construção desse trabalho, em especial meu professor Carlos Aurélio. A todos meus amigos que de alguma forma permitiram que eu pudesse falar sobre o tema. Aos conselhos tutelares de Veredinha, Padre Paraíso e Sete Lagoas, que me acolheram para tornar possível esta pesquisa.

RESUMO

Este estudo trata do órgão Conselho Tutelar, criado em 1990, e que tem como atribuição principal zelar pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Assim como o Estatuto, a ideia de um Conselho foi construída dentro dos movimentos sociais, com o objetivo de democratizar e tornar mais eficiente a política de proteção da criança e do adolescente. O objetivo desse trabalho foi verificar o quanto que o Conselho Tutelar mantém o papel de zelador dos princípios do ECA. Além disso, sendo um órgão de Estado, procuramos entender sua atuação nos dias atuais na sua comunidade de referência, buscando exercer a sua autonomia. Um dos pressupostos é que com o afastamento dos movimentos sociais o Conselho perdeu sua capacidade reivindicatória e de articulação na Rede de Proteção. Para verificar essa condição foi estabelecida uma análise comparativa dos Conselhos em três municípios mineiros, Padre Paraíso, Sete Lagoas e Veredinha. O resultado indicou que o Conselho não só enfraqueceu muito sua capacidade de reivindicar e garantir direitos fundamentais à criança e ao adolescente, como abriu espaço para uma pauta de costumes conservadora da extrema direita.

Palavras-chave: Conselho Tutelar. Políticas Públicas. Criança e adolescente. Proteção integral. Direitos humanos de criança e adolescente.

ABSTRACT

This study deals with the Guardianship Council, created in 1990, whose main task is to ensure the Statute of Children and Adolescents – ECA. Just like the Statute, the idea of a Council was constructed within social movements with the aim of democratizing child and adolescent protection policy. The objective of this work was to verify the extent to which the Guardianship Council maintains its role as caretaker of the ECA principles. Furthermore, as a State body, understand its current role in its community of reference, exercising its autonomy. One of the assumptions is that with the withdrawal of social movements, the Council lost its capacity to demand and articulate the Protection Network. To verify this condition, a comparative analysis of the Councils in three municipalities in Minas Gerais, Padre Paraíso, Sete Lagoas and Veredinha, was established. The result indicated that the Council not only greatly weakened its ability to claim and guarantee fundamental rights for children and adolescents, but also opened space for a conservative agenda of extreme right-wing customs.

Keywords: Guardianship Council. Public policy. Child and teenager. Full protection. Human rights of children and adolescents.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Modelo de mapa da rede institucional interna.....	77
Imagem 2 – Modelo de mapa da rede institucional externa.....	79
Imagem 3 – Mapa da rede institucional externa de Veredinha.....	93
Imagem 4 – Mapa da rede institucional interno de Veredinha.....	94
Imagem 5 – Mapa da rede institucional externo de Padre Paraíso.....	103
Imagem 6 – Mapa da rede institucional interno de Padre Paraíso.....	104
Imagem 7 – Mapa da rede institucional externo de Sete Lagoas.....	113
Imagem 8 – Mapa da rede institucional interno de Sete Lagoas.....	115

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Reuniões de Rede em Veredinha.....	89
Gráfico 2 – Reuniões de Rede em Veredinha.....	90
Gráfico 3 – Assessorias do Conselho Tutelar de Veredinha.....	91
Gráfico 4 – Reuniões de Rede em Padre Paraíso.....	98
Gráfico 5 – Reuniões de Rede em Padre Paraíso.....	99
Gráfico 6 – Assessorias do Conselho Tutelar de Padre Paraíso.....	100
Gráfico 7 – Gráfico comparativo dos municípios.....	102
Gráfico 8 – Reuniões de Rede em Sete Lagoas.....	108
Gráfico 9 – Reuniões de Rede em Sete Lagoas.....	109
Gráfico 10 – Assessorias do Conselho Tutelar de Sete Lagoas.....	111
Gráfico 11 – Observatório dos Conselhos (capital do Rio de Janeiro).....	123
Gráfico 12 – Gráfico comparativo dos municípios.....	125
Gráfico 13 – Gráfico comparativo dos municípios.....	127
Gráfico 14 – Observatório dos Conselhos (capital do Rio de Janeiro).....	128
Gráfico 15 – Gráfico comparativo dos municípios.....	130
Gráfico 16 – Observatório dos Conselhos (capital do Rio de Janeiro).....	131
Gráfico 17 – Gráfico comparativo dos municípios.....	132

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	AS BASES HISTÓRICAS DA INFÂNCIA NO BRASIL.....	18
2.1	Principais aspectos sociais da infância no século XIX.....	19
2.2	A infância “problemática” do Século XX.....	32
2.3	As convenções internacionais sobre os direitos da criança e os movimentos sociais no Brasil.....	40
2.4	Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.....	43
3	O CONSELHO TUTELAR.....	46
3.1	Uma nova instituição de Estado.....	47
3.2	O Papel do Conselho Tutelar na sociedade.....	54
3.3	As ONGs e sua participação na proteção integral.....	59
3.4	Os desafios do Trabalho em Rede: Conselho Tutelar e sua comunidade.....	70
4	– ANÁLISE COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS ESTUDOS.....	79
4.1	Os caminhos percorrido para esse estudo.....	81
4.2	Os tipos de <i>Rede Social de Proteção</i> integral nos municípios pesquisados.....	84
4.2.1	<i>Rede Social de Proteção de Veredinha</i>	86
4.2.2	<i>Rede Social de Proteção de Padre Paraíso</i>	95
4.2.3	<i>Rede Social de Proteção de Sete Lagoas</i>	104
4.3	Membros do Conselho Tutelar: perfil e origem profissional.....	117

4.4 Análise da autonomia e tomada de decisões do Conselho Tutelar: a relação entre o Colegiado e a gestão municipal, a rede social de proteção e as instituições da sociedade civil.....	132
<i>4.4.1 Conselho Tutelar e a gestão municipal.....</i>	<i>134</i>
<i>4.4.2 Conselho e a Rede Social de Proteção.....</i>	<i>135</i>
<i>4.4.3 Conselho e as instituições privadas.....</i>	<i>137</i>
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138

1 INTRODUÇÃO

O tema criança e adolescente é sensível pela sua natureza, questões relacionadas a esse público mobilizam e sensibilizam. De alguma maneira, esse público já serviu e serve para alimentar discursos na política, nos meios de comunicação, na academia, na guerra, nas artes e na sociedade no geral. No entanto, tratando de políticas públicas o tema possui maior complexidade e exige reflexões mais profundas. Reconhecendo a natureza do tema e as emoções que possa vir a provocar, temos a clareza que o debate proposto aqui não se esgota. De alguma maneira, todos nós tivemos ou estamos tendo uma vivência no universo infantil. No cotidiano nota-se que mesmo aqueles mais “durões” ou pouco “sensíveis” reconhecem que proteção à criança deve ter um lugar dentro da sociedade, pelo seu aspecto genuíno, inocente e frágil. Mesmo frente a uma sociedade extremamente violenta, como nas guerras, nos sistemas econômicos extremamente desiguais ou em uma cultura da exploração sexual infantil existem as tentativas cotidianas de algum refúgio para proteção desses pequenos seres humanos. Um exemplo que veremos neste trabalho é que no período escravocrata e as relações fortemente violentas contra o povo escravizado, não eram raros os casos em que havia um certo alívio para as crianças filhas de escravos, que podiam muitas delas conviver nos espaços comuns dos senhores proprietários, mesmo que fossem quase como mascotes. As escravas estavam dispostas a se tornarem amas de leite, pois poderia significar um alívio da escravidão a ela e sua cria.

As vezes o universo mágico da imagem de uma criança sensibiliza e mobiliza muito mais do que garantir Direitos à criança e ao adolescente. A nossa motivação nesse trabalho é entender como estão estruturados os direitos fundamentais e os direitos humanos da criança e do adolescente no Brasil contemporâneo. Obviamente, não poderia fazer reflexões sem retomar as vivências pessoais e estabelecer de alguma maneira comparações. Vivenciei na adolescência nos anos de 1990, em um ambiente de muita violência. Na fase adulta tenho a oportunidade de trabalhar há quase de duas décadas com esse tema. As reflexões são constantes pelo fato de minhas atividades nas repartições públicas, em ONGs, na militância comunitária, nos debates acadêmicos e genitor de três filhas. Atualmente como profissional da assistência social e trabalhando com sistemas e políticas públicas estruturados para esse público, de alguma maneira exige de mim um distanciamento para não ficarmos apenas na magia da imagem de uma criança.

Neste trabalho buscamos focar no objeto Conselho Tutelar e sua trajetória, que possui relação direta com os movimentos sociais e com a participação da sociedade civil organizada do anos de 1980. O debate percorrido está situado na *política de proteção integral* e quais são os desafios encontrados até o presente momento com a atuação do Conselho Tutelar. Para uma proposta com essas dimensões não seria possível sem revisitar um pouco da história da infância no Brasil.

Na história social da infância no Brasil observam-se muitas marcas do período colonial, marcadamente pela escravidão, o que se estendeu no pós Estado escravocrata. A problemática e as soluções que se buscava para a infância e adolescência eram prioritariamente por ações corretivas e punitivas, a violência contra a criança e ao adolescente estava sempre presente. Constituem-se assim um Estado e uma sociedade que não só reforçavam a invisibilidade para este público, como o tratava, em especial os de origem nas camadas mais pobres, com negligência e autoritarismo (FREITAS, 2016). Todo esse processo de invisibilidade e negligência foi marcante por mais de um século, se considerarmos da Lei do Ventre Livre (1871) ao período do Governo Militar (1964 – 1984).

Podemos dizer que mudanças significativas no Estado e na sociedade de maneira geral no trato com crianças e adolescentes brasileiras começam com a decadência do nosso último governo militar. Os movimentos sociais tiveram um papel importante na busca de fortalecer o debate sobre os direitos humanos em um processo de desconstrução do Estado autoritário brasileiro. A partir dos anos de 1980 iniciou-se a derrubada de alguns mitos relacionados às crianças e aos adolescentes: que a criança em situação de rua ou institucionalizada estivesse “abandonada”, ou em “situação irregular” ou de que “a grande maioria fosse composta por delinquentes”. A desconstrução desses mitos inicia-se quando há compreensão de que as “causas estruturais ligadas às raízes históricas” e que a “má distribuição de renda e a desigualdade social” deveriam ser o foco. (Rizzini e Rizzini, 2004)

Com a promulgação da Constituição de 1988, alguns direitos são previstos o que torna base para um debate crescente sobre o tratamento que deve ser dispensado à criança e ao adolescente. Com a Carta Magna vários direitos passaram a ser previstos, como de acesso à educação, saúde, assistência social, convivência familiar e comunitária, entre outros. A regulamentação da Constituição, no que concerne a infância e adolescência, ocorre com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 13 de julho de 1990, que introduz o Conselho Tutelar como uma espécie de “zelador” do próprio Estatuto (Art. 131 ECA).

Este processo de construção de uma política de Estado que atendesse à criança e ao adolescente teve contribuições importantes dos movimentos sociais e instituições da sociedade civil, que pressionavam por mudanças (SILVA, 2003). A exemplo de Centros Comunitários, Associações, Dioceses, Pastorais, Cáritas, Fundações, Sindicatos, entre outros. Assim nascia uma política pública para garantia dos direitos da criança e do adolescente. Estes “segmentos e movimentos sociais, pela sua marcante atuação, conseguiram legitimar ao longo da década de 1980 e de 1990 um discurso pela cidadania” (SILVA, 2003 p. 104), mas que continuou inicialmente disputando espaço com a política anterior, a do “bem-estar do menor”. Além disso, ocorre um estranhamento com a inserção de um novo órgão, o Conselho Tutelar, que passa a zelar pelos direitos da criança e do adolescente: “a dificuldade de definir a inserção do Conselho Tutelar no campo social está ligada à dificuldade de romper com os modelos de instituições existentes até então e suas estratégias de intervenção frente aos problemas sociais” (FRIZZO, 2011 p. 59).

Também é importante ressaltar que este movimento de superar o discurso de uma antiga política de atendimento à criança e ao adolescente foi aos poucos ganhando espaço junto a outras políticas públicas que buscavam promover a cidadania e a garantia dos direitos dos cidadãos, fortalecendo o que Frizzo e Sarriera chamam de “*rede social da infância*”. “Compõem a rede social, portanto, o sistema de saúde, o sistema educacional, a assistência social, o sistema de segurança pública e outros sistemas responsáveis pelo provimento das necessidades dos cidadãos” (FRIZZO & SARRIERA, 2005 p. 185). Estes sistemas foram estruturados buscando valorizar a participação e o controle social e são em sua maioria políticas públicas que preveem a participação da sociedade civil através de seus conselhos de direitos, em regra paritários.

Além dos conselhos de políticas públicas, o Conselho Tutelar é um dos órgãos públicos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos – SGD, que em parte, este sistema que está dentro da “*rede social da infância*”. Ao contrário dos demais órgãos do SGD, o Conselho Tutelar possui características próprias, construídas a partir da aprovação do ECA. Dentre as suas características predominantes está a participação da sociedade civil através de eleições regulares. A importância da sociedade civil neste processo está tanto para a escolha de candidatos (através do voto comunitário), assim como através da sociedade organizada (associações, ONGs, sindicatos, etc), que a princípio deveriam indicar seus representantes para concorrerem ao pleito eleitoral. O pleito em si Leonardo Avritzer denomina como “do agente escolhido pelo processo eleitoral – caso clássico de representação”. Em suas análises o

autor traz reflexões sobre os processos de legitimidade da representação, ou seja, “agir no lugar de”. Avritzer apresenta que há outras formas de representação, além da eleitoral. Entre elas estão as instituições da sociedade civil, que apresentam seus representantes, a exemplo das associações. “Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias, isso é, elas agregam solidariedades e interesses parciais” (AVRITZER, 2007, 458). O Conselho, por ter sua origem nos movimentos sociais comunitários (SILVA, 2003) e seus membros atuarem essencialmente dentro do seu próprio território, muitos deles têm origem em instituições que “agregam solidariedades e interesses parciais”, o que demonstra não só uma representação eleitoral como também por afinidade.

Portanto, o nascimento do Conselho Tutelar a partir da promulgação do ECA, sendo uma instituição com origens na base de uma demanda da sociedade civil organizada, criou grandes expectativas. Primeiro porque esses movimentos sociais e a sociedade no geral já possuíam uma experiência de outras instituições dedicadas ao cuidado da criança e do adolescente, que se encontravam em decadência, justamente por seu aspecto punitivo. Segundo, para garantir o direito à convivência familiar e comunitária precisaria de uma instituição legitimada e atuando dentro da comunidade.

Além disso, a nova estruturação para uma política de atendimento à criança e ao adolescente buscava democratizar, ampliando meios de participação permanentes, transformando criança e adolescente em sujeitos de direitos, colocando-os com prioridade dentro do atendimento e das políticas públicas. Novos aspectos no tratamento à proteção da criança e do adolescente foram pensados a partir de então. Estes em sua maior parte de natureza socioeconômica e no âmbito comunitário, com o objetivo de diminuir a judicialização e a criminalização dos casos que eram essencialmente de caráter socioassistencial. Além disso, o novo tratamento para estas questões socioassistenciais seria a descentralização da política de proteção à criança e ao adolescente. Por isso a participação social fez-se tão importante.

A política pública aqui apresentada surge com uma renovação total de paradigma. Uma das principais mudanças tem por objetivo diminuir o papel tutelar do Estado, descentralizar suas ações e ampliar a participação da sociedade. O Conselho Tutelar, que surge neste contexto, torna-se a principal referência relacionada à política de proteção no âmbito comunitário. Desde então, a participação local em todo Brasil é instituída através dos processos de escolha dos conselheiros tutelares para no mínimo um colegiado por município.

O Conselho Tutelar constituiu-se como uma nova instituição de Estado que teve sua gênese com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, mas também formulado dentro dos movimentos sociais da década de 1980 que articulavam e reivindicavam novo tratamento para crianças e adolescentes (SILVA, 2003).

Importante dizer que no Brasil este público sempre foi alvo de políticas intervencionistas que tinham como base colocar os sujeitos sob a tutela do Estado, principalmente com o fortalecimento da doutrina da situação irregular. Essa condição anulou a perspectiva de participação e emancipação dos sujeitos, criando cada vez mais políticas repressivas e autoritárias. Além disso, políticas de proteção e atendimento às demandas das famílias economicamente mais vulneráveis foram esvaziadas, e as poucas existentes tinham por objetivo o controle para manutenção da ordem (ZANELLA, 2019).

Tanto a consolidação pejorativa do termo “menor”, tornando-o referência da “delinquência juvenil”, assim como intensificação da institucionalização de crianças e adolescentes são sintomas dessa política de tutela do Estado. O “menorismo”, como ficou conhecido e estudado por vários pesquisadores, revela a falência de ações do Estado, que criminalizava a pobreza e a miséria (MIRANDA, 2020; RIZZINI, 2016).

O constante questionamento por uma parte da sociedade civil, sobre o tratamento dado à crianças e aos adolescentes e o esgotamento das políticas repressivas, contribuíram para ampliar a participação de diferentes atores no debate público. Isso permitiu que o debate construísse consensos em torno de um novo paradigma da proteção de crianças e adolescentes.

Entre as mudanças propostas, destaca-se a criação do Conselho Tutelar. Um órgão importante para potencializar a participação da comunidade, zelar pela nova normativa, auxiliar o governo local nas propostas orçamentárias direcionadas a crianças e adolescentes, participar do sistema de garantia de direitos e fiscalizar órgãos de atendimento ao público juvenil. As propostas objetivaram descentralizar as ações e torná-las executáveis no nível local. Trouxeram para os atores locais protagonismo na tomada de decisões referentes à criança e ao adolescente.

Portanto, buscamos verificar como a atuação dos Conselhos Tutelares conjuntamente com a participação de suas respectivas comunidades e as instituições da sociedade civil organizada estão engajadas na *rede social de proteção* local no período de 2019 a 2023. Partimos do pressuposto de que há um afastamento da sociedade civil organizada na

manutenção e realimentação política dos Conselhos Tutelares. Para atingir este objetivo propomos uma análise comparativa de cinco colegiados dos Conselhos em três municípios mineiros, junto aos membros dos colegiados foram aplicados questionários, organizado oficinas e participações em reuniões de rede, além de uma intensa revisão bibliográfica.

Este trabalho foi dividido em três capítulos com o intuito de atender aos objetivos propostos. Considerando que há no desenho das políticas públicas, a partir de 1990, uma constituição da *rede social de proteção* (organizações governamentais e não governamentais) nos municípios. Propusemos mapear e compará-las em três municípios de Minas Gerais: Veredinha, Padre Paraíso e Sete Lagoas, os dois primeiros localizados na região do Vale do Jequitinhonha e o terceiro na região metropolitana de Belo Horizonte. Municípios com grande diversidade entre si, no entanto a instituição (Conselho Tutelar) possui os mesmos princípios e atribuições direcionados a infância em qualquer território do país e portanto justifica-se a análise comparativa. Os Conselhos Tutelares instalados nesses municípios foram alvo de nossa pesquisa com o objetivo de verificar o perfil de seus membros, a relação do Colegiado com a *rede social de proteção*, a relação das instituições privadas (ONGs) com o Colegiado e o nível de organização desses Conselhos Tutelares.

No primeiro capítulo foram apresentados os pontos mais significativos da *história social da infância* no Brasil. Apresentamos também um pouco do cenário internacional nos anos de 1980, com os debates em torno da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que foram primordiais para o debate nacional e também para a formulação e aprovação do Estatuto da Criança do Adolescente – ECA em 1990.

No capítulo seguinte buscamos refletir sobre o que é o Conselho Tutelar; como surgiu e sua ligação com os movimentos sociais. Buscou-se respostas sobre o papel das instituições privadas, sua participação na criação do Conselho e a manutenção política do órgão. Além disso, entender o papel social que exerce este órgão, verificando as dinâmicas do dia a dia e sua capacidade de articulação junto à *rede social de proteção*.

Por fim, no terceiro capítulo apresentamos as análises comparativas dos três municípios estudados. Para tanto buscamos apresentar as dinâmicas de cada *rede social de proteção*, seu modo de organização e estrutura. As análises sobre o perfil dos membros do Conselho de cada município serviu para compará-los com as tendências atuais no Brasil e sua capacidade de tomada de decisões. Sobre o perfil dos membros e as estruturas das Redes,

buscamos entender as relações estabelecidas entre Conselho Tutelar e *rede social de proteção*, os desafios e potenciais dos órgãos envolvidos.

2 AS BASES HISTÓRICAS DA INFÂNCIA NO BRASIL

Este capítulo está estruturado em quatro subtítulos. O primeiro aponta os principais aspectos que marcaram a história social da infância, ainda no período monárquico a partir da segunda metade do século XIX, marcadamente com a Lei do Ventre Livre. Neste período abordamos aspectos referentes à mortalidade infantil, à naturalização do trabalho forçado de criança e adolescente, à negação da educação pública e as condições gerais de fome e desproteção.

No segundo subtítulo adentramos no período republicano e percorremos até a crise do regime militar. Neste período a infância e adolescência das famílias pobres são vista como “problemas de indisciplina” e solução apresentada é o confinamento desse público.

A inconformidade da sociedade no geral com as condições impostas a criança e ao adolescente é vista no terceiro subtítulo onde passamos analisar o panorama e o contexto internacional em torno do tema e a efervescência dos movimentos sociais dos anos de 1980 que também tinha na agenda a questão da criança. São apontados os indícios do fracasso da política pública direcionada a infância ainda no período militar e uma crescente organização da sociedade civil.

Por fim, no quarto subtítulo a virada de concepção no tratamento direcionado à crianças e aos adolescentes, materializando-se com aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

Importante destacar que o recorte das bibliografias consultadas inicia na primeira metade do século XIX, já na eminência do fim do período colonial, e vai até a segunda metade do século XX. Nesta primeira parte, início do século XIX, a criança aqui referenciada é aquela percebida pelos viajantes europeus, escritores e observadores da época. Um período fortemente marcado pelas relações estabelecidas na escravidão, que colocavam o escravo e sua prole num estado de servidão de tal modo que ganhavam a atenção de muitos viajantes estrangeiros. O mesmo não é percebido em relação às crianças indígenas ou mesmo às poucas brancas filhas dos senhores de escravos.

A transição do século XIX para o século XX é marcada pelo fim da escravidão e o fim da monarquia iniciando o período republicano, mas muda muito pouco para crianças pobres e filhas de escravos. Neste período, a criminalização da pobreza e o uso crescente dos mecanismos repressivos do Estado são a base das respostas às questões relacionadas à criança e ao adolescente.

Com a crise política e econômica do governo militar em meados dos anos de 1980 e o ressurgimento no cenário político de várias organizações sociais, crescem os questionamentos sobre o tratamento direcionado à criança e ao adolescente. Os movimentos sociais em torno do tema ganham repercussão e aderência de diferentes atores sociais. Um consenso entre distintos ideologicamente se construiu, surgindo novos caminhos no horizonte.

2.1 Principais aspectos sociais da infância no século XIX.

Ao pensar hoje na proteção de crianças e adolescentes, mesmo que não seja especialista na área, é mais fácil que em tempos atrás. Isso porque há consenso de que esse público precisa de cuidados, ou, que esse público são pessoas em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2014) que precisam da proteção com participação da família, da sociedade e do Estado, consolidando o que se chama *Doutrina da Proteção Integral*. Mesmo aqueles que não entendem o significado jurídico, político e sociocultural de “pessoa em desenvolvimento” tem noção de que não poderiam defender abertamente o trabalho infantil, casamento com crianças, entre outras violações que afetam os direitos humanos de crianças e adolescentes.

Teria certamente uma sociedade em geral desaprovando algo dessa natureza, mesmo que essa desaprovação esteja ligada mais a uma reação de uma moralidade do “politicamente correto” do que algo mais reflexivo sobre o contexto social e econômico dessas crianças.

Para tanto, considerando nossa trajetória de formação sócio histórica, que constituíram problemas estruturais de distribuição de renda, de concentração dos meios de produção/informação, e, em certa medida, uma sociedade que alimenta e valoriza a desigualdade para manter alguns privilégios frente ao restante da população. Nota-se que esses problemas resultaram no esvaziamento da garantia dos direitos à criança e ao adolescente economicamente vulnerável.

Com base no relatório publicado pelo Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância - Unicef no ano de 2023, intitulado “*As Múltiplas Dimensões da Pobreza na infância e na adolescência no Brasil*” mostra que trinta e dois milhões desse público (2/3 da população total) passa por algum tipo de privação no Brasil (UNICEF, 2023). Dentro os oito indicadores (alimentação, renda, educação, trabalho infantil, moradia, água, saneamento, informação) que elegeram para avaliar a pobreza multidimensional, “três deles tiveram piora expressiva entre 2020 e 2022: alimentação, educação e renda”, considerando que os demais foram impedidos de serem avaliados devido à Pandemia do Covid 2019. Nessa análise os pesquisadores encontraram que a situação ainda é pior entre esse público até 17 anos de idade de famílias negras ou indígenas:

“É importante destacar que as privações se dividem de maneira desigual entre a população, especialmente quando se analisam os critérios de raça/etnia, região de moradia e gênero. De modo geral, a pobreza multidimensional impacta mais fortemente as regiões Norte e Nordeste e negros(as) e indígenas” (Unicef, 2023, p. 05)

Complementam que a razão dessa desigualdade acentuada está em uma formação social-histórica do país, o que foi verificado inclusive em relatórios anteriores:

“Em todas as dimensões, as desigualdades raciais e regionais persistiram de forma preocupante. Como acontece com outros indicadores, os grupos mais impactados são, em geral, os(as) negros(as) e indígenas e as populações das regiões Norte e Nordeste. Os problemas não são recentes. Refletem desafios antigos e estruturais do País, como mostra a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008/2009 – 2017/2018.” (Unicef, 2023, p. 03)

Esses desafios antigos e estruturais estão sempre presentes nos relatórios que indicam ser um reflexo da formação sócio histórica do país, como veremos adiante. As relações econômicas e sociais estabelecidas ao longo da história criaram profundas desigualdades que permitem a manutenção da miséria e da pobreza, naturalizando privações e violências contra crianças e adolescentes. Mas em termos do debate das políticas públicas, esse público, crianças e adolescentes, já é reconhecidamente pauta e agenda pública no Brasil desde a constituição de 1988, embora com algumas ameaças nos últimos anos, como a exemplo o de baixar a maioria penal, de 18 para 16 anos com o Projeto de Emenda Parlamentar (PEC – 171/93 de 2015) que transita no Congresso Nacional.

Houve também tentativas na campanha eleitoral de 2022 o qual o candidato Jair Messias Bolsonaro prometeu se eleito baixaria a maioria penal em uma tentativa de justificar a causa da violência no país. Tudo indica que isso foi uma tentativa de ganhar popularidade e eleitores entre aqueles que atribuem a violência urbana aos adolescentes que pela lei atual são inimputáveis.

Para o professor Assis da Costa Oliveira, a *condição peculiar da pessoa em desenvolvimento*, crianças e adolescentes, que da base para as normativas da doutrina de proteção integral e para as ações do Estado, constitui um conceito multidisciplinar ocidental eurocêntrico, na perspectiva de um entendimento científico e sociocultural. Neste sentido, há um padrão hegemônico ideal para a proteção e o desenvolvimento desse público.

“criação e circulação ideológica de modelos ideais de criança e adolescente referenciados em padrões valorativos eurocêtricos que justificavam a homogeneização representacional e a desconsideração ou subjugação de valores diferenciados tidos como desvios, como os encontrados nas classes populares e entre povos diferenciados étnico-culturalmente” (OLIVEIRA, 2014 pg 65)

Portanto, a ideia de garantia de direitos à criança e ao adolescente possui um padrão normativo, legitimado cientificamente (psicologia do desenvolvimento, antropologia, etc) e sócio histórico cultural (Europa ocidental).

Os registros da história social da infância datam da idade média, e um dos pioneiros em registrar essa temática é o historiador Philippe Ariès (1914 – 1984), que pesquisou sobre o surgimento do “sentimento da infância” e as instituições que surgiram em torno dele no mundo europeu. Segundo Ariès, em seu livro “História Social da Criança e da Família” (publicado numa terceira edição, texto revisado em 1975, e traduzido por Dora Flaksman na edição brasileira em 2022), não havia um reconhecimento da infância, como uma *pessoa em desenvolvimento* até os séculos XV e XVI, reconhecia-se sua inocência e sua alegria, usando-a comparativamente a uma alma pura de um adulto: “a alma do eleito possuía a mesma inocência invejável da criança batizada, em uma época em que, entretanto, na prática comum, a criança era uma coisa divertida mas pouco importante” (ARIÈS, 2022 p. xxxvii).

O autor através de sua pesquisa iconográfica argumenta que em um certo período, ao final século XVII, a alma, de maneira geral, deixou de ser representada pela imagem de uma criança. Houve uma transição “a criança passou a ser representada por ela mesma” uma das

percepções de Ariès é que o luto infantil passou a ser registrado, ao contrário do que ocorria até aquele momento de um “infanticídio tolerado” (ARIÈS, 2022, p. xxxviii).

Outro aspecto que o autor traz é a mudança do modo de viver público para um modo de viver privado através das modificações, estudada pelas plantas arquitetônicas dos castelos, mudanças nas moradias, tirando o acesso irrestrito de membros externos à família, limitando a passagem pelas galerias, privatizando os espaços apenas aos membros familiares e criados.

Ainda entre os séculos XVII e XVIII iniciam essas mudanças, principalmente nos palácios florentinos, na Itália. Essas mudanças na arquitetura, segundo Ariès, promoveram maior intimidade entre os membros e criaram maiores vínculos principalmente com as crianças.

“É normal que em um espaço tão privatizado tenha surgido um sentimento novo entre a mãe e a criança: o sentimento de família, ‘essa cultura’, diz R. Goldthwaite, ‘centralizava-se nas mulheres e nas crianças, com um interesse renovado pela educação das crianças e uma notável elevação do estatuto da mulher...ARIÈS, 2022 pg. xli)”

As observações de Ariès, tendo como método as análises iconográficas em pinturas dos museus europeus, inscrições dos túmulos e os estudos de algumas etimologias referentes às idades da vida, o autor indica que houve uma valorização de certas idades em certos períodos: “A ‘juventude’ é a idade privilegiada do século XVII, a ‘infância’ do século XIX, e ‘adolescência’ do século XX” (ARIÈS, 2022, p.30).

No Brasil, existe o estudo de Maria Lúcia de Barros Mott (1979), que analisou a literatura de viagem registrada por estrangeiros na primeira metade do século XIX, principalmente após a vinda da família real para o Brasil em 1808.

Diferentemente de Ariès, que analisou os símbolos e registros das famílias abastadas da Europa, Mott buscou analisar como eram vistas pelo olhar europeu as crianças escravas daquele período no Brasil. Inicialmente a autora traçou uma diferença entre crianças escravas trazidas da África e crianças filhas de escravos nascidas no Brasil. Essa diferença é importante demarcar, porque os primeiros tinham função exclusiva de ser mercadoria e eram vendidas assim que chegavam aos portos brasileiros, já os filhos de escravos nascidos no Brasil continuavam sendo escravos, a maioria deles, mas poderiam ter outras finalidades para além da venda ou dos serviços forçados.

A autora chama atenção para algumas questões próprias da escravidão no Brasil, a exemplo do baixo crescimento vegetativo da população negra no país naquele período. A mão de obra utilizada nos empreendimentos da Colônia era exclusivamente escrava, para isso, a maior produtividade dava-se por homens e mulheres sem filhos, e, portanto, a maior proporção de escravos era de homens.

Havia baixa fertilidade e alta mortalidade dos filhos de escravos. Mott atribui a baixa fertilidade e alta mortalidade à proibição de casamentos ou união entre escravos e à impossibilidade de a escrava cuidar ou alimentar o filho, tendo que voltar ao trabalho dois a três dias após o nascimento.

A lógica do empreendimento escravocrata era não ter custos de manutenção com crianças filhos de escravos, pois não davam retorno rápido pelo investimento da criação. Por isso, a Santa Casa de Misericórdia, mantida pela igreja católica, passou a funcionar com muito sucesso a roda dos expostos¹.

“a roda dos expostos parece ter sido utilizada pelas escravas como meio de livrar os filhos da escravidão, como também pelo proprietário que não queria se responsabilizar pelos encargos da criação da prole de seus escravos” (MOTT, 1979, pg 63)

A autora rebate o argumento de alguns historiadores de que as crianças escravas eram aliviadas da dureza da escravidão, salientando que alguns viviam na casa com os senhores e suas famílias. Mott revela que muitos dos viajantes registraram as crianças escravas convivendo no meio dos familiares de seus senhores, mas ela ressalta que eles eram vistos como bichinhos domésticos, “macaquinhos”. Referiam-se aos filhos de escravos como crias, e não como pessoas. A partir de certa idade eram castigadas com os mesmos métodos utilizados para os escravos adultos e todos atendiam ao seu dono e não aos genitores dessas crias. Cabe aqui mencionar certos “mimos” que recebiam as crias de escravos, entre os familiares brancos, era até os seis anos de idade, depois passava a fazer alguma atividade.

Além disso, Mott argumenta que existia certo status social do senhoril e sua família possuir escravos domésticos. Ao sair para igreja ou ir a alguma visita acompanhados de escravos, que incluía escravos crianças a servi-los era comum na vida social desses

¹ A roda dos expostos ou enjeitarias existem no Brasil desde do século XVIII e ficou muito conhecidas no início do século XIX e funcionaram até final da década de 1950. É um mecanismo de isolamento dos mosteiros e conventos, isolando o mundo externo dos enclausurados. O sistema consiste em uma janela aberta para o lado externo, um espaço dentro da caixa recebia a criança após rodar o cilindro para o interior dos muros, desaparecendo assim a criança aos olhos externos; dentro da edificação a criança era recolhida, cuidada e criada até se fazer independente.

proprietários. Nos espaços urbanos, as crianças escravas também eram usadas para venda de mercadorias.

“Os filhos de escravos sobreviviam com dificuldade. O preço de uma criança pequena é sempre mencionado como sendo uma ninharia. A alta taxa de mortalidade das crianças pode ser atribuída ao excesso de trabalho da mãe durante a gravidez e após o parto, a má alimentação da mãe e do filho e as precárias condições de higiene então existentes. As facilidades em adquirir um escravo faziam com que se desse pouca atenção à reprodução natural” (MOTT, 1979 pg 65)

A pesquisa realizada por Mott tem um corte em 1850; já naquele final da primeira metade do século XIX as coisas começaram a ter outra dinâmica econômica e social relacionada aos filhos de escravos, inclusive maior valorização, principalmente após a proibição do tráfico de escravos em 1850 e a lei do ventre livre em 1871.

Outra historiadora que abordou o tema de crianças escravas no Brasil foi a professora Kátia Queirós Mattoso (1932 – 2011) em um texto *O Filho da Escrava (Em torno da Lei do Ventre Livre)* (1988), onde há mais consenso com Mott que divergência sobre a situação da criança escrava no Brasil. Um dos poucos pontos de discordância é sobre a idade limite para uma criança se tornar efetivamente escrava, segundo Mattoso, seria dos sete para os oito anos de idade. A partir de então passaria a fazer pequenos serviços para seus donos e podiam ser punidos da mesma maneira que uma “peça” adulta.

Mattoso (1988), em um estudo feito na Bahia dos últimos trinta anos de escravidão, através de inventários, testamentos e o ambiente da própria Lei do Ventre Livre, analisa os aspectos daquela época colocando uma questão recorrente no texto: “Até que idade um escravo é percebido como criança?”. Na tentativa de responder, Mattoso indica um aspecto importante sobre o trabalho forçado precocemente a crianças escravas, mas também levanta em uma nota de rodapé que pode ocorrer o mesmo com as crianças livres e pobres. “Nas camadas baixas livres da população a participação de crianças na vida ativa talvez tenha sido tão importante quanto a das crianças escravas” (MATTOSO, 1988 n.9).

“Regra geral, as idades da vida que correspondem as categorias de infância, adolescência, idade adulta e velhice, são as mesmas para a população livre e para a população escrava. Há, porém, entre uma e outra uma diferença de monta, ligada à função social desempenhada por cada uma dessas categorias de idade: A criança branca livre até mesmo a criança de cor livre podem ter seu prazo de ingresso na vida ativa protelado, enquanto a criança escrava, que tenha atingido certa idade, entra compulsoriamente no mundo do trabalho.” (MATTOSO, 1988 pg. 39).

A autora em suas discussões chega à conclusão que havia três tipos de maioridade para criança escrava na sociedade escravocrata; com base na Lei do Ventre Livre; na prática da igreja católica; do código civil e na estrutura socioeconômica vigente. A primeira seria dos sete para os oito anos de idade, nesta encerrava uma fase na qual não se tinha o desempenho da criança para atividades com valor econômico. Essa fase também era de referência para Igreja, “de ingênuo torna-se alma de confissão” e a Lei do Ventre Livre que determinava ao dono da genitora escrava a criar seu filho até os oito anos, daí em diante, o proprietário teria um mês para decidir se pegaria uma indenização do Estado ou usaria os serviços do infante até os vinte e um anos de idade, quando passaria a ter a condição de liberto, essa seria a terceira maioridade para a autora. Havia também a maioridade intermediária que seria entre os doze e quatorze anos de idade, considerados moleques ou molecas em condição de aprendiz, “o Código Filipino mantido em vigor durante todo século XIX, fixava a maioridade aos 12 anos para meninas, e aos 14 anos para os meninos” (MATTOSO, 1988, p.42).

As reflexões da autora sobre sua pesquisa nos mostram que a infância no Brasil de filhos de escravos e mesmo aqueles libertos e pobres mantiveram as condições de trabalho forçado e pobreza extrema. Um fato curioso é que a lei do ventre livre de 1871 que previa a liberdade compulsória aos 21 anos de idade perdeu sua validade com a lei áurea de 1888, não havendo nenhuma criança que atingiu essa condição.

“A terceira maioridade nos parece muito mais importante que as outras duas porque não somente é própria a condição de escrava como também indica claramente que, tratando de criança escrava, o divisor de águas entre infância e adolescência colocava-se bem antes dos doze anos, porque assim exigiam os imperativos da ordem social e econômica. Mas mesmo encurtada, o que é a infância para um escravo? (MATTOSO, 1988 pg. 43)

Estudiosos mais recentes sobre o tema (Abramowicz, Silveira, Jovino, Simião, 2011) trazem para o debate assuntos sobre subalternidade da população negra nos processos sociais da escravidão no Brasil. Buscam demonstrar que de alguma maneira houve modos de resistência e até certo protagonismo dos negros, principalmente ao final do século XIX.

Um estudo iconográfico sobre fotografias do final do século XIX para início do século XX, busca encontrar o “sentimento de infância” neste período, como apresentado por Ariès (2022), os autores encontraram uma ambiguidade: um sentimento de infância e ao mesmo tempo uma invisibilidade infantil, em especial das crianças negras. Nesta mesma análise os autores argumentam que mesmo em um sistema “intolerável” como a escravidão, houve raras exceções para o papel da criança escrava no Brasil, demonstrando nas imagens uma certa

mobilidade social o que chamaram de “resistência imagética à escravidão” (Abramowicz, Silveira, Jovino, Simião, 2011, p. 272).

Se ocorreu alguma mobilidade social, (e aqui o foco obviamente no público infantil) neste período, a Educação ou alguma instrução profissionalizante poderia ser um aspecto que indicasse essa mudança na vida social de crianças ou jovens escravos. No entanto, o historiador Marcus Vinícius da Fonseca (2011) nos traz o debate que se iniciou em 1867 em torno da emancipação de crianças escravas nascidas naquele período que veio resultar na lei do ventre livre.

O debate, segundo Fonseca, estava no espaço do parlamento monarquista onde uns defendiam a libertação pura e simplesmente do ventre de escravas, outros defendiam que esses nascidos em cativeiros deveriam receber instrução escolar tendo consenso de que em qualquer uma das situações os proprietários deveriam ser indenizados. A análise de Fonseca é que esta seja talvez a primeira relação entre o fim da escravidão e educação no país. Importante destacar, que esse debate que veio resultar na lei do ventre livre, em 1871. Nela ficou o Estado responsável de oferecer a instrução escolar para aqueles filhos de escravos que por ventura seus proprietários decidissem entregar a criança aos 8 anos de idade e em troca recebessem uma indenização.

Fonseca parte da análise feita no livro *Vítima-algozes*, do escritor Joaquim Manoel de Macedo (1869), que era professor do Colégio Pedro II para demonstrar que o pensamento da época em oferecer uma educação formal para os escravos que viessem a ser livres estava fundado em uma moralidade conservadora, que garantisse aos libertos “inteligência” em lidar com a liberdade.

Para o pensamento de Macedo e do próprio Imperador D. Pedro II, como indica documentos oficiais, existiam entre os escravos uma moralidade corrompida, “vícios que traziam da escravidão” insuperáveis, e esta população de escravos corrompida, cheia de perversões, corrupções, maliciosos e imoral poderiam se tornar algozes de toda sociedade.

“um escritor moralista e zeloso professor do Colégio Pedro II. Ele apenas trouxe para a literatura algumas crenças e atitudes que eram bastante difundidas no século XIX quanto às influências negativas dos escravos em relação ao restante da sociedade. O próprio Imperador D. Pedro II comungava deste tipo de pensamento. Segundo Ana Maria Mauad (1999), D. Pedro II assumiu com extremo zelo as suas funções paternas chegando mesmo a escrever um regulamento que deveria ser observado pelas criadas na educação de suas filhas. Neste regulamento constam recomendações que se aproximam das advertências de Macedo (apud: Mauad 1999,

p. 164): ‘Art. 14 – Não consentirão que as Meninas conversem com pretos, ou pretas, nem que brinquem com molequinhos e cuidarão muito especialmente, que as Meninas não os vejam nus’.” (FONSECA, 2011 pg. 246)

Este contexto de uma educação para os filhos de escravas estruturou-se pela primeira vez, um debate sobre manter uma educação privada informal, essencialmente para o trabalho aos moldes que os escravocratas mantinham ou “pensar outros procedimentos educacionais para os indivíduos oriundos do cativeiro”. Fonseca ainda lembra que neste período (1878) houve dois Congressos dos proprietários rurais (Rio de Janeiro e Recife) convocados pelo Ministério da Agricultura com o objetivo de discutir a “crise na lavoura” que atribuíam à falta de mão de obra do setor.

“a reivindicação de que o governo do Império investisse na construção de escolas agrícolas de nível superior para formar os filhos dos proprietários rurais. Os proprietários agrícolas reivindicaram também uma rede de escolas/orfanatos para formar os demais trabalhadores, inclusive as crianças nascidas livres de mulheres escravas” (FONSECA, 2011 pg. 246)

Fonseca conclui que a Lei do Ventre Livre determinou que aquelas crianças que fossem entregues ao Estado deveriam ser educadas em escolas formais pelo governo. Segundo o autor várias iniciativas foram feitas pelo império para que a “dimensão educacional definida pela lei fosse implementada” (FONSECA, 2011, p. 248). No entanto, prevaleceu a decisão dos senhores proprietários de não entregar os filhos de escravas, segundo estimativas até 1888 nasceram 400 mil crianças nesta condição e “pouco mais de cem dessas crianças foram entregues ao Estado em troca da indenização de seiscentos mil réis.” (FONSECA, 2011, p. 248)

Outros aspectos importantes a serem destacados no final do século XIX, referentes à infância, estão nos escritos de Miriam Moreira L. Leite (2016). A autora traz um resgate dos registros de memórias dos livros de viagem deste período, organizado de forma temática, é possível observar as “relações interpessoais e das variedades de contatos étnicos e de camadas sociais” a autora destaca que há nestas relações três principais questões que atravessam: “o sistema escravista de trabalho, a educação informal e a fragilidade da vida humana”. (LEITE, 2016, p. 37).

A “fragilidade da vida humana” é relacionada aos “altos índices de morbidade e mortalidade”, aspectos ligados diretamente a doenças epidêmicas e a fome, em especial as crianças. Essa vulnerabilidade de crianças pobres ou filhos de escravos, a autora verificou nos

registros selecionados tendo como tema “Amamentação”. No seu texto é colocado vários trechos literais dessas memórias e demonstra como foi criado o mito da *ama de leite*. Uma criança recém-nascida “pertence a uma classe distinta” não será a própria mãe que o alimenta, raridade, passa aos cuidados de uma “mulata ou preta”, daí em diante, essa ama, sendo escrava ou não, passará como “fazendo parte da família”. Os registros chamam atenção de como essa prática virou um bom negócio para os proprietários de escravas. Essas, assim que se “tornam núbeis” ver-se ali bons negócios futuros com aluguel dessa escrava como ama de leite para famílias ricas, e passa a tratá-la com certo zelo, pois se trata de uma mercadoria importante.

“realização do sonho dourado constantes das jovens negras – eis o primeiro benefício da maternidade. A boa aparência, a roupa nova, as relações importantes do seu senhor, lhe abrem a porta de uma casa rica, ou que deseja aparentá-lo, o que, para ela, dá no mesmo. Entre os comerciantes da cidade é questão de amor próprio ter uma ama-de-leite que ostente o luxo insolente” (LEITE, 2016 pg. 45 apud Chales Expilly, 1862, p. 202-20).

A prática de possuir uma ama de leite tornou-se fortemente algo recomendado entre a população rica, principalmente nas cidades. “A venda e aluguel de escravas como amas de leite atendia a demanda das famílias em que as mulheres brancas não queriam amamentar seus filhos, seja por modismo ou por incapacidade física” (SILVA, 2015, p. 6) Tanto assim que, ao final do século XIX, na cidade de São Paulo os jornais da época sempre tinham os anúncios de amas de leite dos seus senhores, ressaltando a qualidade de sua criada como apresentado por Robson Roberto da Silva (2015). Até houve uma resolução de abril de 1886 da câmara municipal de São Paulo, que entre outras coisas passou a reger um código de posturas que as amas de leite deveriam cumprir, o não cumprimento poderia acarretar multas e até prisões.

Apesar da importância do papel social das amas de leite seus filhos continuavam sendo rejeitados e sem nenhum valor econômico no contexto escravocrata, segundo observações e memórias daquele período. Havia até espaço para “negociações e acomodações” como reconhecem alguns historiadores dentro do sistema como uma alforria antecipada negociada, ou porcentagens nos lucros do aluguel entre outras promessas. Como visto anteriormente essa tolerância com os infantes escravos eram em um pequeno espaço de tempo até serem inseridos para o trabalho forçado. Enquanto criança, filhos de amas de leite tinham dois destinos básicos: ser criado pelo proprietário da escrava, entre os membros da família ou entre a comunidade escrava, ou ser entregue na roda dos expostos na Santa Casa de

Misericórdia (1726 – 1950). Filhos de escravos que eram aceitos conviver entre os membros da família eram vistos como diversão da família e para alguns da alta sociedade esse hábito em deixar as crias entre os brancos, não era muito nobre.

“Nas casas de muitos fluminenses ricos, pode-se atravessar uma fila de crianças de cabeça lanosa, na maioria despidas de qualquer roupa, que tem licença para correr por toda a casa e de se divertirem vendo as visitas. Nas famílias que têm alguma tintura de costumes europeus, esses desagradáveis pequeninos bípedes são conservados no quintal... Aonde quer que as senhoras da casa se dirijam, esses animaizinhos de estimação são colocados nas carruagens... Eles são filhos da amade-leite da dona da casa, a que ela concedeu alforria. E, de fato, toda ama fiel é geralmente, recompensada com a alforria.” (LEITE, 2016 pg. 49 apud Kidder e Fletcher, 1853, p. 148).

A mãe poderia ganhar alforria, mas não há registro de que a mesma poderia levar suas crias, pelo contrário, os inventários e testamentos estudados por Kátia Mattoso nos últimos 30 anos da escravidão encontrou um número muito elevado de crianças sem filiação de ambos os genitores. Para a autora é indicativo de que as mães eram vendidas sem as crias, morriam ou eram alforriadas. “o número de crianças sem filiação, isto é, sem a menção do nome da genitora é enorme, representa 41,2% das crianças até menos de 12 anos... ..no mesmo inventário, o escrivão dá a filiação de uma criança e não de outra” (MATTOSO, 1988, p. 46). Mattoso também destaca sobre a filiação do genitor, essa era ainda mais escandalosa, “do pai nada se sabe em salvador entre 1870 e 1874, em 85 batismos de crianças escravas, todos, absolutamente todos, são batismos de crianças ilegítimas” (MATTOSO, 1988, p. 45). Os estudos sobre a roda dos expostos de Maria Luíza Marcílio chegam a números parecidos sobre a condição de crianças negras ou mulatas “Em salvador, Bahia, na virada do século XVIII, 81,3% das crianças livres mulatas e 86,3% das negras que nasciam eram ilegítimas, contra 33% das brancas” (MARCÍLIO, 2016, p. 91).

O sistema econômico estruturado sobre a mão de obra escrava coloca aqueles considerados “improdutivos” à mercê da própria sorte. Assim as crianças escravas ainda não aproveitadas economicamente, são invisíveis e as poucas visíveis estavam disputando maneiras de sobreviver:

“Após três semanas volve aos duros trabalhos da lavoura, enquanto o pequeninho fica entregue a negras velhas ou a meninos de seis a sete anos, que lhes dão de comer um mingau feito de polvilho e água. Todos eles moleques e negrinhos viviam perambulando na cozinha ou no pátio inteiramente nus; dormiam aos sete ou oito em cada quarto em esteiras, quartos cujo ar não se renova senão por uma porta deitando para um corredor sujo e aí viviam em podridão de que não pode fazer ideia”. (LEITE, 2016 pg. 49 apud Adèle Toussaint-Sanson, 1851, p. 44-5)

O aspecto da fome, para as crianças escravas deste período parece ser o primeiro desafio para além de uma possível liberdade. Paradoxalmente, a mãe escrava farta de leite seria a mesma, que pelo seu valor de mercado como ama de leite, causaria a morte de seu filho. As razões estavam dadas pelo sistema econômico daquele período. A escrava ama de leite tinha poucas escolhas; atender ao seu dono com obediência; ter a esperança de uma liberdade “abreviada” enquanto perdurar os serviços de ama; e a busca na troca dos trabalhos forçados nas lavouras pelo alívio nos palácios senhoriais.

“Uma circunstância peculiar ligada a este estado de coisas é o fato alegado de que muitos dos expostos são produtos das mulheres escravas, cujos senhores, não desejando os aborrecimentos e as despesas de manutenção das crianças, ou desejando os serviços das mães, como amas-de-leite, exigem que crianças sejam enviadas à Enjeitaria onde, se conseguem sobreviver, serão livres. Um grande edifício para acomodação dos expostos está sendo construído no Largo da Lapa [Rio de Janeiro]”. (LEITE, 2016 pg. 51 apud Kidder e Fletcher, 1853, I, p. 129).

O trabalho de caridade das Santas Casas de Misericórdia foi reconhecido por vários viajantes e estão em vários relatos de memórias. Alguns ficaram até escandalizados como a roda dos expostos criada na Europa e trazida pela coroa portuguesa para solução dos enjeitados, onde não se sabia a identidade dos que faziam a entrega dessas crianças, devido ao sistema de roda, que torna incomunicável entre o externo e o interno dos mosteiros fez muito sucesso aqui no Brasil. Um sucesso que atendeu a ordem econômica e social daquele tempo tendo um lugar para depositar os “improdutivos”.

“Nesse hospital, próximo ao grande asilo de crianças abandonadas e sobre quinhentas e trinta e seis crianças que foram recebidas igualmente em 1852, morreram quatrocentas e sete no mesmo ano. Atribui-se essa mortalidade terrível à circunstância de não haver senão uma ama-de-leite para três ou quatro crianças; essas amas são escravas negras, pertencente a senhores ricos, que alugam à razão de sessenta e setenta e cinco francos por mês, depois de alimentar seu próprio filho: de maneira que, cada uma das amas-de-leite continua a amamentar as crianças do hospício durante três ou quatro anos, o que deve necessariamente prejudicar o seu leite.” (LEITE, 2016 pg. 46 apud W. Heine, 1855, p. 204-5)

Segundo a pesquisadora Maria Luíza Marcílio (2016), a roda dos expostos foi pensada ainda na idade média na Europa para resolver o alto índice de abandono de crianças recém-nascidas nas ruas das cidades, nas igrejas, em diferentes lugares. A rejeição a essas crianças nessas condições colocava-as em riscos permanentes e eram alvos até de comida para animais.

No século XVIII, aqui no Brasil, passou a ter um grande problema de abandono de crianças nos mesmos moldes, principalmente nos centros urbanos, sendo solicitada pelas autoridades da Colônia a solução do problema à Coroa portuguesa.

Ainda no período colonial foram instaladas três rodas de enjeitados, Salvador (1726), Rio de Janeiro (1738) e Recife (1789). No Brasil, chegaram a funcionar treze rodas dos expostos, sempre nos núcleos urbanos, “as de São Paulo e de Salvador sobreviveram até a década de 1950, sendo as últimas do gênero existentes nessa época em todo o mundo ocidental” (MARCÍLIO, 2016, p. 86). O sucesso das rodas dos enjeitados revela não só os valores econômicos aos quais estava estruturada essa sociedade, mas também os valores morais. Os “ilegítimos” e “improdutivos” negros ou mulatos filhos de escravas, deveriam ser ocultados, tanto de sua filiação, como demonstrado, quanto, sem um valor econômico, levado a manter-se em isolamento até obter alguma função social.

“A roda foi instituída para garantir o anonimato do expositor, evitando-se, na ausência daquela instituição e na crença de todas as épocas, o mal maior, que seria o aborto e o infanticídio. Além disso, a roda poderia servir para defender a honra das famílias cujas filhas teriam engravidado fora do casamento” (MARCÍLIO, 2016 pg. 92)

Para manter estas casas asilares, recebendo os enjeitados cuidando e dando um mínimo de dignidade para enfrentar a vida adulta havia um custo. A autora nos traz em seu texto um longo empasse da época sobre quem pagaria a conta. Inicialmente as câmaras municipais seriam as responsáveis por custear os valores pelas crianças abandonadas, “assistir às crianças abandonadas sempre fora um serviço aceito com relutância pelas câmaras”, em especial pagar amas de leite para amamentar esses pequenos. Mas, havia sempre o impasse de que a câmara não possuía recursos para essa finalidade, repassavam valores abaixo do necessário para as enjeitárias², ou simplesmente suspendiam os pagamentos.

É certo que essas entidades de caridade, mantidas pela igreja católica, eram vistas como ações filantrópicas e mantinham-se da caridade de alguns ligados as ações da igreja, mas havia uma precariedade na manutenção e cuidados com esses enjeitados. Com a Lei dos municípios de 1828, as câmaras conseguiram uma saída para não serem diretamente as responsáveis por subsidiar as Casas de Misericórdia, passou a ser responsabilidade da Assembleia Legislativa provincial, podendo ser parceira das câmaras.

“De certa forma, estava-se oficializando a roda de expostos nas Misericórdias e colocando estas a serviço do Estado. Perdia-se, assim, o caráter caritativo da

² A roda dos expostos também ficaram conhecidas como enjeitárias.

assistência, para inaugurar-se sua fase filantrópica, associando-se o público e o particular” (MARCÍLIO, 2016 pg. 80)

Os aspectos destacados até então, da história social da infância no Brasil, durante o século XIX, indicam como o sistema escravista naturalizou e criou as bases para a exploração da mão de obra infantil de crianças pobres e pretas; a violência e os maus tratos contra esses infantes; a fome como um aspecto de responsabilidade do indivíduo; a educação informal e o analfabetismo como formas de manutenção ao trabalho manual e braçal e estruturação do sistema de depósito para aqueles ainda improdutivos.

Não se pretende aqui explicar toda a complexidade da vida social da infância deste período. No entanto, os aspectos apontados dentro da história social da infância brasileira permite entender que o sistema econômico estruturado sobre a mão de obra escrava, por mais de trezentos anos, produziu “as desigualdades raciais e regionais” (Unicef, 2023) que persistem até os dias atuais. As marcas do século XIX vão entrar pelo século XX em uma nova conjuntura, mão de obra livre e um Estado republicano. Este novo cenário não superará suas marcas históricas da escravidão para a infância brasileira, mas produzirá aspectos sociais neste público marcado por avanços e retrocessos.

2.2 A infância “problemática” do Século XX.

Se existe algo tão evidente entre as preocupações dos que lidavam com as problemáticas infantis durante este século XX no Brasil, é a relação entre o que chamavam de “criminalidade infantil”, “anormalidade infantil”, “delinquência infantil” e a maneira de como solucionar tais questões em uma nova sociedade que se surgia, principalmente com a ideia de um novo Estado, marcado pelo fim da escravidão e o fim da monarquia.

A ideia de modernidade tinha como base a ciência positivista, já muito difundida no mundo ocidental. Com o crescimento dos núcleos urbanos decorrentes da industrialização surgiu os problemas de insegurança ligados a criminalidades de diversos aspectos que especialistas no assunto passou a classificar como desajustes sociais e apresentar soluções com base no controle, repressão e punição, para adultos, crianças ou adolescentes, que enquadrasse nesse perfil.

No texto de Marina Corrêa (2016) tem-se a sensação que estamos naqueles filmes de experimentos científicos. A autora vai demonstrando como os estudos médicos, antropológicos, pedagógicos e do serviço social, inseridos em um debate internacional (Itália e Alemanha), estão dentro do bojo de soluções para o que chamam de “crime infantil”. São propostas dentro das teorias higienistas principalmente após a primeira guerra mundial.

“Ao ser nomeado por Anísio Teixeira, então secretário da Educação do Rio de Janeiro... o médico Arthur Ramos dá início, desde 1934, a fundação de uma série de clínicas destinadas à avaliação dos escolares: clínicas ortofrênicas, clínicas de hábitos, clínicas de higiene mental” (CORRÊA, 2016 pg. 147)

O Texto traz referência à ideia utópica de construção de uma cidade para menores. O objetivo era isolar em um complexo arquitetônico crianças e adolescentes, que pudessem desenvolver em uma cidade apenas para menores abandonados e ou delinquentes. O médico professor Leonídio Ribeiro, conferencista internacional e experiente no tema foi chamado para colaborar no projeto. “Tivemos a preocupação de procurar projetar uma verdadeira cidade em miniatura... ...cerca de mil crianças pudessem viver como estivessem em suas casas” (CORRÊA, 2016 pg. 155 apud *Archivos*, 1938, p. 251).

Apesar da ideia ficar apenas no papel, a autora lembra que esta reflete o que a sociedade durante aquele período aprovava. Mantinha-se uma falsa crença de que os problemas apresentados, com crianças e adolescentes, como dependência química, violência, roubos, principalmente nos grandes centros, estariam relacionados com falta de disciplina, vícios herdados de adultos, famílias “desequilibradas”, enfim, contaminados pela corrupção de sua origem ou um problema de origem biológica.

“Esses resultados, semelhantes na Itália e no Brasil, demonstram a importância do problema do estudo das causas biológicas da delinquência infantil e a função cada vez mais decisiva do médico na campanha pela prevenção do crime” (CORRÊA, 2016 pg. 153 apud Leonídio Ribeiro *Archivos*, 1937, p. xcvi).

Para estudiosos positivistas da época, as questões de indisciplina estariam mais ligadas à moralidade, aos aspectos físicos e biológicos e não gerados pela pobreza, desigualdade, miséria da classe trabalhadora daquele período. A autora revela, que a partir de então, o termo criança é ocultado no referente a crianças pobres. Cita uma transformação nos próprios textos, passando a referir aos sujeitos infantis, como “menor abandonado” ou “menor delinquente”. Este termo “menor” adquiriu carga pejorativa e anulação dos indivíduos ao longo do tempo,

constituindo algo conhecido entre os estudiosos do assunto como menorismo. “A questão da criança, ou do menor, transfiguração rápida de um adjetivo em substantivo nessa mesma época, é mais um exemplo desse movimento geral” (CORRÊA, 2016, p.146)

O menorismo é tema de estudo de vários autores, Maria Nilvane Zanella e Ricardo Peres da Costa (2021) problematizam nos seus estudos os aspectos do nascimento do menorismo. Segundo esses autores, o menorismo tem sua gênese ainda no final do século XIX, quando os Estados Unidos, 1877 propõe as primeiras experiências em criar reformatórios e colônias correccionais para crianças e adolescentes identificados como delinquentes. Essas primeiras experiências norte americanas tornaram referências internacionais, ao menos no mundo capitalista, que enfrentava os problemas de criminalidade nos espaços urbanos em crescimento.

Contribuiu para ampliar esse sentimento de separar a delinquência juvenil dos criminosos adultos o movimento chamado “*the child savers*” (salvadores da infância) que acreditava que esses jovens filhos da classe trabalhadora deveriam ser institucionalizados, e por tanto, tutelados pelo Estado, removendo-os do convívio social para uma rotina disciplinadora nessas instituições reformadoras. (ZANELLA e COSTA, 2021). A base desse argumento estava nos estudos da psicologia do desenvolvimento de Granville Stanley Hall (1844 – 1924) alinhado ao darwinismo social.

“Hall acompanhou de perto o nascente diálogo entre os Estados Unidos e os demais países sobre a construção da ideia de delinquência juvenil e contribuiu para os fundamentos do menorismo incluindo os debates na maior parte dos seus dados de pesquisa fartamente utilizados em artigos e livros que sustentavam a tese de adolescência problema” (ZANELLA e COSTA, 2021 pg. 296).

Entre 1899 e 1924 surgiram nos Estados Unidos e vários países europeus os chamados Códigos de Menores, que passaram a tratar dos assuntos referentes a criança e ao adolescente em situação irregular. Surge consequentemente os tribunais de menores, sendo o primeiro nos Estados Unidos. A França acompanhando o movimento internacional sobre o tema aprova legislações pertinentes onde ocorre o “*Primeiro Congresso Internacional dos Tribunais de Menores*, realizado em Paris em 29, em junho de 1911”. (ZANELLA e COSTA, 2021, p. 299)

Logo após a primeira guerra mundial, 1919 a ativista Eglantyne Jebb, sobre a bandeira “*Save the Children*” fundou uma instituição internacional de sensibilização e mobilização para apoio em salvar as crianças pelo mundo vítimas e órfãs da guerra. Suas denúncias e divulgações, de crianças desnutridas e desprotegidas chegaram à recente criada Liga das

Nações que criou “um *Child Welfare Committee/Comitê de Bem-Estar Infantil*” e aprovou na mesma data 26 de setembro de 1924 “a Declaração dos Direitos da Criança, elaborada por Eglantyne Jebb”. No ano seguinte, “o Comitê iniciou uma agenda em favor da disseminação e criação dos tribunais de menores, em vários lugares do mundo” (ZANELLA e COSTA, 2021, p. 301). Os autores levantam a problematização de que havia nessas ações coordenadas pela Liga e validadas por lideranças reformistas do mundo capitalista, uma certa tendência em combater o avanço do socialismo, considerando a recente Revolução Russa de 1917.

“considerarmos que à Declaração atribuiu-se o ensejo das organizações, dos estados, governos e políticas do período. Assim, ela não fracassou no seu intuito: ao contrário, foi um completo sucesso, já que contribuiu para a separação de crianças e adultos no cumprimento da pena, para a instauração do menorismo com a premissa tutelar e do bem-estar social para justificar a institucionalização dos menores – filhos da classe trabalhadora – como algo necessário naquele período de embate entre capitalismo e socialismo” (ZANELLA e COSTA, 2021 pg. 303).

No Brasil, o primeiro Código de Menores data de 1927, conhecido como Código Mello Mattos e sancionado pelo presidente Washington Luiz. No entanto, segundo, Zanella e Costa (2021), o menorismo já podia ser identificado ainda no final do século XIX, tanto em um decreto de 1875 e outro de 1890, que tratavam sobre crianças em “situação irregular”, as palavras “*meninos*” e “*alunos*” já eram suprimidas em substituição as palavras “*orfmãos*” e “*menores*”, mas consideram que a consolidação do conceito “menor”, que referia a crianças pobres e problemáticas só veio efetivamente aparecer nas políticas públicas a partir da década de 1920.

“O termo menor, a partir de então, deixou de ser utilizado para marcar a diferença em relação à idade do adulto, ou uma contraposição matemática de maior e menor, passando a significar um conceito que segregava e diferenciava as crianças e os adolescentes como pertencentes a dada condição social e a um modelo de família nuclear burguês” (ZANELLA e COSTA, 2021 pg. 305)

As tentativas de implementar políticas públicas no Brasil para proteção de crianças e adolescentes pobres mantiveram com as mesmas perspectivas higienistas, controle, punição e institucionalização por quase todo século XX. Com a criação do Departamento Nacional da Criança – DNCr, em 1940, ligado ao Ministério da Educação e Saúde Pública – MESP a perspectiva seria o combate à elevada mortalidade infantil. Para isso, os médicos ligados à puericultura, sanitaristas e higienistas daquele período passaram a defender que a solução eficaz para o problema da mortalidade infantil, estaria no combate eficiente à “criadeira ou

tomadeira de conta” que na perspectiva desses pediatras tinham “hábitos incorretos” tanto para índole e o caráter das crianças como os hábitos não higiênicos.

A solução seria, para esses profissionais da saúde, a implementação de creches, o que o DNCR era relutante, considerando que também poderia virar um “foco de doenças”, mas reconhecia sua necessidade, pela mão de obra feminina cada vez mais demandada e o crescimento do “comércio da criadeira” (VIEIRA, 2016).

Através da sociedade civil existiam várias instituições que passaram a organizar assistência à família e às crianças pobres, entre essas instituições estava a Legião Brasileira de Assistência – LBA (1942), que era liderada pela primeira dama (Darcy Vargas). Neste contexto que a política pública transferia ações, que poderiam vir a combater a mortalidade infantil, para as instituições privadas. “O DNCR se atribuía uma ação indireta, normativa. A ação direta executiva, caberia às instituições privadas e à própria LBA” (VIEIRA, 2016, p. 172). Além disso, acreditavam que a mortalidade infantil estaria ligada ou a incompetência das mães ou aos maus cuidados higiênicos das criadeiras.

Portanto, o DNCR, no período de 1940 a 1970 focou em fazer campanhas educativas ligadas a puericulturas, incentivou a criação de Clubes de Mães e até “concursos de higiene infantil para premiar as mães que bem cuidassem dos seus filhos” (VIEIRA, 2016, p. 172). Assim com a dificuldade de baixar as taxas de mortalidade infantil pelo país, em especial nos núcleos urbanos, passaram a reconhecer que as creches seriam o mal necessário.

“Propunham a criação de dois tipos de instituições para socorrer as crianças pobres e combater as criadeiras: os ‘lactários: que alimentam as crianças e ensinam as mães. Servem às mulheres que podem guardar junto de si os filhos; e as creches de depósitos: para as mulheres que são forçadas a trabalhar” (VIEIRA, 2016 pg. 185 apud Vasconcelos e Sampaio, 1938, p. 223)

Todas essas concepções nacionais de tratamento aos cuidados de crianças e adolescentes, em quase todo o século XX, tiveram forte influência das políticas internacionais do mundo capitalista, em especial dos Estados Unidos. Havia um alinhamento tanto no campo das ciências, da política e econômicas. Nas primeiras décadas do século, esse alinhamento com o pensamento positivista fica claro no exposto até aqui, tratando aos estudos científicos que buscavam justificar tais medidas. Estudos recentes mostram que também no campo político e social, as medidas para proteção à infância receberam muita influência externa (Zanella, 2019). Avaliam que as políticas (ou algumas normativas) construídas na América Latina, direcionadas a criança e ao adolescente, no início do século XX, estavam de alguma

forma ligada a *Doutrina Monroe* proposta pelos Estados Unidos. Este propôs a primeira Conferência Pan-Americana em 1889 na busca de influenciar os países da América Latina e construir parcerias para ampliação do mercado e influência norte-americana.

“Depois da primeira Conferência vieram outras – México (1901), Rio de Janeiro (1910), Buenos Aires (1923) – que tiveram como resultado o firmamento de acordos, tratados e a criação da União Pan-Americana, estabelecida em 1890, que aos poucos foram ganhando especialização nos debates: comercial; sanitário/médico; higiênico; pedagógico; instrucional; assistencial; de proteção à infância; de pediatria; da criança, ou seja, iniciativas que passaram a se aproximar do universo infantil” (ZANELLA, 2019 pg. 1757).

A partir da segunda metade do século com o crescente ambiente ideológico da chamada “guerra fria”, essa influência externa é intensificada de maneira que as políticas públicas do Estado brasileiro são fortemente desenhadas com duplo objetivo, de um lado, atender e solucionar as demandas internas criando o ambiente para o desenvolvimento do capitalismo, de outro lado, garantir o combate ideológico da influência do socialismo.

Essa perspectiva está presente nos estudos sobre as influências externas nas políticas brasileiras para “menores” de Humberto da Silva Miranda, (2020). Miranda, apresenta que a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM, criada em 1964, “fazendo parte dessa política a implantação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e de suas respectivas unidades estaduais – a conhecida Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (Febem)” (MIRANDA, 2020, p. 145), tem uma influência clara de um programa do governo norte-americano, chamado *Aliança para o Progresso*, segundo o pesquisador.

“Há um ‘consenso’ entre os historiadores brasileiros e americanos de que ela representou um programa de forte intervenção dos EUA, que buscava atuar na esfera econômica, política e social dos países latino-americanos nos anos 1960-70” (MIRANDA, 2020 pg.150).

Miranda demonstra que os interesses nacionais, totalmente atrelados aos interesses norte-americanos, criaram na verdade uma política aliancista, longe dos verdadeiros interesses nacionais, exceto para o controle e o assistencialismo que tentavam maquiagem os problemas de crianças e adolescentes, favorecendo ações assistencialistas de caráter disciplinador sobre o controle do Estado. Mesmo na tentativa de reproduzir o “ideário do ‘bem-estar’ social” pautado pelas experiências assistenciais norte-americanas”, não apresentou respostas efetivas aos problemas vivenciados por crianças e adolescentes, tendo o “bem-estar” apenas como método discursivo da política, perdendo assim legitimidade e abrindo espaço para questionamentos junto à sociedade.

“Ao reproduzir os conceitos da Aliança para o Progresso, a Funabem potencializou um projeto de dominação baseado no controle de uma população empobrecida e revoltada, que se organizava por meio das mobilizações coletivas. Daí sua maior atuação no Nordeste brasileiro, marcado pelas lutas das Ligas Camponesas e pela atuação de Paulo Freire” (MIRANDA, 2020 pg.156).

Em um contexto da chamada doutrina da Segurança Nacional, o Brasil intensificou o confinamento em massa de crianças e adolescentes sobre o guarda-chuva da Funabem. A legitimidade em institucionalizar crianças e adolescentes pobres, considerados problemas, já estava incorporada desde o início do século XX. Famílias pobres, ou filhos de miseráveis em desapropriadas condições de saneamento básico, educação básica, moradia, saúde, alimentação, entre outras, ou seja, marginalizados ao acesso de condições básicas de sobrevivência, possuíam o perfil para a tutela do Estado. Esse pensamento percorreu todo o século XX, principalmente a partir do Código de Menores de 1927, criando uma cultura da institucionalização, como afirmam Rizzini e Celestino (2016, p. 235): “Nos anos subsequentes à promulgação do Código de Menores a prática de institucionalização persistiu, experimentando-se diferentes modelos asilares”.

No período da Funabem, (1964 a 1990) ocorreu a intensificação desses confinamentos de crianças e adolescentes. O governo militar não respondia mais satisfatoriamente a suas estratégias de controle e punição e procurava manter a legitimidade de suas ações. Somado a outras demandas, os questionamentos e reivindicações surgiram na sociedade como um todo.

Os elementos que levaram essa escalada da institucionalização, segundo Rizzini e Celestino (2016), foram a “gestão centralmente tecnocrática” e a “ideologia da segurança nacional”. Estes fatores mobilizaram em torno de “200 bilhões de cruzeiros antigos”, tanto para reformas das unidades que confinavam os adolescentes como para construção de novas unidades. Os autores reconhecem que as novas unidades tinham atualizações arquitetônicas para melhorar a eficiência da vigilância a exemplo de construções hexagonal, com prédios que se comunicam entre si, facilitando a visibilidade e comunicação da vigilância. Somado aos investimentos das construções e reformas, a gestão da Funabem, também apostou em novos profissionais de diversas áreas do conhecimento, o objetivo era que os internos pudessem ter um “atendimento multidisciplinar”, e propor “formas de intervenção junto ao menor e à família”.

A instituição buscava se legitimar para manter o confinamento, isso porque, mesmo com intervenções de diferentes áreas do conhecimento as análises possuíam uma lógica

tecnocrática. Além disso, o governo militar entendeu que apenas a força coercitiva frente às refrações da questão social não o legitimava.

“A Funabem funcionava como elemento legitimador de um governo, que não poderia se sustentar apenas pela força coercitiva e autoritária. O empenho do governo militar na atuação junto aos chamados ‘menores carentes’ foi um elemento propagandístico disseminado na sociedade brasileira, na busca pelo consenso” (RIZZINI e CELESTINO, 2016 pg. 238)

A estrutura propagandista neste aspecto funcionou em certa medida, e sensibilizou famílias pobres a não questionar tais medidas de confinamento. Muitas dessas famílias, sensibilizadas pelas propagandas entregaram seus filhos para a institucionalização na esperança de ter melhores oportunidades de educação, alimentação, saúde, formação, profissionalização etc.

Pesquisas apontam que há relatos de ex-internos, principalmente os classificados como “órfãos e abandonados” que conseguiram, ao atingir a maioridade, profissionalizar-se e construir carreiras nas Forças Armadas ou repartições públicas. No entanto, Rizzini e Celetino (2016) chamam atenção que os poucos benefícios alcançados não justificam tamanho isolamento e confinamento de crianças e adolescentes criando o que chamam de cultura da institucionalização para soluções de problemas de aspectos econômicos e sociais.

A Funabem recebia seus internos de duas maneiras, por solicitação de seus genitores ou responsáveis e por encaminhamento pelos órgãos especializados. Estes “menores” eram institucionalizados em sua maioria por questões ligadas a pobreza, assim define os autores:

“Segundo dados publicados na *Revista Brasil Jovem* (Funabem, n. 11, setembro de 1969, p. 7), a estimativa de menores internados em 1966 alcançava o total de 83.395, sendo divididos por categoria de ‘motivação’ para a internação entre:

Órfãos e desvalidos: 70.348 ou 84,4%

Desvio de conduta: 8.172 ou 9,8%

Deficiências físicas ou mentais: 1.409 ou 1,7%

Filhos de tuberculosos ou hansenianos: 3.466 ou 4,1%” (RIZZINI e CELESTINO, 2016 pg. 241)

Os autores ressaltam que esses dados são de 1966, e que em 1967 um Juiz Titular da Vara de Menores do estado da Guanabara determinou que todos aqueles “menores” que fossem encontrados vagando nas vias públicas deveriam receber os procedimentos dos órgãos

especializados ou da polícia e serem encaminhados ao Setor de Recolhimento Provisório, foram recolhidos 1.114 (mil cento e catorze) em quatro meses. Com isso, estima-se que número de internos foi aumentado significativamente nos anos seguintes.

Este modelo de tutelar empreendido e intensificado pelo Estado brasileiro passou a dar seus sinais de esgotamento, uma vez que não respondia de maneira satisfatória as questões referentes à criança e ao adolescente. A crise intensificou agravado pelo “esgotamento da ditadura civil-militar no fim da década de 1970” acompanhado da perda de autonomia administrativa e financeira da Funabem que foi vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social em 1977 (Rizzini e Celestino, 2016).

A década de 1980 inicia-se marcada pela articulação dos movimentos sociais que entre vários questionamentos, políticos, econômicos e sociais ao governo militar reivindicava um novo tratamento a questão da criança e do adolescente. A sociedade civil organizada surge neste momento como parte fundamental para o início da construção de um novo paradigma na proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil. O sentimento de que a participação nesses espaços políticos de reconstrução importa e contribuirá para desenhar novos papéis, para o Estado, a família e a sociedade.

2.3 – As convenções internacionais sobre os direitos da criança e os movimentos sociais no Brasil

A construção sócio histórica do país reflete inevitavelmente na história social da infância no Brasil. Os diferentes modelos econômicos, políticos e de organização social que foram adotados pelo país desde seu período monárquico influenciou diretamente na infância pobre, principalmente dos centros urbanos³. Essas foram sujeitas a todo tipo de abandono, negligência e maus-tratos, ao longo da história brasileira considerando que esse público, se tratando de políticas públicas, foram “invisíveis” por muito tempo.

Desde as primeiras intervenções ficaram muito mais no campo normativo do que implementações e estruturação de ações efetivas até o final da década de 1980. A premissa

³ Os estudos apresentados até aqui, considera as análises do público infantil de vínculos urbanos-industriais, preferencialmente. Deve-se ressaltar que há estudos sobre “outras infâncias” a exemplo das comunidades tradicionais, pescadores, famílias da agricultura familiar entre outras, que possuem suas peculiaridades na proteção e no trato com a infância. Exemplo dos estudos da antropóloga e pesquisadora Clarice Cohn (2013).

das poucas ações implementadas para conter o crescimento da chamada “delinquência” foi construir mecanismos que implementassem valores morais reproduzidos por parte de uma elite burguesa industrial. Sujeitos nascidos em núcleos familiares na condição de pobreza, não era alvo de políticas públicas específicas para superar tais condições, tornavam-se alvos para a manutenção de trabalhos manuais, baratos, pouca instrução, e o subemprego a exemplo dos trabalhos domésticos de meninas adolescentes pobres tão difundidas nas classes médias pelo país. A perspectiva de sujeito de direitos, só surge a partir da década de 1990.

“Da fase caritativa, passando pela filantropia e pelo bem-estar social, até chegar ao que denominamos “era dos direitos” é possível considerar que a trajetória da assistência ao abandono infantil passou por diferentes estratégias de ação do Estado, que, amparado no ideário jurídico-administrativo, higienista, e na assistência social, passou a criar códigos, normas disciplinares e políticas de intervenção, na tentativa de combater o problema dos diferentes abandonos” (MIRANDA, 2020 pg. 145).

O marco do debate que traz a infância como pessoas em desenvolvimento e portadoras de direitos, que devem ser garantidas pelo Estado, pela família e pela sociedade é a partir da década de 1980. Mas é importante destacar que além do esgotamento da política interna do “bem-estar do menor” havia um novo direcionamento dos organismos externos ao país em relação à política direcionada a criança e ao adolescente. Ocorria nesse período, os primeiros debates internacionais para construção de normativas dentro do direito público internacional. A ONU inicia em 1979 o debate para criar a Convenção sobre os Direitos da Criança.

A historiadora Silvia Maria Fávero Arend (2020) descreve como foram as articulações e os debates entre 1978 e 1989 em torno da construção dessas normativas internacionais. Segundo a historiadora, as atrocidades vivenciadas nas duas guerras mundiais, ainda na primeira metade do século XX, reacendeu as discussões sobre os direitos do homem e cidadania, que havia um marcador histórico na “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, emitida em 1789, conjuntamente com a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, produzida 13 anos antes” (AREND, 2020, p. 609).

Este contexto levou a legitimar a discussão em torno dos direitos humanos. Arend lembra ainda que a gênese de legislações direcionadas a infância pode ser considerada ao final do século XIX. Vários estados nacionais começaram a ter legislações específicas relacionadas “ao direito civil, penal e social” e tanto na Europa como nas Américas passaram a tratar a problemática ligada aos “menores” com essas novas legislações.

Além disso, há dois documentos de nível supranacional que precedem a Convenção sobre os Direitos da Criança que não só dão base para a Convenção, “como uma inovação jurídica de grande relevância, pois introduz a perspectiva das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos” (AREND, 2020), assim esclarece a autora:

“A Convenção sobre os Direitos da Criança foi precedida de dois documentos jurídicos de cunho global. A Declaração de Genebra, idealizada por dirigentes da *Save the Children* no contexto pós-Primeira Guerra Mundial, foi aprovada pelos estados membros da Sociedade das Nações em 1924... A Declaração Universal dos Direitos da Criança, finalmente aprovada por unanimidade pela Assembleia Geral da ONU em 1959” (AREND, 2019, pg. 611)

Durante onze anos o debate se estendeu (1978 – 1989) para a aprovação da Convenção. Inicialmente, foi feita uma proposta pelo governo da Polônia em 1978 ao comitê de direitos humanos da ONU para criação de uma normativa internacional sobre o tema, não foi aceita, sendo aceita apenas em 1979, após a “Convenção de Varsóvia sobre a Proteção Jurídica da Criança”, iniciando assim os debates. A arena era a Organização das Nações Unidas – ONU. Os participantes eram os Estados nacionais, as organizações não governamentais e agências da ONU. O cenário, em primeiro momento, ainda refletia as disputas discursivas da “Guerra Fria”. A partir de 1985 com a ascensão de Mikhail Gorbachev os “representantes diplomáticos soviéticos arrefeceram suas posições” (AREND, 2020, p. 614) o que contribuiu para maior foco na construção da Convenção sobre os Direitos da Criança. O documento foi aprovado em novembro de 1989 e 196 países tornaram signatários, a maior adesão em instrumentos de direitos humanos na história, o Brasil ratificou em setembro de 1990 (Unicef, 2023).

Enquanto no mundo ocorriam os debates sobre os direitos humanos de crianças e adolescentes, no Brasil, a década de 1980 foi protagonizada pelos movimentos sociais. Dentre esses os que passaram a defender os direitos de crianças e adolescentes. Foram várias articulações de vários atores políticos (governamentais e não governamentais) de diferentes correntes ideológicas, que tinham em pauta propor mudanças na legislação, principalmente pela emergência da nova constituinte que movimentava o país em meados da década de 1980.

“Em outubro de 1986, era lançada a ‘Carta de Brasília’, que reivindicava a adoção do direito constitucional da criança e do adolescente. No mesmo ano, representantes dos Ministérios da Educação, Saúde, Previdência, Assistência Social, Justiça, Trabalho e Planejamento passaram a integrar a Comissão Nacional Criança e Constituinte. Ao mesmo tempo, a Organização das Nações Unidas para a Infância (Unicef) assinava um acordo de cooperação técnica e financeira com o Ministério da Educação para acompanhar os trabalhos do governo da área” (SILVA, 2003, pg. 28)

Na sociedade civil, entidades ligadas à igreja católica, movimentos nacionais de defesa da criança, instituições e partidos de esquerdas construíram uma articulação por uma frente ampla que convergissem em torno do tema para que a pressão sobre os constituintes pudesse resultar em normativas que atendessem aos direitos da criança e do adolescente como já preconizadas nos fóruns da ONU. Essas frentes resultaram em propostas populares com os temas “Criança – Prioridade Absoluta”, “Criança e Constituinte”, “Criança – Prioridade Nacional” (SILVA, 2003). Assim, os constituintes inseriram os artigos 204 e 227 na constituição de 1988 que se tornaram a base para o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA de 1990.

Após a inserção dos artigos na constituição de 1988 que dão base para garantia dos direitos de crianças e adolescentes, avaliou-se que o Código de Menores de 1979 era incompatível com o novo texto constitucional.

“Assim um pequeno grupo reunido no Ministério da Justiça começou a delinear o Estatuto da Criança e do Adolescente, partindo de uma questão consensual entre os segmentos envolvidos com a causa da criança: a necessidade de uma legislação capaz de garantir tais direitos por meio de instrumentos de fiscalização e controle. Mudanças no Ministério da Justiça levaram a dissolução do grupo e a elaboração do Estatuto só foi retomada com a criação do Fórum Nacional de Entidades Não-Governamentais de Defesa da Crianças e Adolescentes (Fórum DCA)” (SILVA, 2003, pg. 31)

2.4 – Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

Pode-se dizer que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA foi tecido por várias mãos, pois além do Fórum Nacional de Entidades Não-Governamentais de Defesa da Crianças e Adolescentes - Fórum DCA, o Ministério Público de São Paulo que atuava na área da infância e possuía boa relação com os movimentos na defesa da criança e do adolescente foi parceiro importante na formulação dos primeiros documentos básicos para o ECA. A comissão de redação foi composta por vários atores políticos na época, além do judiciário, fizeram parte a Unicef, a Funabem, o Fórum DCA, do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, da Pastoral do Menor, e outros movimentos que enviaram propostas de todo Brasil. (SILVA, 2003).

Importante ressaltar que apesar de algumas divergências, o texto final e aprovação teve uma forte coesão da sociedade como um todo, inclusive no meio político a exemplo do empenho do Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Políticas Públicas que articularam deputados e governadores para aprovação final e ainda o empenho da Frente Parlamentar

pelos Direitos da Criança e assim teve aprovação de todos os líderes do congresso e foi sancionado pelo então presidente Fernando Collor de Mello em julho 1990.

“O apoio obtido pelos seguimentos engajados com a causa da criança não se repetiu quando da aprovação de outras legislações referentes a interesses difusos e coletivos, em cuja elaboração o Ministério Público esteve envolvido – como no caso da defesa dos consumidores. Garrido atribui o fato à mobilização que acompanhou a aprovação da lei e à inexistência de *lobbies* poderosos contra o ECA” (SILVA, 2003, pg. 33)

Observa-se que as características, notadamente apresentadas no ECA, e que constroem o sistema de proteção, estão fundamentadas nos seguintes princípios: descentralização da política de atendimento à criança e ao adolescente (BRASIL, 2019. Art. 88, ECA), participação popular, fortalecimento dos direitos fundamentais, princípio à autonomia dos indivíduos, princípios democráticos, princípio ao tratamento com respeito e dignidade entre outros. Estes princípios dialogam diretamente com os princípios dos Direitos Humanos. Esta política de atendimento é a chamada princípio da *Proteção Integral* descritas nos artigos 86 e 87 do ECA. “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2019. Art. 86, ECA).

O ECA está estruturado em 267 artigos, ao longo desses trinta e três anos passou por alterações e outras normas complementares, é dividido em dois livros: o primeiro trata das questões gerais, o segundo traz as normas gerais que regem a política de enfrentamento às situações de violação ou ameaça aos direitos da criança e do adolescente e também estão descritas as diretrizes da política de atendimento, as medidas de proteção e socioeducativas, o acesso à justiça e os crimes e infrações administrativas.

O Estatuto é dividido em duas partes a primeira possui três Títulos: o primeiro diz sobre as disposições preliminares onde se encontra alguns dos princípios da legislação, como proteção integral, a definição de idade, sobre o atendimento prioritário, sobre quem deve assegurar os direitos descritos e a condição peculiar de desenvolvimento desse público; o segundo Título trata dos direitos fundamentais, este se estende a cinco direitos fundamentais, 1- Direito a vida e a saúde, 2 - Direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, 3 - Direito à convivência familiar e comunitária, 4 - Direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, 5 - Direito à profissionalização e à proteção no trabalho; o terceiro Título trata da prevenção e neste são colocados a partir do artigo 70 a condição para que todos da sociedade tenham o dever de prevenir a ocorrência ou ameaças à violação de Direitos da criança e do adolescente.

A segunda parte do ECA é descrita também como parte especial, nela há sete Títulos: no primeiro Título trata-se da Política de atendimento que disciplina principalmente como devem funcionar as entidades de institucionalização e sua fiscalização; no segundo Título são descritas as Medidas de Proteção; No terceiro trata-se da prática do Ato Infracional, que é a conduta descrita como crime, mas cometido por criança ou adolescente, nesta parte é descrito quais são os direitos e garantias processuais e as medidas socioeducativas que devem ser aplicadas; no quarto Título são as medidas que são aplicáveis aos pais ou responsáveis; o quinto Título trata sobre o Conselho Tutelar que se estende do artigo 131 ao artigo 140, neste está toda descrição do órgão, suas características, suas atribuições e impedimentos; os Títulos sexto e sétimo são dedicados a questão judiciária, tanto em relação a condição de acesso à justiça, dos procedimentos, do papel do juiz, da apuração de crimes contra criança e adolescente, da apuração de irregularidades na entidades de atendimento, dos crimes e das infrações administrativas entre outros.

Em relação a inserção do Conselho Tutelar no ECA, podemos destacar que é um órgão descrito como *permanente e não jurisdicional*, e essa foi uma forma encontrada para distanciar o Conselho Tutelar de questões do ambiente judiciário e aproxima-lo das questões mais ligadas a desigualdade sócio econômicas da famílias. Um aspecto que buscaremos debater mais a diante sobre o papel social do Conselho Tutelar.

O Estatuto é uma virada de página, transita entre a política do “bem-estar” para a era dos direitos sociais. Prever mudanças em todos os aspectos relacionados à criança e ao adolescente, econômicos, sociais e culturais. Coloca à criança e ao adolescente sobre uma abordagem para proteção e o desenvolvimento integral e de maneira universal. Para tal abordagem exige uma mudança cultural, exige um olhar diferente para esse público, exigem reflexões em todas as áreas do conhecimento, mudanças de conceitos e de práticas que estão em transição até os dias atuais.

Essa virada, mais de trinta anos atrás, ainda repercute e vez ou outra surgem conflitos e tensões, principalmente entre aqueles que devem operar as novas ações do Estado (Conselho Tutelar e todo Sistema de Garantias de Direitos) na sociedade em geral e no público-alvo, criança e adolescente.

3 O CONSELHO TUTELAR

Este capítulo propõe apresentar uma análise sobre as características do Conselho Tutelar. Logo na primeira secção falaremos das atribuições e os princípios que o fundamenta. Para descrever tais características buscamos analisar as últimas eleições, sua repercussão na mídia e sua estrutura organizacional. Além disso, buscamos comparar com as eleições de 1992 que ocorreram na capital de São Paulo e foi objeto de estudo de Cátia Aínda Silva (2003).

Na secção seguinte deste capítulo faremos uma reflexão sobre o papel social construído para o Conselho Tutelar através da participação dos movimentos sociais. Debateremos como esse papel colocado para o Conselho tem perdido sua função e ganhado outro aspecto.

Na terceira secção apresentaremos as ONGs e sua participação nos movimentos sociais que deram base para construção do ECA e do Conselho Tutelar. Nessa conceituamos as várias correntes teóricas presentes nos movimentos dos anos de 1980 e sua importância na construção da *agenda* e de *encaixes* para as políticas públicas.

Por fim, na última secção conceituamos sobre o trabalho em Rede, seu desenvolvimento e os entraves para aplicação nas políticas públicas. Neste propomos um mapeamento da *rede social de proteção* tendo como articulador o órgão Conselho Tutelar.

3.1 Uma nova instituição de Estado

No dia 3 de outubro de 2023 o jornal digital UOL Notícias publicou uma pequena reportagem sobre o resultado das eleições dos conselhos tutelares em São Paulo, que havia ocorrido no domingo 1º de outubro do respectivo ano. A reportagem fala da importância das eleições para o município e destacou, em um levantamento preliminar sobre a porcentagem de renovação dos membros dos conselhos, que ela atingiu em São Paulo 70% de novos membros. A principal observação da reportagem foi que nessa renovação em sua maioria seria de “conservadores” ligados às igrejas evangélicas. Apesar de ser uma eleição que

ocorreu em todo território nacional, em mais de 5,5 mil municípios, o órgão que elegeu seus membros ainda é muito desconhecido pela população em geral.

O colunista do mesmo jornal, Josias de Souza, apresenta sua opinião sobre a reportagem e reconhece que houve um avanço dos conservadores religiosos ultradireitistas nessa nova eleição do Conselho Tutelar. Ele avalia que pode prejudicar o trabalho da instituição uma vez que deve ter uma atuação laica, pois representa o Estado. O fato curioso observável no comentário do colunista é na hora de definir o que é Conselho Tutelar. Segundo ele “diz ser um órgão de apoio às escolas e trabalha com as escolas”. No entanto, apesar de muitas vezes as escolas, frente a uma situação de violência ou de um direito violado envolvendo crianças, deve sim acionar o Conselho Tutelar, mas isso não quer dizer que o Conselho é um órgão de suporte às escolas.

Nota-se que esse desconhecimento não é só do colunista, os próprios profissionais que trabalham neste campo de proteção a crianças e adolescentes têm dúvidas sobre qual é realmente o papel dessa instituição. Quando vemos o noticiário que envolve uma situação de violação de direitos de crianças e adolescentes, ou mesmo um ato infracional de adolescentes, o Conselho Tutelar raramente é citado e muito menos entrevistado sobre o ocorrido. A baixa participação do eleitorado junto ao pouco engajamento dos meios de comunicação no processo eleitoral demonstra que o órgão Conselho Tutelar é subestimando na sua capacidade para fortalecimento da democracia participativa local. Essa é uma opinião da professora Miriam Krenzinger da escola de Serviço Social da UFRJ, fundadora do Observatório dos Conselhos no Rio de Janeiro (Educação Território, 2023). Importante destacar que apesar de ser uma instituição de Estado desde 1990, as eleições unificadas para todo Brasil só ocorreram a partir de 2015 (BRASIL, 2014).

Desde dezembro de 2014 uma resolução publicada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA unificou o processo de escolha, ocorrendo sempre as eleições de quatro em quatro anos. A mesma resolução explicita várias recomendações, desde a constituição do órgão, do processo eleitoral e posse, do financiamento, da estrutura de funcionamento, assim como descreve quais as atribuições do Conselho Tutelar. Tudo isso na expectativa que no ano de 2015 (ano da primeira eleição unificada) pudesse ocorrer um maior comprometimento dos municípios, ajustando suas legislações locais. No artigo 9º parágrafo 2º da resolução afirma-se que:

“§2º Obter junto à Justiça Eleitoral o empréstimo de urnas eletrônicas, bem como elaborar o software respectivo observado as disposições das resoluções aplicáveis expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal Regional Eleitoral da localidade” e no parágrafo 3º continua “§3º Em caso de impossibilidade de obtenção de urnas eletrônicas, obter junto à Justiça Eleitoral o empréstimo de urnas comuns e o fornecimento das listas de eleitores a fim de que votação seja feita manualmente” (Brasil, 2014 Resolução CONANDA nº 170 pg. 04)

Observa-se claramente que o esforço do Conselho Nacional para além de unificar o processo de escolha dos membros em uma mesma data em todo Brasil, há uma preocupação de como proceder para ampliar a participação de toda comunidade, mesmo que o voto seja facultativo. Ainda assim, no pleito de 2019 muitos dos municípios ainda exigiam um pré-cadastro dos munícipes que quisessem participar. As mudanças nas legislações locais vêm sendo graduais. Alguns mudaram recentemente, como caso em Padre Paraíso e Veredinha, que alteraram suas legislações municipais somente nas eleições de 2023, permitindo o uso das urnas eletrônicas. Sete Lagoas mantém a pré-inscrição para os eleitores que desejem participar do processo de escolha dos membros (Art. 20 da Lei Ordinária Municipal nº 6445, 2001). Em Belo Horizonte a falta de alteração na legislação com antecedência não permitiu o uso da base de dados da justiça eleitoral e consequentemente das urnas eletrônicas. O uso de uma empresa terceirizada deu divergência no resultado sendo sugerida pelo ministério público de Minas Gerais a realização de um novo pleito (CMDCA BH, 2023). Portanto, o devido reconhecimento da importância e atuação do Conselho Tutelar é muito aquém daquilo que fora proposto no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA de 1990. Mas que instituição de Estado é essa? O que é o Conselho Tutelar?

O Conselho Tutelar é considerado uma entidade “*sui generis*”. Isso porque não há entre as entidades públicas e privadas, nenhum outro órgão que possa fazer uma analogia. O Conselho é marcado por características singulares e originais. Não é um órgão de extensão do governo municipal possui uma mera ligação administrativa burocrática. Não é um setor de assistência social, apesar de trabalhar com os mesmos grupos e comunidades. Não é entidade ou instituição privada, apesar de estar em processo de mobilização constante da sociedade civil. Não é um órgão da segurança pública, apesar de acompanhar adolescentes em conflito com a lei. Não é um órgão de justiça, apesar de suas decisões terem o peso da lei. No entanto, pode ser considerado um órgão de Estado, por ser entidade permanente que assegura os direitos de crianças e adolescentes de forma contínua e ininterrupta, como foi recomendado na

Convenção Internacional da Criança e do Adolescente da ONU em 1989, segundo Nascimento et al. (2009). Neste aspecto o colunista do UOL Josias de Souza está certo quando diz que a influência ou o lobby dos evangélicos sobre o Conselho Tutelar pode prejudicar sua atuação por ser um órgão de Estado, ou seja, sua atuação deve ser laica.

O CT foi instituído para ser um órgão “permanente”, “autônomo” e “não jurisdicional”, são características que foram descritas no ECA de 1990 e tem por finalidade manter a permanência de um órgão capaz de reivindicar, sem interferências e sem a burocracia jurídica os direitos fundamentais à criança e ao adolescente. Seus membros devem ser escolhidos pela comunidade local e atuarem no mesmo território de maneira a colocar o órgão próximo das demandas que forem apresentadas. Portanto, o Conselho Tutelar é encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento da lei que garante o atendimento aos direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 2019. Art. 131 ECA). A lei ainda determina que haja cinco integrantes em cada colegiado e ao menos um conselho para cada município. Portanto, contrariando o exposto pelo jornalista em seu comentário, o Conselho Tutelar não é um órgão de apoio às escolas, ele é um órgão autônomo encarregado de fazer valer uma legislação que prevê direitos à crianças e aos adolescentes.

Nas eleições de 2023, segundo a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a participação do voto popular na escolha dos membros dos colegiados aumentou 35%, considerando apenas as capitais do país. A secretaria apresenta dados apenas das capitais e de 24 grandes cidades do Brasil, onde no total foram 2,3 milhões de votantes (MDH, 2023). Esse número ainda é pequeno frente aos mais de 5,5 mil municípios que realizaram seus processos seletivos em todo Brasil. É provável que a Secretaria tenha levantado esses números parciais pelo fato de não ser possível comparar em muitos municípios a votação de processos anteriores, considerando que muitos deles só vieram usar urnas eletrônicas neste pleito, sendo os resultados anteriores perdidos.

A Secretaria identificou apenas dezoito municípios que adiaram o pleito e seis que realizaram eleição indireta para a escolha dos membros, o que é contra a legislação (Boletim/Ministério dos Direitos Humanos, 2023). A eleição indireta ou indicação dos membros do Conselho Tutelar pelo executivo municipal fere o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), que prevê a escolha dos membros pela comunidade local, ou seja, pela participação popular.

Na primeira eleição do Conselho Tutelar de São Paulo, em 1992, houve uma intensa mobilização dos movimentos sociais para o primeiro pleito de vinte conselhos tutelares daquela cidade. Seria a primeira experiência na capital paulista na implantação desse órgão,

ressaltando que as entidades envolvidas nesse primeiro processo em São Paulo eram os mesmos que ajudaram a formular o então recente Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990. A pesquisadora Cátia Aida Silva capta esse momento e observa que o movimento social de esquerda, principalmente vinculado ao Partido dos Trabalhadores, temia que a chegada de Paulo Maluf (1993 – 1996) ao executivo no ano seguinte não garantisse o processo de participação popular na escolha dos membros do Conselho Tutelar. Este momento é importante demarcar não só pelo seu significado histórico dessa política de proteção, como também verificar o que estava se propondo coletivamente. Estava nascendo um novo modelo de intervenção e a perspectiva de rompimento com políticas públicas autoritárias. Segundo Cátia Aida, nos meses que antecederiam o fim do mandato de Luiza Erundina, primeira prefeita do Partido dos Trabalhadores em São Paulo (1989 - 1992), viu-se a necessidade de organizar em tempo recorde o processo eleitoral do Conselho Tutelar. Além da falta de referência para como realizar o processo de escolha, garantindo ampla participação, tanto de indicação de candidatos como também de mobilizar eleitores, enfrentaram a indicação de candidatos e candidatas por entidades mais conservadoras, a exemplo do Club Rotary (SILVA, 2003).

De qualquer forma, naquele momento as entidades mais progressistas ligadas aos movimentos sociais de vários setores, como igreja católica, sindicato de trabalhadores, associações comunitárias, ONGs (organizações não-governamentais) entre outros estavam engajados para realizar o processo de forma ampla e participativa. Havia ainda o fantasma muito presente representado pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor que precisava ser soterrado com algo mais prático naquele momento, e a esperança fixava na ideia de um colegiado que passasse a ser o guardião dos valores da proteção integral e democráticos.

Essa abordagem prática para a nova política pública proposta para solução das “problemáticas” infanto-juvenil no Brasil foi inserida no ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) principalmente sobre as atribuições do Conselho Tutelar. O novo órgão de Estado deveria então assimilar sua função dentro desse novo contexto e colocar em prática as atribuições previstas no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em princípio são onze⁴ atribuições que estabelecem uma conexão entre a comunidade local (instituições da

⁴ Em 2014, com “Lei do Menino Bernardo” ou “Lei da Palmada” acrescentou uma atribuição que versa sobre o reconhecimento de sintomas de maus-tratos. Em 2017, com Lei nº 13.431, regulamentada pelo Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018, criou o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Víctima ou Testemunha de Violência, assim como estabeleceu os procedimentos da Escuta Especializada e do Depoimento Especial como métodos adequados para que crianças e adolescentes possam ser ouvidos. A partir de 2022 com Lei Henry Borel foram acrescentadas oito atribuições ao Conselho Tutelar, atualmente são 20 atribuições. Além disso, é reservado ao C.T. a participação ou condução nas campanhas do 18 de maio (combate ao abuso sexual), do 12 de junho (combate ao trabalho infantil), e a Semana Nacional de

sociedade civil e as famílias), o governo local (chefe do executivo e seus programas nas diversas áreas) e o judiciário (ministério público e o juiz). Essas atribuições é o próprio poder transferido ao órgão para tomada de decisões frente a violações de direitos de crianças e adolescentes.

As duas primeiras atribuições são; “I – atender as crianças e adolescentes... II – atender e aconselhar os pais ou responsável...”, estes são mais no âmbito privativo das famílias que necessitam serem atendidas. Entre a terceira atribuição e a sexta encontra-se uma articulação do Conselho Tutelar no âmbito institucional administrativo:

“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;” (Brasil, 2023, ECA, Senado Federal pg. 70).

As atribuições sete e oito são meramente burocráticas administrativas: “VII – expedir notificações; VIII – requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;”. Já a atribuição nove exige do Conselho Tutelar grande engajamento político para propor correções ou construção de novas políticas públicas para o público atendido; “IX – assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;” (Brasil, 2023, ECA, Senado Federal pg. 70).

Observa-se que até aqui as atribuições do Conselho Tutelar estão ligadas a ações burocráticas e administrativas, como atender, requisitar, encaminhar, assessorar, providenciar e até representar junto ao Ministério Público em caso de descumprimento das deliberações impostas pelo CT. Essas atribuições iniciais permite que o órgão articule entre a comunidade no geral, a família e o executivo. Em tese essa articulação facilitaria a construção de ações *não jurisdicional* que é um dos seus princípios fundantes, como descreve o artigo 131 do ECA: “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” (Brasil, 2023 Senado Federal pg. 69). As duas atribuições seguintes já trazem o Conselho Tutelar para âmbito jurisdicional, colocando-o como principal ponte entre a violação de direitos de criança de adolescente e a reparação via judicial.

“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”(Brasil, Senado Federal pg. 70)

A partir de 2014, com a lei nº 13.046, conhecida como “lei da palmada ou lei do Menino Bernardo”, e com a lei 13.431 de 2017, que implementa o Sistema de Garantia de Direitos – SGD, e com o reforço em 2022 pela lei nº 14.344, conhecida como “lei Henry Borel”, aumentaram as atribuições do Conselho Tutelar. Trouxe para o órgão a competência para atuarem no âmbito muito mais jurisdicional, investigativo, fiscalizador do ambiente privado, na segurança pública/policial como se observa nas nove atribuições restantes:

“XII – promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes; XIII – adotar, na esfera de sua competência, ações articuladas e efetivas direcionadas à identificação da agressão, à agilidade no atendimento da criança e do adolescente vítima de violência doméstica e familiar e à responsabilização do agressor; XIV – atender à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência doméstico e familiar, ou submetido a tratamento cruel ou degradante ou a formas violentas de educação, correção ou disciplina, a seus familiares e a testemunhas, de forma a prover orientação e aconselhamento acerca de seus direitos e dos encaminhamentos necessários; XV – representar à autoridade judicial ou policial para requerer o afastamento do agressor do lar, do domicílio ou do local de convivência com a vítima nos casos de violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente; XVI – representar à autoridade judicial para requerer a concessão de medida protetiva de urgência à criança ou ao adolescente vítima ou testemunha de violência doméstica e familiar, bem como a revisão daquelas já concedidas; XVII – representar ao Ministério Público para requerer a propositura de ação cautelar de antecipação de produção de prova nas causas que envolvam violência contra a criança e o adolescente; XVIII – tomar as providências cabíveis, na esfera de sua competência, ao receber comunicação da ocorrência de ação ou omissão, praticada em local público ou privada, que constitua violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente; XIX – receber e encaminhar,

quando for o caso, as informações reveladas por noticiantes ou denunciante relativas à prática de violência, ao uso de tratamento cruel ou degradante ou de formas violentas de educação, correção ou disciplina contra a criança e o adolescente; XX – representar à autoridade judicial ou ao Ministério Público para requerer a concessão de medidas cautelares direta ou indiretamente relacionada à eficácia da proteção de noticiante ou denunciante de informações de crimes que envolvam violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente. 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, 2023 Senado Federal pg. 71) .

Diante do exposto, considerando as alterações e o acréscimo de atribuições ao órgão a partir de 2014, a instituição o Conselho Tutelar distanciou de um papel mais de observador, administrador e reivindicativo na aplicação do ECA. Apesar do aumento das atribuições e consequentemente seu poder de intervenção, sobrecarregou o órgão com ações mais diretas de atendimento. Neste aspecto talvez tenha perdido um pouco de seus princípios como entidade encarregada de proteger e zelar pela lei que o fundamenta. A partir da décima segunda (XII) atribuição observa-se que o Conselho Tutelar passa a ter uma atuação mais jurisdicional, tornando-se um fiscalizador e interventor do ambiente privado, doméstico e que tenha violência. Um peso importante e que traz uma certa disfunção do papel do órgão, aproximando-o mais para um puxadinho da segurança pública ou órgão anexo do judiciário. Mas qual seria o papel do Conselho Tutelar na sociedade? O que essa nova instituição de Estado representa? Essa é uma importante reflexão considerando que vai definir se estamos frente a um órgão com um papel mais político articulador das ações de políticas públicas presentes em seu território ou um órgão de pronto atendimento as demandas de crianças e adolescentes.

3.2 O Papel do Conselho Tutelar na sociedade.

Veremos mais adiante, ao observarmos o processo histórico no qual surgiu o Conselho Tutelar, com a substituição de velhos atores sociais e as atribuições iniciais inseridas no Estatuto da Criança e do Adolescente, que há um papel extremante político e pouca ou quase

nenhuma tecnicidade. Ou seja, os membros do Conselho não precisam ter uma formação específica ou conhecimento técnico da área, mas sim um engajamento político. Nota-se que o Conselho foi pensado para manter-se realimentado politicamente pela sociedade, reafirmando os princípios fundantes do Estatuto e aprimorando sua política de proteção integral.

Para além do “encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes”, como descrito no artigo 131 do Estatuto de 1990, está inerente à própria existência histórica do Conselho Tutelar um papel político. Não havendo nenhum órgão de similaridade anterior a sua criação. O Conselho Tutelar torna-se essencial e natural à própria garantia e existência da aplicabilidade do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, sendo ele órgão fruto dessa legislação. A construção dessa legislação tem uma forte participação dos movimentos sociais de várias áreas e de vários segmentos (Silva, 2003; Rizzini e Celestino, 2016), o que atribui à instituição criada para zelar pelos direitos infanto - juvenis uma carga reivindicatória e de mudança total de paradigma. Rompendo com a concepção centralizadora e de criminalização da pobreza para uma concepção de participação coletiva, garantia de direitos sociais e da proteção integral.

Portanto as atribuições dadas inicialmente⁵ ao Conselho Tutelar podem defini-las como um canal reivindicatório da sociedade ao Estado. O Conselho torna-se a grande expectativa de inclusive participar junto aos municípios na construção dos orçamentos direcionados à área de proteção de crianças e adolescentes. Assim, podemos definir o papel do Conselho Tutelar da seguinte forma:

- Um papel reivindicatório referente a direitos fundamentais, os quais estão inseridos no Estatuto da Criança e Adolescente, construindo pontes para a agenda de políticas públicas nas áreas da educação, saúde, cultura, lazer, profissionalização e proteção social;
- Um papel mobilizador, onde a todo tempo deve apresentar junto às instituições e a sociedade no geral a importância e defesa do Estatuto da Criança e do Adolescente, demonstrando que a legislação acolhe todas as demandas para a proteção integral;

⁵ Como descritas anteriormente de 1990 à 2014 haviam onze atribuições. A partir da lei da palmada acrescentou a 12ª atribuição e com a Lei nº 13.431 que cria o Sistema de Garantia de Direitos - SGD e com a Lei nº 14.344 de 2022, a “lei Henry Borel” foram acrescentadas mais oito atribuições.

- Um papel de mediador entre Estado e sociedade, onde esse canal de comunicação possa ser o principal meio de interlocução entre governo e comunidade com objetivo de aprimorar as políticas públicas;
- Um papel de educador informal que trabalha junto às famílias e à sociedade, principalmente coordenando campanhas de defesa de direitos e de esclarecimentos sobre o bom trato e como identificar um direito violado de crianças e adolescentes;

Esses papéis, ligados diretamente à essência do Conselho Tutelar, chamam atenção porque são práticas com o aval e o apoio da sociedade, principalmente os movimentos sociais que vivenciaram uma política restritiva de liberdade e participação até o final dos anos de 1980. O Conselho carrega no seu DNA este caráter político reivindicatório presente naqueles movimentos sociais que marcaram a história brasileira daquele período.

No livro *Trinta anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: Balanço e perspectivas*, publicado em 2022, há uma análise de vários autores dos trinta anos do Estatuto da Criança e do Adolescente. A análise é feita de diferentes olhares, do racismo contra criança, educação, trabalho infantil, acolhimento institucional, sistema socioeducativo, entre outros. Um dos menores artigos do livro é sobre o Conselho Tutelar, mas o autor Sérgio Henrique Teixeira faz uma importante reflexão sobre as “incompreensões com relação às atribuições” do Conselho Tutelar e seu *modus operandi*. Para Teixeira (2022), há uma ideia errada sobre o verdadeiro papel do Conselho Tutelar; ele avalia que desde a formação do nome já contribui para equívocos no senso comum, a exemplo de confundir conselho, *como órgão colegiado para órgão de aconselhamento*. Também a palavra “tutelar” induz ao pensamento sobre um órgão que impõe tutela às crianças e adolescentes.

Outro aspecto importante que Teixeira traz é sobre a disposição que o conselho deve ficar para atendimento nos plantões, principalmente. Os Conselhos são obrigados a manter um canal de “atendimento ininterrupto” às famílias, vinte e quatro horas por dia e os sete dias por semana, mantendo “períodos de plantão ou sobreaviso” (Brasil, 2014 Resolução CONANDA nº 170 pg. 06). Os plantões do CT são colocados porque se argumenta para possíveis emergências. Mas tal argumento não se sustenta, uma vez que o Conselho Tutelar não possui capacidade de atendimento, nem estrutura. Além disso não há essa atribuição das urgências e emergências, seja ela em qual área for, segurança, saúde etc. Portanto, a função nestes casos

de atendimentos nos plantões ou em uma emergência, o Conselho ou a família deve acionar o órgão preparado para o atendimento de emergência ou urgência.

“A construção e transmissão desse conhecimento, que povoa o imaginário social, baseia-se na ideia de que em todo e qualquer ‘problema’ que envolva a criança ou o adolescente o conselho tutelar deve intervir. Ou seja, se houver alguma criança ou um adolescente em ‘situação de risco’ ou de violência, o CT ‘deve ser chamado’. Dado a impressão errada de que se trata de órgão de emergência, socorro ou segurança.” (TEIXEIRA, 2022 pg. 100)

Seria compreensivo o Conselho até ser acionado na emergência, mas no máximo para acompanhar se os órgãos que executam tais emergências estão cumprindo a legalidade e o atendimento prioritário dentro dos procedimentos e do tratamento respeitoso e digno que impõe o Estatuto da Criança e do Adolescente. Um bom exemplo é na segurança pública, quando a polícia militar no seu trabalho ostensivo depara com flagrantes de crime e em tais circunstâncias encontra-se adolescente que cometeu ato infracional grave e precisa conduzi-lo na ocorrência até a delegacia e certamente a um centro de internação, em geral a polícia comunica ao Conselho Tutelar para acompanhar a ocorrência, não sendo porém uma obrigatoriedade.

As pesquisadoras Maria Lívia do Nascimento e Estela Scheinvar (2007) apresentam em um artigo o resultado de uma pesquisa a partir de uma observação de suas supervisões de estágios referente à atuação cotidiana dos Conselhos Tutelares do Estado do Rio de Janeiro. Segundo as pesquisadoras foi possível observar que o Conselho Tutelar cotidianamente passou a atuar sobre o aspecto mais jurisdicional do que articular políticas no nível comunitário. O ato empreendido na prática da instituição Conselho Tutelar estaria mais próximo dos atos do judiciário, comprometendo totalmente as atribuições que lhe foram dadas.

Para as pesquisadoras esse é um fato que preocupa, uma vez que os Conselhos Tutelares foram justamente criados como *não jurisdicionais*, e que deveriam estar mais próximos dos movimentos sociais e pautas reivindicatórias. Importante destacar que o Conselho Tutelar e outros instrumentos de políticas sociais surgem a partir de reivindicações dos movimentos sociais com a perspectiva de considerar que há uma sociedade no Brasil com enorme desigualdade social e que o acesso a direitos é desigual. O acesso é desigual, mas a prática do judiciário homogeneiza, através da aplicação da lei, dando aos já marginalizados responsabilidade pela sua própria condição. Ora, os instrumentos de políticas sociais,

incluindo o Conselho Tutelar, são o próprio Estado que tem o dever de criar as condições para melhorar o acesso e diminuir a desigualdade de forma não jurisdicional.

“A produção de uma subjetividade hegemônica que entende todos como iguais, sem demarcar as diferenças sociais que de fato impõem limites na vida das pessoas, ou seja, que as homogeneíza, na sociedade moderna opera por meio da noção de direitos. Reza o ideário liberal que ‘todos são iguais perante a lei’, que ‘todos temos os mesmos direitos’, sem discutir as condições de acesso a estes.” (NASCIMENTO e SCHEINVAR, 2007 pg. 155)

As práticas do Conselho Tutelar aproximando de um aspecto mais jurisdicional são atribuídas pelas pesquisadoras como sendo um resultado do “enfraquecimento do movimento social em tempos neoliberais” (NASCIMENTO e SCHEINVAR, 2007 pg. 156). Elas argumentam que esse processo criou um esvaziamento da capacidade política dos conselhos tutelares, certa “individualização das práticas” fazendo com que o membro do conselho desconsidere as tomadas de decisões colegiadas e “aplicando a lei”, como resultado do seu poder de decisão individual, como um juiz da causa.

“No âmbito das relações sociais, tal lógica marcadamente jurisdicional, desconsidera a possibilidade do entendimento pessoal, da prática da conciliação entre os sujeitos como expressão de vida e de sua capacidade de luta reivindicativa, valorizando apenas o sujeito jurídico” (NASCIMENTO e SCHEINVAR, 2007 pg. 156)

Esse processo de individualização das práticas tem criado na instituição um processo de esvaziamento dos indivíduos políticos e perda do engajamento com a coisa pública. Buscam resultados, mas frente a falta de políticas sociais eficazes e no corrente processo de individualização, passam a “culpabilização das equipes” como entraves para solução dos problemas imediatos. Diferentemente dos movimentos sociais reivindicatórios tem crescido o número de entidades filantrópicas que potencializam esse sentimento de atendimento imediato, como as demandas urgentes. Tornam-se a ponte para os membros dos Conselhos que buscam atender as famílias encaminhando para as ONGs na falta de respostas dos serviços públicos. “quando não se tem como foco de ação a luta por políticas públicas, vão sendo fortalecidas subjetividades impotentes, faltosas e culpabilidades” (NASCIMENTO e SCHEINVAR, 2007 pg. 158).

O Conselho Tutelar, pela sua própria estrutura colegiada, configura-se como um órgão de natureza política. Não se trata de um colegiado técnico de uma área específica. As

informações técnicas sobre uma determinada demanda ou política pública devem ser esclarecidas ou assessoradas por técnicos das áreas referenciadas na educação, segurança, saúde ou proteção social entre outras. Portanto esse papel socialmente dado ao Conselho Tutelar através de suas atribuições deveria fortalecer ainda mais as ações e tomadas de decisões na esfera política.

Atualmente para se tornar um membro do Conselho Tutelar os editais dos referidos processos seletivos têm exigido basicamente, de acordo com as leis municipais que tem como base o Estatuto da Criança e do Adolescente; possuir residência no município; possuir ensino médio completo; ter reconhecida idoneidade moral; ser maior de 21 anos; comprovar conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, através de testes; e alguns municípios pedem experiência no trabalho com crianças e adolescentes, conhecimentos de informática e português. Após essa etapa documental e de teste de conhecimento inicia-se a campanha junto à comunidade para a escolha dos 5 primeiros mais votados como titulares e do 6º ao 10º como suplentes para cada órgão. Após a resolução do CONANDA nº 170 de 2014, para eleições unificadas a partir de 2015 esse processo deve durar no mínimo seis meses, de abril a outubro, e sendo a posse no dia 10 de janeiro do ano seguinte, com mandato de quatro anos.

Como se observa não há uma exigência técnica específica ou formação na área para atuar como conselheiro ou conselheira tutelar, basta apenas pertencer à comunidade e ter a maioria exigida. Neste aspecto é preciso ter alguma familiaridade com o Estatuto, mas que não traz tanta exigência nos testes de conhecimento, principalmente por ser uma legislação densa e ter o risco de um grande número de candidato(a)s serem eliminado(a)s na primeira etapa, comprometendo o processo seletivo. Um segundo aspecto é que o colegiado com esse perfil mediano de formação precisará, para além das capacitações⁶ de assessoria jurídica: produção textual (documentos gerais, relatórios, ofícios, etc.); informática; psicossocial; entre outras. Essas possíveis assessorias avaliamos como fundamentais para uma boa tomada de decisão sobre aspectos de direitos violados de criança e adolescente. Não há previsão para tais assessorias ao colegiado, exceto no artigo 4º parágrafo 4º resolução nº 170, de 2014, que diz: “Cabe ao Poder Executivo garantir quadro de equipe administrativa permanente, com perfil adequado às especificidades das atribuições do Conselho Tutelar”, ou seja, “equipe

⁶ As capacitações para os membros do conselho tutelar variam muito de município para município, não há previsão legal, apenas fala-se em “formação continuada” na resolução nº 170 do CONANDA, 2014. Além disso, com base no Sistema Único da Assistência Social – SUAS, alguns municípios até fazem previsão orçamentária para essas capacitações e outros ignoram ou fica por conta da posição do CMDCA ou do Ministério Público da comarca local.

administrativa” difere muito de assessoria com conhecimento técnico específico para balizar e sustentar tomadas de decisões do colegiado.

Tem se observado cotidianamente e principalmente no desenvolvimento dessa pesquisa, com o aumento das atribuições do Conselho Tutelar, a partir de 2014, uma mudança que já vinha em curso: o órgão Conselho Tutelar vem revelando-se mais técnico, tendo como principal meio de atuação a aplicação da lei, como descreveram Nascimento e Scheinvar (2007). Além disso, tornando-se uma espécie de “o ‘*longa manus*’ do juiz ou do Ministério Público” (TEIXEIRA, 2022).

3.3 As ONGs e sua participação na política da proteção integral.

Este papel político atribuído ao Conselho Tutelar tem sua origem nos movimentos sociais e instituições privadas dos anos de 1980, período de formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Naquele momento a participação das instituições da sociedade civil organizada foi crucial para o entendimento de uma proposta que formulasse os princípios da proteção integral. Entidades como: Pastoral da Criança, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR, Sindicatos de Trabalhadores e suas centrais (CUT e CGT), Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, Fundação dos produtores de brinquedos para os direitos da criança e do adolescente – Fundação Abrinq, Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA, as diversas Organizações Não Governamentais – ONGs de nível local e nacional mantinham consenso em torno da construção do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (SILVA, 2003). Concomitante ao ECA surgiram também os conselhos de políticas públicas como o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescentes – CMDCA estabelecendo espaços de diálogos entre o Estado e sociedade civil. Espaços que em tese tornariam eminentemente de caráter político para construção democrática das ações do Estado. Para tanto esse movimento de mudanças na agenda pública mantinha conexões diretamente com a recém-aprovada Constituição de 1988, que previa no campo da política a ampliação da participação democrática e a descentralização da gestão. Portanto, este é o marco para analisarmos o contexto, tanto do surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas, a exemplo do conselho de direito da criança e do adolescente em nível municipal, estadual e nacional (AVRITZER, 2007; TATAGIBA, 2005) como no mesmo tempo o Conselho Tutelar.

Importante ressaltar que o Conselho Tutelar, por ser um órgão de atuação municipal inserido por lei federal, não pode ser modificado em suas atribuições ou estrutura, exceto por lei federal. Já os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA são criados e modificados por lei municipal. Essa legislação municipal deve prever o atendimento e as ações da política municipal de assistência à criança e ao adolescente, incluindo o processo de escolha dos membros, salários e funcionamento do Conselho Tutelar. Além disso, a lei deve prever o fundo para a infância, o chamado Fundo da Infância e Adolescência - FIA. Neste contexto que surgem os primeiros conselhos municipais de política pública direcionados à criança e ao adolescente (CMDCA), uma inovação que acompanha justamente o surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, além de outros conselhos gestores, com o processo de redemocratização.

Para Tatagiba (2005) essa inovação é um marco histórico que foi uma aposta na intensificação desses espaços institucionais onde houvesse um diálogo constante entre Estado e Sociedade civil, na expectativa de potencializar alocação de recursos de forma mais justa e eficiente. Segundo Leonardo Avritzer (2007), a reivindicação de alguns atores da sociedade civil para participar de deliberações de políticas públicas de várias áreas vem desde fim do período dos governos autoritários. O autor ainda destaca que a estrutura estatal passa a ampliar a participação nos processos deliberativos de políticas públicas a partir dos anos 2000, quando os governos daquele período institucionalizam legalmente essa participação criando diversos mecanismos, a exemplo da institucionalização de Conselhos, Orçamentos Participativos, Conferências etc.

Importante destacar que todos esses mecanismos de participação e construção de políticas públicas no envolvimento direto entre Estado e sociedade civil possuem uma ligação com os movimentos sociais, que se avolumaram ao final do regime autoritário. Período em que diferentes correntes ideológicas, modos de atuação, formas de associar, como sindicatos, ONGs, associações comunitárias, pastorais e grupos informais, aglutinaram-se contra o regime. Neste contexto faz-se necessário diferenciar entre os chamados *novos movimentos sociais*, que considera seu surgimento desde os anos de 1960 (GOHN, 2023), e as ONGs como novos atores surgidos a partir dos anos de 1990, ou pelo menos, percebidos nas análises de estudiosos da área, como afirma Maria da Glória Gohn em seu livro *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*, publicado em 2023. Nosso primeiro campo de análise é o movimento social de 1980, que esteve mobilizado no debate sobre proteção à criança e ao adolescente, com destaque para o consenso em torno desse tema. Exemplo desse grande consenso em torno

da formulação e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente é quando se junta uma entidade de caráter patronal como a Fundação criada por empresários do ramo da indústria de brinquedos (Abrinq⁷) e os sindicatos de trabalhadores e suas centrais. Além da participação ativa do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB entre outras instituições em consenso com a criação do Estatuto. Mostrando que diferentes concepções ideológicas e teóricas juntaram-se em torno do tema proteção à criança e ao adolescente, ou seja, em torno de um *subsistema*, como é apontado por Arbes, Silva e Tatagiba (2018), que veremos mais adiante. Segundo Gohn, há diversas teorias que explicam os movimentos sociais e reconhecem que com o tempo esses movimentos se transformaram tanto na forma e estrutura como nas relações políticas estabelecidas, assim como há grandes lacunas na “produção acadêmica sobre os movimentos sociais” (GOHN, 2023 pg. 13). A autora destaca ainda que o conceito de movimento social pode variar com o tempo e que alguns conceitos de teorias do passado estão sendo retomados agora para explicar a atualidade. Isso porque movimentos sociais com pautas universais, estruturados com autonomia e emancipadores de sujeitos, como definidos pela autora, na atualidade são poucos:

“Um movimento social é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural. Usualmente ele tem os seguintes elementos constituintes: demandas que configuram sua identidade; adversários e aliados; bases, lideranças e assessoria – que organizam em articuladores e articulações e formam redes de mobilizações” (GOHN, 2023 pg. 14)

Gohn destaca que as correntes teóricas sobre os movimentos sociais estão inseridas em três grandes movimentos teóricos: “histórico estrutural; culturalista-identitária e a institucional/organizacional-comportamentalista” para compreender melhor o contexto em que surge o Conselho Tutelar é preciso compreender a complexa estrutura e formação dos movimentos sociais e suas nuances. Vários estudos mostram que os movimentos sociais dos anos de 1980 tinham um elemento comum com a maioria das instituições do setor privado, qual seja, estes seriam atores que reivindicavam maior interação entre a sociedade civil e o Estado na construção das políticas públicas, ou seja, maior participação nas tomadas de decisões do Estado, que ficaram conhecidos como “*movimentos populares reivindicatórios*” (GOHN 2023; SILVA 2003; ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018). Para Gohn, muitas das reivindicações desses movimentos possuíam um caráter universal, eram movimentos que

⁷ “O embrião da Fundação havia surgido no ano anterior, quando foi formada uma diretoria de defesa dos direitos das crianças dentro da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (Abrinq). O setor de brinquedos estava atento à questão da desigualdade e aos problemas sociais que impediam que as necessidades básicas das crianças fossem atendidas – educação, saúde e segurança – e, também, o acesso aos brinquedos” (Site: Associação Paulista de Fundações, 2023).

tinham como bandeira de mobilização a participação de forma ampla, “aqueles movimentos não estavam autocentrados” (GOHN, 2023 p. 12). Estes possuíam uma bandeira universal de reivindicações o que permitiu de algum modo ampliar consensos. Esse consenso foi uma das chaves que permitiu mudanças significativas de *regime*, de um Estado autoritário centralizador para um Estado democrático participativo.

Retomando as correntes teóricas sobre os movimentos sociais, Gohn (2023) apresenta como uma das principais correntes a *histórico estrutural*, que está alicerçada sobre o pensamento marxista. Segundo esta corrente os movimentos sociais estão inseridos dentro da luta de classe e o conceito está subordinado ao próprio entendimento sobre classes sociais. Muitos dos movimentos sociais na atualidade são alimentados por essa corrente teórica, com posicionamento ideológico em sua maioria de esquerda. Os estudos desenvolvidos neste campo teórico estão relacionados à análises empíricas principalmente nos movimentos de base sindical, operários e camponeses e são vistos dentro das seguintes categorias: reformistas, reacionários ou revolucionários.

Uma segunda corrente apresentada por Gohn é a *culturalista-identitária* que para a autora foi a corrente que abriu caminho para os *novos movimentos sociais*, que são reconhecidos a partir da segunda metade do século XX. Esses pensadores desta corrente criticam aqueles que possuem uma abordagem exclusivamente sobre as teorias de classes sociais e suas categorias econômicas. Os estudiosos alinhados a esta corrente tinham como referência, principalmente a partir dos anos 1960 até 1980, autores como Foucault, Habermas, Bobbio, Arendt, Giddens e Bourdieu. A autora ainda salienta que a novidade dessa corrente teórica foi ampliar a base onde “novas ações abriram espaços sociais e culturais, eram compostas por sujeitos e temáticas que não estavam na cena pública ou não tinham visibilidade, como mulheres, jovens, índios, negros etc.” (GOHN, 2023 pg. 29).

Para Gohn, a terceira corrente teórica está definida como *institucional/organizacional-comportamentalista*, que aqui vamos chamar de institucional, e tem sua gênese ainda nos séculos XVII e XVIII, com as teorias liberais representadas por Adam Smith, John Locke, Mill entre outros. Outros pertencentes a esta corrente são os utilitaristas tanto na antropologia como na sociologia, destacando-se pensadores como Merton, Radcliffe Brown e Parsons. Os estudos desenvolvidos nesta corrente possui duas áreas de análise: pela econômica (a organização; os interesses; os recursos; as oportunidades e as estratégias) e pela sociopsicológica (estrutura funcionalista). A corrente institucional tem por objetivo, em

resumo, analisar o processo de transformação do movimento social, a partir de seus objetivos, em uma organização institucionalizada. A autora aponta que após algumas revisões críticas sobre a teoria, principalmente sobre o “paradigma comportamentalista norte-americano”, surgiu uma nova teoria a da “mobilização de recursos” (GOHN, 2023 pg. 30) tendo como principais pensadores Olson (1965), Oberschall (1973), Gamson (1975), Snow (1986) entre vários outros. Charles Tilly (1978) é tido como inovador neste debate teórico quando traz uma abordagem histórica dos “ciclos de protesto que os movimentos constroem” sem deixar de analisar o aspecto da institucionalização. “Para Tilly, há cinco grandes componentes nas ações coletivas a serem analisados: os interesses, a organização, a mobilização, as oportunidades e as ações coletivas propriamente ditas”. Tilly, segundo Gohn, busca demarcar, de um lado os “constrangimentos estruturais” que impedem ou limitam o agir coletivo e de outro avaliar a “capacidade de agenciamento e a criatividade dos indivíduos” (GONH, 2023 pg. 31).

Apesar de Gohn afirmar que a categoria *mobilização social* nunca recebeu o devido tratamento pela sociologia no século XX, este conceito será importante para compreender a mobilização social em torno da agenda de políticas públicas e os planejamentos estratégicos das ONGs. Para Gohn, estes planejamentos estratégicos das ONGs são a novidade do milênio na América Latina, tendo o entendimento de Bobbio, Matteucci e Pasquino que *mobilização* é uma categoria gêmea, podendo ocorrer em dois tipos: política e social. É no contexto de *mobilização* que surge às análises referentes às ONGs a partir dos anos de 1990. Neste contexto as ONGs utilizam o conceito de *mobilização social* para implementar sua ampliação em meio ao surgimento das políticas sociais. A *mobilização social* aqui definida tem como parâmetro que a democracia é “autofundada” e o envolvimento ativo do cidadão em toda a organização social e da empresa tornando-o parte responsável pelos rumos da sociedade (GOHN, 2023 pg. 67).

Os atores que estavam presentes nos movimentos sociais dos anos de 1980 que pleitearam e estruturam o Estatuto da Criança e do Adolescente tinham como base distintas correntes ideológicas. Tanto pela corrente *histórica estrutural representada* principalmente pelos movimentos operários e de trabalhadores no geral. Também pela corrente *culturalista-identitária* a exemplo do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, assim como a corrente *institucional*, demonstrado na presença das *entidades privadas sem fins lucrativos*, como Abrinq, Pastoral da Criança, CNBB entre outras. Nota-se uma complexidade para situar o Conselho Tutelar neste universo e principalmente qual o papel dessas Organizações da Sociedade Civil – OSCs na implementação do ECA e do CT. Observando o desenvolvimento

desse processo é possível afirmar que: passando a transição desde a *agenda* da política pública para criança e adolescente em meados dos anos de 1980, sua *formulação/normatização* constituindo o ECA e o Conselho Tutelar e sua *implementação* a partir dos anos de 1990, esses agentes (públicos e privados) mantiveram certa coesão em todo esse período. Isso porque poucas mudanças foram discutidas ou essencialmente modificadas no modelo de proteção integral, criado desde 1990. Mas é importante destacar, em relação ao Conselho Tutelar, que o que foi projetado não foi o implementado, principalmente no aspecto da dimensão política e reivindicatória do órgão para o zelo e cumprimento dos direitos fundamentais inseridos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Se analisamos o papel socialmente construído para Conselho Tutelar, como por exemplo, tornar-se um órgão mediador entre a sociedade e o Estado veremos que essa é uma das atribuições com grande desafio para ser implementada. Uma das principais atribuições neste quesito é “assessorar o poder executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;” (Brasil, 2023, ECA, Senado Federal pg. 70). Veremos mais adiante que essa atribuição nunca ocorre e nem é cogitada entre os envolvidos na *Rede Social de Proteção*, entre as instituições da sociedade civil, e muito menos nos governos locais. Essa é uma condição que enfraquece o papel reivindicatório do Conselho Tutelar.

Há diversos caminhos para análise da política de proteção à criança e ao adolescente no Brasil a partir de 1990. No entanto, o objetivo desse debate é situar em qual medida os movimentos sociais agenciaram a institucionalização dessa política. Uma vez institucionalizada, como se desenvolveram os interesses, os conflitos e a manutenção de certa coesão em torno do tema? Como as Organizações Não Governamentais absorveram esse processo de pautar uma doutrina de proteção integral no contexto de transição democrática? Como o processo de implementação da política se desenvolveu? Para possíveis compreensões destas questões propõe-se uma análise do papel das ONGs. A persistência em jogar luz sobre as ONGs se justifica pelo fato histórico de serem as instituições mais próxima do público em debate, da criança e do adolescente. Principalmente aquelas entidades filantrópicas que atuam no campo da assistência social e defesa de direitos há muitas décadas. Como visto no primeiro capítulo desse trabalho, essas entidades filantrópicas, ainda no período colonial, são precursoras no atendimento a esse público, a exemplo da Santa Casa de Misericórdia na implementação da *roda dos expostos*, que perdurou por mais de séculos de seu funcionamento no Brasil. Há, portanto, um acúmulo de experiências, compreendendo as demandas sociais

que se apresentavam ao longo da história brasileira. É fato que houve transformações dessas entidades ao longo do tempo, ajustando-se a suas formas de agir de acordo com os *sistemas* e *regimes* que se apresentavam. O que é inegável, do ponto de vista da transição de *regimes* dos anos de 1980, que essas instituições não seriam ignoradas, mas sim incluídas como legítimas para o debate na construção do Estatuto da Criança e do Adolescente e na constituição do Conselho Tutelar. Neste sentido, essas entidades que a partir dos anos de 1990 ganharam status de terceiro setor⁸, e foram fundamentais para compor os movimentos sociais da década anterior que protagonizaram a construção do novo paradigma estruturado sobre a óptica dos direitos sociais para criança e adolescente.

Havia um universo grande e diversificado das Organizações da Sociedade Civil – OSC presentes nos movimentos populares reivindicatório dos anos de 1980: formas de organização e atuação, de identidade ideológica, de vínculos com o Estado ou não, formais ou informais, diferentes maneiras de mobilização de recursos (financeiros, materiais e humanos), entre outros aspectos como; território de atuação, demandas e público alvo. Todos esses aspectos tornam inviável demarcar aqui neste trabalho uma definição ou um conceito assertivo sobre Organizações da Sociedade Civil que atuaram neste período. Por esta razão há uma diversidade de definições em diversos campos como na mídia, no meio acadêmico, nos governos, nas agências internacionais sobre essas entidades que passaram a ter grande visibilidade a partir dos anos de 1990 (TEIXEIRA, 2002).

Segundo Ana Cláudia Chaves Teixeira (2002), todo o universo dessas entidades ganhou um novo codinome, a partir do estabelecimento pela ONU, em 1946, do termo ONG – Organização Não Governamental - para se referir a todas as organizações “não estabelecidas por acordo intergovernamental”. A partir dos anos de 1980, no Brasil, alguns centros de assessorias aos movimentos sociais adotaram a sigla. A realização da Conferência da ONU sobre meio ambiente em 1992, - Rio-92 – popularizou a sigla e consolidou os mecanismos de apoio mútuos tanto nacionais como internacionais às Organizações da Sociedade Civil. Essas Organizações já atuavam com vários temas e tiveram uma ampliação da participação nos

⁸ Essas entidades filantrópicas ganharam status de terceiro setor pela sua capacidade de mobilização social em torno do voluntariado, assim como se multiplicaram e se especializaram no atendimento ao seu público. Neste universo que surge nos anos 90 o projeto neoliberal adotado pelo Brasil, com mudanças estruturais significativas, que aprofundaram as desigualdades sociais e econômicas, dando espaço para o surgimento de novas instituições, conhecidas como Organizações Não-Governamentais – ONGs (DAGNINO, 2002). Um grande dilema surge em torno da participação da sociedade civil, em razão da expansão das ONGs. Isso porque a partir dos anos 90 dois processos concomitantes ocorreram; primeiro a consolidação dos espaços de interlocução entre Estado e Sociedade Civil e, em segundo lugar, a abertura de canais de interlocução da Sociedade Civil e o Estado veio “acompanhada de um processo de ajuste estrutural (neoliberal) que previa transferir responsabilidade do Estado para sociedade” (TEIXEIRA, 2002)

espaços de interlocução entre Estado e Sociedade civil. Suas demandas foram aos poucos sendo incorporadas nas políticas públicas (TEIXEIRA, 2002).

Um ponto que deve ser registrado é que a partir dos anos de 1990 através de uma reestruturação estatal, do chamado “Estado Mínimo” houve uma gradual transferência de responsabilidades ligadas a assistência social para entidades privadas. Frente a isso, houve uma reorganização estratégica das ONGs, com o objetivo de mobilizar recursos e pessoas para seus projetos, e para tanto há dois aspectos que devem ser lembrados: *a ampliação do voluntariado* e *a negação da política*. O primeiro, (que também estava presente, de certa maneira, nos anos de 1980, na construção da agenda) muito difundido nas grandes ONGs permitiu certo conflito entre garantir direitos a crianças e adolescentes ou ampliar a caridade para crianças pobres e carentes, uma refilantropização da questão social, com o argumento de que essas Organizações seriam mais “qualificadas e eficientes”; inclusive a grande mídia fortaleceu esse discurso, a exemplo das campanhas do “Criança Esperança”. Segundo Teixeira (2002), o governo de Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos (1995-2002), foi crucial para ampliação desse voluntariado. Foi através do Programa Comunidade Solidária, criado em 1995 e que vigorou até 2002, presidido pela antropóloga Ruth Cardoso, que criou as bases para ampliação das parcerias entre o Estado e as ONGs.

“desde o fim da década de 1990, os títulos de Organização Social (OS) ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Tais qualificações, de ordem jurídica, são outorgadas pela Administração Pública municipal, estadual ou federal para que a entidade possa receber benefícios de governos e órgãos públicos (na forma de estabelecimento de parcerias, dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.) para a realização de suas atividades, que devem ser, necessariamente, de interesse coletivo da sociedade” (MAPA/OCS. ipea, 2020)

A atuação dessas ONGs estão justamente no espaço entre o Estado e sociedade, constituindo assim uma ponte de diálogo que pode ser mais ou menos reivindicatório junto ao Estado. O estabelecimento de parcerias e convênios onde a execução de parte da política estatal fica sob responsabilidade da ONG normalmente impede uma postura mais reivindicatória. O segundo aspecto vem como consequência dessa contradição: uma atuação política mais combativa e crítica inviabilizaria o estabelecimento de parcerias. Assim, observava-se que essas Organizações, que sempre tiveram uma atuação junto ao tema criança e adolescente trouxeram dificuldades para se estabelecer com clareza uma atuação do Conselho Tutelar, mais política ou mais técnica? Além disso, esse esvaziamento da atuação das entidades no campo político e certa negação da dimensão política criaram o ambiente

favorável para o fortalecimento de indivíduos mais conservadores e reacionários, liderados pela extrema direita, que vem ocupando os espaços do Conselho Tutelar, como ocorreu nas eleições de 2023. Algo que propomos debater mais adiante.

“Esse voluntarismo da ação coletiva que impede o analista de localizar grupos de interesses, conflitos, lutas pelo poder e elimina a dimensão política e cultural das práticas sociais da análise, porque a substitui por uma configuração ideal, tem sido a diretriz da grande maioria dos projetos e programas sociais oficiais implementados no Brasil atual.” (GOHN, 2023 pg. 68)

Outro fator de observação em relação a essas entidades, até final dos anos de 1980, é que elas se encontravam atuando prioritariamente nos grandes centros, principalmente com as problemáticas urbanas que afetavam seu público. Na década seguinte, com o crescimento exponencial dessas entidades, houve um espalhamento pelo interior do Brasil. Essas instituições atuando junto aos Conselhos de Direitos (estaduais e municipais) e junto aos Conselhos Tutelares e muitas vezes bem diferentes do que foi projetado no Estatuto da Criança e do Adolescente. Isso porque os municípios espalhados pelo Brasil que ficaram responsáveis de implementar a política de proteção integral, a qual inclui o Conselho Tutelar, não colocaram com prioridade ou importância o novo órgão. Estruturaram administrativamente o mínimo que a lei exigia e passaram a cobrar dos conselheiros tutelares outras atribuições diferentes das previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Isso permitiu que as ONGs atuantes naqueles municípios cedessem para manter o espaço de diálogo junto ao governo local e ser atendida parte de suas demandas.

Uma análise parecida foi feita pela pesquisadora Maria do Carmo Albuquerque (2018) quando avalia a interação Estado e sociedade na implantação da política socioeducativa que também possui os princípios garantistas do Estatuto da Criança e do Adolescente, mas que demorou muito tempo para iniciar sua implantação, de maneira a romper com a política “menorista”⁹. Para Albuquerque esses processos de interação entre Estado e sociedade (representada pelos movimentos sociais) apresentam o que ela chama de *coalizões de defesa e encaixes*. A autora defende que não há um efeito negativo quando essas organizações passam para um processo de institucionalização. Defende que o agenciamento desses movimentos baliza e media a construção da política pública. Há um momento de *encaixe* entre as

⁹ Política do Bem-Estar do Menor, que prevaleceu até a aprovação do ECA em 1990. Esta política tinha como principal meio a repressão ao adolescente e encarceramento dos mesmos nas unidades mantidas pelas Fundações Estaduais do Menor – FEBEMs, que demoram iniciar sua substituição por uma política de proteção integral. Somente em 2006 inicia a criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase que previa mudanças na política de acordo com o ECA.

demandas da sociedade e as possibilidades políticas e estruturais do Estado. Para tanto, a formação das *coalizões de defesa* pode estar em interação constante dentro das alianças socioestatais de políticas públicas.

“Nos processos de encaixe estão, por um lado, os atores sociais, com seus objetivos e capacidades, e, por outro, os pontos de acesso a instituições, permitidos por elas e historicamente mutáveis. Conforme observa Houtzager (2004, p. 32) por meio desses processos de encaixe ‘as instituições dão a alguns atores e alianças maior acesso e influência sobre centros públicos de tomada de decisões’ e as características das instituições influenciam nas variadas possibilidades de ‘quais atores vão aproveitar o encaixe ou conseguir arquitetá-lo’. Houtzager também assinala que a habilidade de atores estatais e societários de produzirem políticas inclusivas depende de sua capacidade de construir processos de encaixe e que essas novas capacidades de ação se formam ‘a partir de reiterados ciclos de interação’” (ALBUQUERQUE, 2018 pg. 219)

Neste campo de análise, a autora faz uso do neo-institucionalismo histórico. Este instrumental analítico tem por objetivo verificar ao longo de um período os processos de institucionalização das políticas públicas através de atores estatais e societários em constante interação. No caso estudado, a coalizão dos atores que compartilhavam mesmas crenças e ideais da proteção integral estava desde 1992 articulando e mobilizando para mudanças da política “menorista”. No entanto, foi somente em 2006 que se iniciou uma mudança de paradigma referente ao tratamento de adolescentes em conflito com a lei. A autora analisa três ciclos em todo esse tempo: as rebeliões e o fim da Febem/SP à construção do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase (1990 a 2006); a municipalização da política (2000 a 2008); e a elaboração do Plano Decenal Socioeducativo (2013 a 2014). Em todos esses ciclos a autora encontra os pontos de *encaixes* resultado das mobilizações e interações societárias e estatais. Estes atores formaram duas diferentes *coalizões de defesa* com base em suas crenças, os “garantistas” e os “menoristas”. Em vários momentos esses dois grupos se opunham. Os “garantistas” que proponham as mudanças de acordo o Estatuto da Criança e do Adolescente e os “menoristas” resistentes às mudanças ainda ligados ao código de menores. As mudanças ocorreram e em vários momentos e as ONGs foram parte importante desse processo de mobilização de interesses, se institucionalizaram, criaram e se aproveitaram dos pontos de *encaixe* no momento em que executavam e procuravam modernizar as ações do Estado.

Importante destacar que ficam evidentes três aspectos nesse processo descrito por Albuquerque (2018). O primeiro referente à crise estabelecida nas unidades da Febem/SP (1998 a 2000), e por consequência a crise da política “menorista” direcionada aos adolescentes. Com o aprofundamento da crise (rebeliões, fugas e maus-tratos) na Fundação do Bem Estar do Menor em São Paulo há o destaque do segundo aspecto – o debate público é tencionado e mudanças precisariam ser agilizadas, criando-se uma agenda pública comum entre os diferentes atores. O terceiro ponto levantado são as entidades dos movimentos sociais, com papel preponderante das ONGs presentes nas mudanças em São Paulo. Elas possuíam um alcance mais amplo, o que provocou encaixes na política nacional e nas estaduais, através dos conselhos institucionalizados, como o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA e os Conselhos Estaduais. Portanto, foram criadas inovações na política nacional referente ao tratamento de medidas socioeducativas tendo como elemento propulsor essa participação ativa das *coalizões de defesa*, que em grande medida tiveram a liderança e mobilização por parte das ONGs.

Assim, de forma similar o Conselho Tutelar é o espaço que coloca a política pública de proteção em disputa. Devem-se salientar apenas algumas poucas diferenças – primeiro essa disputa ocorre no espaço do conselho tutelar de maneira silenciosa com o surgimento de atores conservadores reacionários ligados a instituições religiosas colocando em risco a laicidade do órgão. Segundo, não se pode afirmar que a política de proteção esteja em uma crise, a ponto de buscar uma substituição, apesar de ao longo do tempo vem distorcendo as atribuições do conselho tutelar principal órgão de zelo da política, como visto anteriormente. Ressalvando as condições históricas dos anos de 1980, com a formação de *coalizão de defesa* em torno da construção do Estatuto da Criança e do Adolescente e inserção do CT, atualmente não há um debate público capaz de mobilização de interesses para a viabilização de modificações estruturais junto a política de proteção e do Conselho Tutelar. No entanto, alguns resultados de *encaixes* vem ocorrendo, a exemplo da Resolução nº 170 de 2014 do CONANDA, que institui as eleições unificadas para o Conselho Tutelar a partir do ano de 2015. Uma disputa entre gestões municipais e conselhos de direitos que resultou no encaixe para eleições municipais. Mudança importante porque trouxe visibilidade pública ao evento e obrigou outros setores do executivo central e judiciário a um envolvimento maior com as eleições, exemplo da Justiça Eleitoral e Ministério dos Direitos Humanos.

3.4 Os desafios do Trabalho em Rede: Conselho Tutelar e sua comunidade

A proposta de inserir esta seção sobre o trabalho em Rede é apresentar brevemente os aspectos que o Conselho Tutelar desenvolve a partir de suas atribuições em diálogo com o que chamamos de *Rede Social de Proteção*, ou *Rede Social da Infância*. Isso considerando que o colegiado do CT deve estar sempre interligado com as diferentes políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente, como saúde, educação, assistência social, segurança, esporte, cultura entre outras. Esta dinâmica de trabalho em Rede é fundamental para ter uma visão planejada e mapeada dos serviços oferecidos naquele território. Além disso, permite a efetividade das ações, diminui o risco de duplicidade de atendimento, envolve os núcleos familiares de maneira mais ampla, permite maior diagnóstico da situação estudada e maior agilidade nas tomadas de decisões. Em tese, essas políticas públicas foram pensadas para ampliar sua transversalidade no atendimento, tanto junto aos indivíduos como no território. Os desenhos de cada política, através de seus *Sistemas*, possuem uma verticalização, e a horizontalidade deve ser articulada permitindo um diálogo entre essas diferentes ações.

A definição de Rede aqui empreendida pode se dar de duas maneiras: Rede social individual e Rede social institucional. As Redes Sociais são objeto de atenção de diversos campos de estudos e por isso sua definição é polissêmica e controvertida. Na antropologia, por exemplo, encontramos Barnes (2010) que nos seus estudos desde anos de 1950 observa as peculiaridades de comunidades da Noruega, assim como de conselhos de aldeias africanas e suas atuações em Rede. Para Barnes, estas redes são multifuncionais, assumindo diversas funções desde administração, passando pela justiça e religião além de lutar pelo poder. Portanto para o pesquisador todos esses aspectos multifuncionais da rede ou de grupo comunitário possuem uma perspectiva política. “indivíduos e grupos tentam mobilizar apoio para seus vários objetivos” (BARNES, 2010 pg. 172).

Barnes busca em Radcliffe-Brown (1952) para definir sobre o conceito de rede social total. Para ele uma rede social deve ser aquela onde há relações efetivas, de forma que um indivíduo conecta-se no outro, e vice e versa, construindo assim “relações simétricas”. Acrescenta ainda que não é somente a formação de uma “cadeia simples ou uma única estrela”, pois nessa abstração de rede em uma tentativa de aplicação empírica há uma infinidade de possibilidades de uma pessoa real conectar com outra pessoa e essa sobre várias. “a rede é uma abstração de primeiro grau da realidade e contém a maior parte possível da

informação sobre a totalidade da vida social da comunidade à qual corresponde. Chamo-a de rede social total”. (BARNES, 2010 pg. 179). Desta rede social total Barnes acrescenta que se pode tirar a ‘rede parcial’, a qual ele reconhece como sendo, por exemplo, um grupo “cognática de parentesco” ou “redes de casamento” entre outras. A densidade das redes é uma das preocupações de Barnes ao procurar definir melhor o seu conceito. Para o autor as redes sociais possuem diferentes densidades para as diferentes sociedades. Redes sociais fechadas ou abertas, mais longas ou mais curtas, para o autor possuem a mesma característica, marcando sua diferença apenas pela sua densidade.

“Em um artigo popular sobre a família recentemente publicado, Bott (1964, p. 102-3) estabeleceu um contraste entre comunidades e redes sociais, salientando que, na sociedade ocidental, existe uma tendência para a substituição de comunidades por redes sociais... independente da abundância de atividades grupais e comunitárias, sempre existe uma rede social em qualquer sociedade. A tendência mencionada pela autora pode ser mais bem descrita como um movimento de redes sociais mais densas para redes sociais menos densas.” (BARNES, 2010 pg. 185)

Outro conceito sobre rede social que avaliamos importante neste estudo é o conceito importado dos campos da saúde e da psicologia. Aqui o conceito rede social é usado como instrumental no trabalho com os pacientes, valorizando seus vínculos afetivos, familiares e comunitários. A importância de destacar este conceito se dá pelo fato do Conselho Tutelar estar sempre nessa perspectiva de uma *rede social afetiva* para fortalecer a política de proteção integral de crianças e adolescentes, principalmente no aspecto de mobilizar a chamada família extensa e comunitária, para além dos serviços públicos.

Um dos teóricos que desenvolveu este conceito é o médico argentino Carlos E. Sluzki (1996), que apresentou em seu livro *La red social: frontera de la practica sistematica*, a definição básica sobre rede social, suas características estruturais, e qual a função da rede na vida do paciente. Este conceito atualmente é muito difundido na política pública como o *Sistema* de saúde e assistência social, principalmente no contexto de proteção básica e média complexidade. Para Sluzki há três peças importantes inicialmente para considerar o conceito de rede social, que seriam: “*hot*”, “*medium*” e “*cool*”. O primeiro seria o que todos nós estamos susceptíveis a ocorrer dentro de um sistema de relações pessoais, há sempre perdas, o reconhecimento no outro é instável. O segundo relaciona-se o que conceituamos como família, argumenta que com o tempo o conceito de família e vínculos afetivos está em constantes mudanças. Por fim, o *cool* está relacionado à visão sistêmica que se deve ter dos

indivíduos dentro das chamadas redes sociais, uma visão multinível. (SLUZKI, 1996 pg. 23-36)

O modelo de rede social defendido por Sluzki está organizado no chamado mapa mínimo com quatro quadrantes: 1 – família; 2 – amizades; 3 – relações de trabalho e escolares; 4 – relações comunitárias, serviços públicos e religiosos. Interligando estes quadrantes três níveis de círculos definidos do mais interno ao mais externo da seguinte forma: o mais interno, relações íntimas; o círculo intermediário, relações pessoais com menor grau de compromisso (exemplo, colegas de trabalho); e terceiro círculo mais externo relações ocasionais (exemplo, conhecidos da escola, trabalho, vizinhos). O autor reconhece que este modelo de rede é estático, mas afirma que se devem considerar as informações do indivíduo/informante onde são reconstruções de algum momento de seu passado. Além disso, reconhece que as fronteiras da rede social do círculo mais interno para o externo vão ficando mais indefinidas ou mais borradas. Assim define Sluzki:

“Los contextos culturales y subculturales en los que estamos sumergidos, los contextos históricos, políticos, económicos, religiosos, de circunstancias medioambientales, de existencia o carencia de servicios públicos, de idiosincrasias de una región o un país o un hemisferio, sostienen y forman parte del *universo relacional* del individuo. En um nivel más microscópico, a su vez, *la red social* personal puede ser definida como la suma de todas las relaciones que un individuo percibe como significativas o define como diferenciadas de la masa anónima de la sociedad. Esta red corresponde al nicho interpersonal de la persona, y contribuye substancialmente a su propio reconocimiento como individuo y a su imagen de sí.” (SLUZKI, 1996 pg. 42)

As características estruturais de uma rede social discutida por Sluzki diferem pouco das de Barnes. Elas estão descritas como tamanho da rede, densidade, distribuição ou a concentração da rede. Neste caso específico da rede de Sluzki, há certa preocupação com os vínculos afetivos estabelecidos entre os membros da rede. Para tanto o autor reconhece que tanto no tamanho como na sua densidade deve encontrar-se dentro de um aspecto mediano. Uma rede social exageradamente grande ou densa ou muito pequena e de pouca densidade é pouco efetiva para exercer as funções em benefício do paciente. Por isso, o pesquisador reconhece que “*las relaciones íntimas familiares y de amistad suelen cubrir simultaneamente un número importante de funciones*” (SLUZKI, 1996 pg. 54). As funções que as redes sociais podem contribuir para o paciente neste aspecto são listadas da seguinte forma: companhia

social, apoio emocional, guia cognitiva e conselhos, regulação social, ajuda material e de serviços e acesso a novos contatos.

Com base na teoria da complexidade de Edgar Morin (2005), o professor e pesquisador Walter Ude (2008) usa o conceito de Sluzki para propor o *Mapa Mínimo da Rede Social Institucional* na análise sobre o enfrentamento à violência sexual infanto juvenil. Para o professor, uma Rede social individual bem estruturada dentro do núcleo familiar e comunitário, que garanta além das necessidades básicas, vínculos afetivos positivos e solidários, garantirá proteção integral à criança e ao adolescente. Ao contrário, considerando toda a complexidade envolvida tanto nos contextos históricos, econômicos, sociais e religiosos, reforçados pelo patriarcado, pelas questões de gênero e os aspectos multiculturais de normatização das violências trará fragilidades a esse público infanto juvenil. Essa vulnerabilidade constituída através da fragilidade ou inexistência dos vínculos afetivos dentro da Rede social individual favorece a ocorrência de violências sexuais contra criança e ao adolescente, “que envolve desde abuso sexual intra e extrafamiliar, fenômeno da pedofilia, mídia pornográfica, indo até a exploração sexual” (UDE, 2008 pg. 32).

Para tanto, o professor Walter defende que é preciso construir “redes solidárias de defesa da vida”, “redes de cooperação”. Neste contexto é fundamental que as instituições públicas e privadas envolvidas na temática e profissionais que atuam na área possam possuir “metodologia do trabalho em redes sociais como possibilidade de mapeamento da qualidade dos vínculos institucionais das organizações”. Segundo o professor, um diagnóstico do PAIR¹⁰ feito em 2007 pelo Centro de Estudos sobre Criminalidade Pública CRISP/UFMG no Triângulo Mineiro, Vale do Mucuri e Jequitinhonha mostrou que as instituições escolares que menos participavam do trabalho em Rede acabavam por ficarem isoladas tanto da comunidade quanto dos serviços assistenciais existentes. O que obviamente dificultava obter uma efetividade e eficiência nos trabalhos educativos nesta área desenvolvidos por essas instituições. Reconhece-se a escola como um espaço institucional privilegiado no aspecto do reconhecimento de violências e violações de direitos contra à criança e ao adolescente. Portanto, é neste espaço institucionalizado e legitimado pela comunidade que se deve preconizar as ações de enfrentamento a violências contra este público.

¹⁰ Criado em 2003 pelo governo federal o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescentes no Território Brasileiro (PAIR) tem por objetivo Integrar políticas para a construção de uma agenda comum de trabalho, entre Governos, Sociedade Civil e Organismos Internacionais e tem como marco conceitual o Artigo 86 do ECA.

“a escola deve estar conectada e articulada a uma rede intersetorial e interorganizacional mais ampla constituída por Conselho Tutelar, Delegacia de Polícia, Promotoria, Juizado da Infância e da Juventude, Posto de Saúde, Núcleo de Atendimento Sociofamiliar, Programa Sentinela, PAIR, entre outros”(UDE, 2008 pg. 39)

Para Ude (2008), o conceito de Rede social responde bem à problemática atual das políticas públicas de possuir uma perspectiva descentralizadora, ações não fragmentadas ou localizadas, e não “simplificadas frente a fenômenos complexos” (UDE, 2008 pg. 42). Para o pesquisador as redes sociais possuem um “caráter dialético, sistêmico e complexo” que permite metodologicamente compreender que de maneira simultânea e complexa tudo interage, tanto os elementos macro quanto os microssociais.

Considerando a análise sobre o papel do Conselho Tutelar dentro da *Rede Social de Proteção* onde atua, consideramos utilizar o conceito de Rede social institucional, apresentada na proposta de Ude, sobre o *Mapa Mínimo da Rede Social Institucional*. Em seguida buscaremos adaptar o Mapa sobre o papel institucional do Conselho Tutelar colocando-o na centralidade da política de proteção integral de crianças e adolescentes. O primeiro aspecto a ser apresentado é sobre as *relações interna e externa* da instituição. As relações internas são as *redes internas* próprias da instituição para seu bom funcionamento, envolvendo os seus diversos setores, assessorias, departamentos etc. Já a relação externa refere-se às *redes externas*, vínculos estabelecidos entre a instituição avaliada e as demais que atuam no mesmo território e/ou com o mesmo público.

“Mapa da Rede Institucional Interna, faz-se necessário criar quadrantes que representem os diversos setores que compõem a instituição, de acordo com a especificidade de cada situação. Em seguida, adotar-se-á linhas que indicarão a qualidade dos vínculos existentes entre cada setor, departamento ou secretaria. Ou seja, procura-se visualizar os vínculos significativos, os fragilizados e os rompidos ou inexistentes” (UDE, 2008 pg. 49)

Neste caso, sobre o Mapa da Rede Institucional Interno do Conselho Tutelar, nossa adaptação é apresentar a estrutura interna do órgão. Assim, na estrutura interna do Conselho Tutelar substituiremos *departamentos* por “assessorias” e “equipamentos de trabalho”, que em nossa avaliação são essenciais para o bom funcionamento do seu Colegiado. Neste sentido, são essas assessorias e esses equipamentos que darão base para o Colegiado ter segurança nas tomadas de decisões frente aos direitos violados de crianças e adolescentes. Vale destacar aqui, como já citado anteriormente, que não há uma obrigatoriedade dessas assessorias

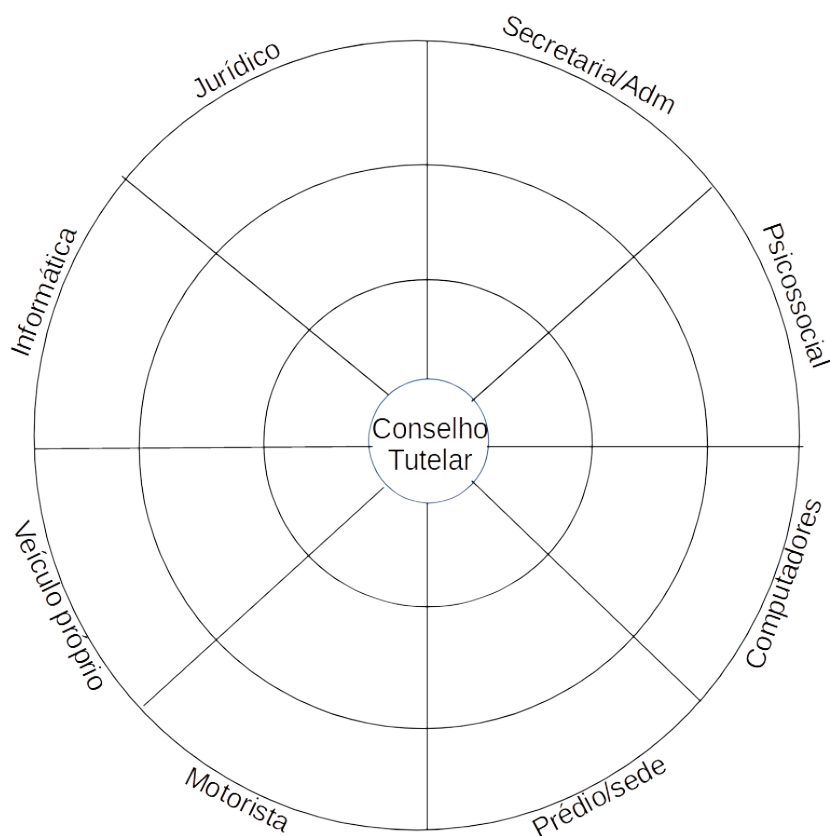
técnicas. No entanto, a complexidade dos Sistemas de educação, saúde, assistência social, legislações, burocracias administrativas, jurídicas entre outras torna o Colegiado fragilizado na ausência desse apoio técnico. Portanto, na perspectiva do funcionamento ideal desses Colegiados constituindo-se como lideranças na *Rede Social de Proteção*, exercendo o zelo pela política de proteção integral, as assessorias tornam-se essenciais.

Para visualizar os *vínculos significativos, fragilizados e os rompidos ou inexistentes*, como propõe Ude, associaremos justamente a estrutura técnica (assessorias e equipamentos) do Conselho Tutelar, como sendo seus *vínculos internos* e a sua capacidade técnica de resposta e para tanto substituiremos os termos *vínculos significativos, fragilizados e os rompidos ou inexistentes* por relações *constante formal, constante informal, sabe-se da existência ou inexistente*. Através da existência ou não de assessorias técnicas no campo jurídico, informática, secretaria/administrativo, psicossocial e transporte (motorista disponível) além de equipamentos com qualidade, como veículos, computadores, nível de conservação e adequação do prédio (sede) estabelecemos a *qualidade da relação/vínculo* com essa estrutura.

Diferentemente de Ude, usaremos os três círculos apresentados no *Mapa Mínimo da Rede Social* de Sluzki (1996) para associar os níveis de vínculos de trabalho do Colegiado com suas assessorias técnicas e equipamentos. Assim, limites do primeiro círculo interno definiremos como sendo *relação inexistente* – Neste círculo estariam assessorias e equipamentos avaliados pelos membros como essenciais para o bom trabalho do Colegiado que, no entanto, nunca existiram ou foram interrompidos e deixaram de existir. A *relação sabe-se da existência* - Nos limites do círculo intermediário estarão as assessorias e equipamentos que existem, mas não há efetividade da sua aplicação ou uso. Assessorias apenas indicadas, mas não efetivas na atividade, faltas constantes, equipamentos sem funcionamento, equipamentos em reparo constante. Em resumo, equipamentos e assessorias dificultam ou atrasam as tomadas de decisões do Colegiado. A *relação constante informal* – O círculo no extremo dos quadrantes representará nos seus limites uma relativa simbiose entre o Colegiado sua assessoria e equipamentos, mas não há uma formalidade administrativa nessa relação. A *relação constante formal*, garante as mesmas condições que a relação anterior, no entanto com uma garantia formalizada por meios legais e administrativos. Para tanto, os membros reconhecerão que as tomadas de decisões do Conselho Tutelar são fundamentadas em decisões técnicas que assegurarão efetivamente os direitos de criança e adolescente.

Portanto, com base na representação gráfica do *Mapa Mínimo da Rede Institucional* de Walter Ude (2008) e com as devidas adaptações propostas neste estudo segue o *Mapa Mínimo da Rede Institucional Interno do Conselho Tutelar*. (ver imagem 01)

Imagem 1 – Modelo de mapa da rede institucional interna.



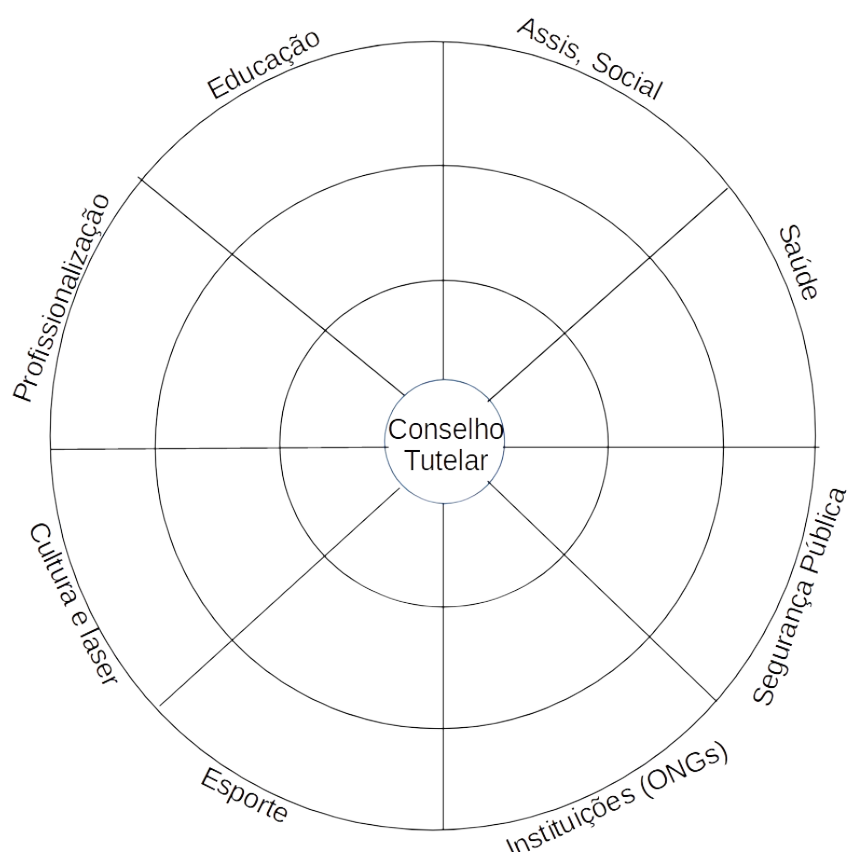
Modelo para o Mapa da Rede Institucional Interna do Conselho Tutelar, adaptado, elaborado e desenhado por este estudo (Janeiro de 2024)

O Mapa da Rede Institucional Externa do Conselho Tutelar, por sua vez, procura verificar as relações institucionais e comunitárias entre o Conselho Tutelar e as demais instituições na *Rede Social de Proteção* de crianças e adolescentes. Para tanto, verificam-se os vínculos estabelecidos entre o Conselho Tutelar e as instituições presentes na comunidade. Tanto as ONGs, (conveniadas ou não com o poder público) e os aparelhos dos serviços públicos que atuam localmente. Neste caso, excluiremos as instituições do judiciário (Juiz e Ministério Público) e as instituições de acolhimento (abrigos), considerando que o Conselho Tutelar deve preferencialmente exercer suas atribuições de maneira comunitária, por ser um “órgão *não jurisdicional*”, como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente. Portanto, o fortalecimento de políticas públicas articuladas a uma Rede institucional comunitária deve ser a prioridade dentro do território em uma política de proteção integral.

Propomos um Mapa da Rede Institucional que aponte aquelas instituições (públicas e privadas) significativas no trabalho de proteção integral, envolvendo as áreas de educação, profissionalização, saúde, cultura e lazer, esporte, assistência social, segurança pública e campanhas de sensibilização. Na área da educação os representantes da rede municipal e/ou estadual de educação são os que compõem a Rede; no campo da profissionalização de adolescentes elegemos representantes de ONGs ou programas públicos; na saúde a representatividade sempre ocorre por membros do serviço público de saúde municipal; para a cultura e o lazer os departamentos públicos existentes ou ONGs tornam-se parte da Rede assim como no esporte; na assistência social municipal os seus órgãos internos como CRAS e CREAS¹¹, ou alguns programas como Bolsa Família são significativos para compor junto a Rede; na segurança pública temos tanto a guarda municipal como a polícia militar como instituições fundamentais para integrar à *Rede Social de Proteção*, em nível comunitário de crianças e adolescentes; por fim, as campanhas de sensibilização debatidas na Rede podem envolver toda a comunidade para o processo, desde associações comerciais, rádios, influenciadores entre outros. Com base nessa reflexão propomos um modelo de *Mapa Mínimo da Rede Institucional Externa do Conselho Tutelar*, cuja representação gráfica segue abaixo. (ver imagem 02)

¹¹ CRAS – Centro de Referências da Assistência Social e CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social, o primeiro compõe a proteção básica da assistência social o segundo compõe os organismos da média complexidade da assistência social.

Imagem 2 – Modelo de mapa da rede institucional externa.



Modelo para o Mapa da Rede Institucional Externo do Conselho Tutelar, adaptado, elaborado e desenhado por este estudo (Janeiro de 2024)

4 ANÁLISE COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

Este capítulo final tem como proposta apresentar o resultado da pesquisa aqui empreendida. Os colegiados dos Conselhos Tutelares foram o objeto desse trabalho desenvolvido em três cidades mineiras. Com a perspectiva de observar o desenvolvimento do trabalho do Conselho Tutelar inserido na comunidade de cada município passou-se a observar a participação das instituições locais, públicas e privadas, com o foco na *Rede Social de Proteção* à criança e ao adolescente.

Compreendendo que a garantia aos direitos fundamentais à criança e ao adolescente possui o paradigma da proteção integral, a partir da aprovação do ECA (1990), trouxe a emergência de uma transversalidade nas políticas públicas. Neste contexto houve a proposta de uma articulação interdisciplinar e intersetorial de saberes, práticas e conhecimentos científicos dentro das ações de cada território. O Conselho Tutelar compõe este espaço da transversalidade tendo como principal função unir as pontas dessas políticas para ações efetivas de proteção.

Neste capítulo, veremos o espaço de atuação do Conselho Tutelar de cada município e através da proposta de Walter UDE (2008), adaptamos os *Mapas Mínimos da Rede Institucional externa e interna* dos territórios descritos. Cada mapa externo apresentará a existência ou não de órgãos públicos e privados, suas relações com o Conselho Tutelar (constante formal ou constante informal). O aspecto a ser verificado é o nível dessa relação, quanto maior o nível, em uma escala de um a quatro (1 a 4), mais coesa e de melhor qualidade é a relação. A base analítica para a construção dos mapas foi estabelecida em três caminhos metodológicos. O primeiro relacionado a observação direta da atuação do colegiado em seus processos diários, como atendimentos na sede, visitas e encaminhamentos. O segundo a atuação e participação do CT nas reuniões da *Rede Social de Proteção* do seu território e por fim, um questionário enviado aos membros do colegiado de cada Conselho Tutelar.

A proposta de compreender as Redes aqui apresentadas, mapeando-as e verificando suas funções estratégicas, suas fragilidades e o potencial têm por principal função verificar como a Rede influencia na tomada de decisões do Conselho Tutelar. Neste aspecto, sistematizar as dinâmicas e os arranjos institucionais foram fundamentais.

A perspectiva é que o desenvolvimento interdisciplinar e interinstitucional ocorra na *Rede Social de Proteção* de maneira que fortaleça as ações das políticas públicas e a articulação do Conselho Tutelar.

Este capítulo está organizado em quatro seções, na primeira apresentamos os objetivos e os parâmetros metodológicos estabelecidos para a pesquisa. Na segunda seção apresentamos o tipo de Rede atuante de cada município pesquisado e adaptamos o *Mapa Mínimo Institucional* de UDE (2008). Na terceira seção buscamos apresentar e debater sobre o perfil dos membros do Conselho Tutelar analisando as tendências nacionais desse novo perfil. Na quarta e última seção a análise deu-se sobre a relação institucional entre os Conselhos, a *Rede Social de Proteção*, a Gestão municipal e as ONGs atuantes nos municípios verificando a capacidade de *autonomia* na tomada de decisões dos Conselhos Tutelares.

4.1 Os caminhos percorridos para este estudo.

O caminho percorrido neste estudo sobre o Conselho Tutelar e a participação da Sociedade Civil organizada no âmbito comunitário é de uma análise comparativa entre os municípios mineiros de Sete Lagoas, Padre Paraíso e Veredinha. No âmbito comunitário desses municípios atuam diferentes instituições da Sociedade Civil (conveniadas ou não com o Estado) e diferentes aparelhos públicos de várias áreas, principalmente de políticas sociais que garantem direitos básicos, como a proteção básica da saúde, educação fundamental e média, rendas mínimas e benefícios eventuais da assistência social, programas e projetos de profissionalização, entre outros. Para o atendimento prioritário e sobre os direitos fundamentais explicitados no ECA, o Conselho Tutelar recorre a estes diferentes organismos (públicos e privados) presentes no seu território de atuação. Como visto, o Conselho Tutelar é um órgão inserido em lei federal para atuar em nível municipal, o que lhe garante as mesmas atribuições em todo território nacional. No entanto, o Conselho Tutelar acaba por adaptar sua atuação e estruturação de acordo com a dinâmica da política de proteção integral de cada município. Importante ressaltar que essa política de proteção integral de criança e adolescente é fortemente impactada pelas ações dos aparelhos públicos de atendimento municipal; pela participação da sociedade civil, através das ONGs; pelos conselhos de políticas públicas como o CMDCA; e pela a sociedade no geral, a exemplo das eleições do CT. Portanto, nos interessa

neste estudo entender como cada Conselho Tutelar, desses municípios citados anteriormente, está atuando de acordo com sua estrutura e sua relação com as instituições presentes na comunidade.

Inicialmente, fez-se uma revisão bibliográfica tanto da história social da infância no Brasil, assim como a participação da sociedade civil na construção das políticas públicas a partir da década de 1990, principalmente relacionada ao tema proteção de criança e do adolescente. Esta revisão da história social da infância cumpriu o objetivo de marcar o antes e o depois da formulação e aprovação do ECA. Um marco histórico relacionado a mudança de paradigma no tratamento a infância e a adolescência no país. Em seguida houve duas linhas de análise de forma geral; primeiro o contexto do referido Conselho Tutelar, sua criação e sua inserção na chamada política de proteção integral através da *rede social de proteção* de cada município; o segundo foi o surgimento e atuação das instituições da Sociedade Civil no contexto da *rede social de proteção* em cada município. Compreendendo que a política de proteção integral da criança e do adolescente estruturou-se a partir de 1990 com participação desses dois entes; surgimento de um novo órgão de Estado (Conselho Tutelar) e a ampliação da participação de instituições da sociedade civil que trabalham com o objeto de proteção de crianças e adolescentes.

Decidiu-se pela análise comparativa por entender que este método tem se apresentado eficiente dentro das ciências sociais, pois permite verificar as generalizações e previsões postas até então. Além disso, as ciências sociais têm ampliado este método por responder melhor aos estudos relacionados a políticas públicas diversas, assim afirma Giovanni Satori: “*Grosso modo, las ciencias del hombre se valen de cuatro instrumentos o técnicas de comprobación. Siguiendo un orden de "fuerza de control" decreciente, ellas son: 1) el método experimental; 2) el método estadístico; 3) el método comparado; 4) el método histórico*” (SATORI, 2002 pg. 37)

Portanto, o método comparativo tem se configurado desde do século XIX, com o surgimento da Sociologia, como um caminho possível de investigação. Os clássicos como August Comte, Emily Durkheim e Max Weber, mesmo usando diferentes mecanismos, técnicas e alguns pressupostos divergentes, trilharam o mesmo caminho da comparação como método científico. (SCHNEIDER e SCHIMITT, 1998)

Comparar implica necessariamente construir parâmetros, pressupostos, tipificar e classificar o objeto de estudo, criando pontos de apoio para o processo de analogia. O

processo de comparação vincula-se a um conjunto de procedimentos para sustentar a legitimidade e objetividade científica. *“"Comparable" equivale a decir cosa que pertenece al mismo género, especie, subespecie, y así sucesivamente. Por lo tanto, el elemento de similitud que legitima la comparación es la identidad de clase”* (SATORI, 2002 pg. 40).

Para encontrar base de comparação relacionada a atuação dos Conselhos Tutelares nos municípios acima citados, em um primeiro momento, fez-se a fundamentação histórica da trajetória brasileira no trato de políticas direcionadas a esse público, criança e adolescente. Como visto, foi apresentada a relação histórica do surgimento do Conselho Tutelar e a organização da Sociedade Civil através dos movimentos sociais. Todo esse contexto posto inicialmente para entender a atuação do Conselho Tutelar nos dias atuais, comparando três municípios, com diferentes contextos geográficos, econômicos e socioculturais. A escolha desses municípios deu-se justamente pelas suas características bem definidas e divergentes entre si. Sete Lagoas inserida dentro da região metropolitana de Belo Horizonte, com mais de 98% da população no espaço urbano. Uma cidade de porte grande com todas as problemáticas possíveis da urbanização e o desafio na implementação de uma política pública de proteção. Padre Paraíso, com aproximadamente vinte mil habitantes consideramos um território misto, onde há os problemas do crescimento urbano mas com algumas áreas de refugio na zona rural, tendo 2/3 da população no espaço urbano e 1/3 na área rural. Por fim, Veredinha destaca-se pelo seu território ser quase que exclusivamente rural, neste aspecto a política de proteção implementada constrói-se sobre outra dinâmica. A ideia imprimida aqui é que nestes diferentes contextos socioeconômicos e culturais, que podem ou não influenciar as tomadas de decisões dos membros do Conselho, na relação comunitária (Sociedade Civil Organizada) e consequentemente na efetividade da política de proteção. Ou seja, o possível distanciamento das instituições privadas no processo de escolha dos membros do Conselho, a falta de realimentação política no debate interno dos Conselhos, criando maior caráter técnico e menos reivindicativo, pode contribuir para disfunções de suas atribuições, criadas historicamente. Esse processo de escolha pode ter maior ou menor engajamento da comunidade local, variando em espaços mais urbanizados ou mais rurais. A hipótese é que esse engajamento da comunidade local pode variar de acordo com as formas de organização da sociedade civil, da atuação das instituições da sociedade civil e da configuração da *Rede Social de Proteção* local. Ao mesmo tempo, verifica-se uma mudança geral nas atribuições do Conselho Tutelar, através de legislações que acrescentam essas responsabilidades e modifica-as, tornando o C.T. mais técnico, mas pouco assessorado.

Os objetivos a serem seguidos inicialmente estruturam-se da seguinte forma: mapear e comparar as configurações da *Rede Social de Proteção* (organizações governamentais e não governamentais) dos três municípios estudados; analisar o perfil dos membros do Conselho Tutelar (suas experiências e atuações na sociedade civil que os motivaram a ingressarem no processo eleitoral do Conselho Tutelar) comparando a experiência dos representantes nos três municípios na gestão de 2019 a 2023; analisar a qualidade da relação Conselho Tutelar, *Rede Social de Proteção* e Instituições da sociedade civil, observando aspectos como os encaminhamentos e a solução dos problemas apresentados; analisar o nível de organização de cada Conselho Tutelar, observando o uso do Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA, capacitações e assessoramento.

Na perspectiva de cobrir todos os objetivos propostos e atingir um nível seguro de análise estruturamos, em um primeiro momento, um vínculo nos respectivos Conselhos Tutelares dos municípios e oferecemos uma capacitação em formato de oficinas de vinte horas ao colegiado de cada município. Percorremos o segundo semestre do ano 2022 com essa missão de organizar e oferecer um estudo do ECA e do Sípia para os cinco colegiados desses municípios: um colegiado de Veredinha; um colegiado de Padre Paraíso e três colegiados de Sete Lagoas. Em Veredinha e Padre Paraíso, respectivamente, as capacitações ocorreram em julho e novembro de 2022. Já em Sete Lagoas todo o planejamento e articulação avançaram não havendo as capacitações por falta de agenda dos colegiados daquele município¹². Uma segunda atividade que consideramos importante para atingir os objetivos foi a participação nas reuniões da *Rede Social de Proteção*. Sendo possível participar em todos os três municípios, com destaque para participação no município de Veredinha, que ocorreram durante todo o ano de 2022 e 2023. A terceira atividade dentro desse processo foi o levantamento de dados e informações através da aplicação de um questionário online com vinte e três questões aos membros dos cinco colegiados dos três municípios estudados¹³. Além disso, foi feito o mapeamento da *rede social de proteção* local nos municípios estudados, apontando as instituições da sociedade civil e os órgãos públicos do Sistema Único da Assistência Social - SUAS que trabalham a temática em Rede.

¹² Mesmo não ocorrendo as capacitações, foi possível conhecer os Colegiados do CT de Sete Lagoas com visitas e reuniões junto aos membros durante o ano de 2023. As visitas para conhecimento de sua estrutura, dinâmicas de atendimento, declarações dos membros sobre a Rede socioassistencial, perfil dos membros do CT, etc. (maio e jun de 2023)

¹³ O questionário foi construído no formato Google Forms e enviado no e-mail ou no contato pessoal de cada membro dos CTs. Consolidando um total de 30 (trinta) conselheiros e conselheiras que estavam em atividade ou de férias, havendo 19 respostas no total.

4.2 Os tipos de *Rede Social de Proteção* integral nos municípios pesquisados.

Não há uma formalidade no sentido de constituição de uma *Rede Social de Proteção* de cada município. Na prática, em cada localidade onde há um Conselho Tutelar institui-se a Rede, gradativamente e por caminhos diversos. Na eventualidade de direitos violados ou na eminência de um risco, os órgãos daquela localidade são acionados constituindo-se a Rede. A *Rede Social de Proteção* aqui referida é o conjunto de sistemas das várias políticas públicas estruturadas no território junto com as instituições privadas, as ONGs por exemplo. O Conselho Tutelar com o objetivo de garantir os direitos inseridos no ECA busca articular essas instituições e sistemas, entre eles o próprio sistema de garantia de direitos – SGD; no entanto, podemos relacionar o sistema de saúde; o sistema socioassistencial; da segurança pública; o sistema educacional; o sistema do judiciário entre outros.

Em um estudo desenvolvido pelo CRISP/UFGM em razão da expansão do PAIR nos municípios mineiros de Uberaba, Teófilo Otoni e Itaobim¹⁴, há um texto de fundamentação teórica das pesquisadoras Joana Domingues Vargas e Klarissa Almeida Silva (2008) que apresenta em suas análises três tipos de redes diferenciando-as por suas funções em um cenário sobre enfrentamento da violência sexual contra criança e o adolescente. A partir de uma ideia sobre o “percurso da notificação” criou-se o *fluxo* dessa notificação em três diferentes caminhos/redes colocando o Conselho Tutelar na centralidade de uma dessas Redes.

A primeira Rede descrita pelas autoras seria o *Fluxo da Responsabilização* – nesta rede estariam as delegacias e suas diferentes atuações, as varas criminais e da infância, o instituto médico legal e o ministério público que teriam como função *responsabilizar judicialmente* os violadores dos direitos, proteger legalmente a vítima e a sociedade, entre outras medidas legais.

A segunda Rede apresentada seria o *Fluxo da Defesa de Direitos* – nesta estaria o Conselho Tutelar, as varas da infância e juventude, defensoria e centros de defesa e o ministério público. Esta Rede teria como função principal a *defender e garantir os direitos*

¹⁴ O estudo e a publicação são produtos do PAIR/Minas Gerais desenvolvido em parceria com as Universidades Federais de Minas Gerais (UFGM), do Triângulo Mineiro (UFTM) e dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) por meio da celebração de convênio com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR – 2007 e 2008.

que estariam “implicados na situação de violência sexual notificada”. Inclusive determinando ações de atendimento e responsabilização.

A terceira Rede apresentada pelas pesquisadoras seria o *Fluxo de Atendimento* – Esta estaria “composta pelas instituições executoras de políticas sociais”. Nela encontraríamos por exemplo, ações da saúde, assistência social, educação, cultura, lazer, diversos programas e serviços, além de “organizações não-governamentais (ONGs) que atuam nestas áreas” (VARGAS e SILVA, 2008 pg. 154 -159).

Definiu-se didaticamente os três fluxos para melhor compreensão da dinâmica e funções das instituições, além dos serviços envolvidos em uma ocorrência de violência sexual de criança e adolescente. No entanto, as autoras reconhecem que as instituições agem concomitante ao processo de atendimento a partir da notificação. Além disso, algumas instituições atuam em mais de um fluxo como é o caso do Ministério Público. Em tese a definição de Rede é apresentada da seguinte forma:

“A ação conjunta de organizações do Estado e da sociedade com responsabilidade compartilhada e negociada – *a ação em rede* – tornou-se paradigma nas políticas públicas. A rede é concebida como uma aliança de atores/forças, num bloco de ação, ao mesmo tempo, político e operacional. Também é vista como mecanismo de gestão democrática, por compartilhar o poder de decisão entre os atores, pela interação comunicativa, pela transparência das propostas e avaliação coletiva” (VARGAS e SILVA, 2008 pg 155 at el Faleiros, 1998: 1)”

Importante observar que as autoras inserem o Conselho Tutelar na segunda Rede - *Fluxo da Defesa de Direitos* - um *fluxo* onde predomina os mecanismos do judiciário que obviamente, usa-se da força da lei, para impor a *defesa e garantia dos direitos*. Para tanto, o Conselho de acordo com suas atribuições atua por força da lei (ECA) e não há nenhum equívoco neste aspecto. No entanto, o Conselho Tutelar apesar de usar a força da lei é *órgão não jurisdicional*. Além disso é importante lembrar, que é no nível comunitário que atua o Conselho Tutelar, ou seja, o *fluxo* antes de ganhar outro nível deve promover os atendimentos necessários e imediatos entre as “instituições executoras de políticas sociais” em nível municipal, inclusive a segurança pública local. Neste caso sim, o Conselho está na centralidade articulando toda Rede local para os atendimentos necessários à criança ou adolescente vítima de violência.

A proteção integral, seja em caso de violência ou ausência de algum direito fundamental de criança e adolescente, deve ser o caminho percorrido pelo Conselho Tutelar, construindo um *fluxo de atendimento* amplo com os vários serviços possíveis em nível

municipal e ou alguns programas estaduais e federais. Em uma situação de violência há uma grande probabilidade de muitas outras ausências para além da “segurança” e da “justiça”. Neste aspecto, uma Rede local bem definida e articulada terá condições de ler mais facilmente todas as vulnerabilidades que envolvem a situação em análise. Dentro das observações empíricas desenvolvidas até aqui, nota-se que há uma fragilidade técnica e política nas tomadas de decisões das Redes, sendo obrigadas a recorrer constantemente ao nível do judiciário.

Essa fragilidade técnica e política é facilmente observada nas reuniões de Rede dos municípios estudados, Veredinha, Padre Paraíso e Sete Lagoas. Passaremos a descrever cada rede socioassistencial dos municípios, observando na descrição como se configura cada uma da seguinte maneira: coordenação e liderança da rede; pauta e condução da reunião; atores mais frequentes; estudos de caso/diagnósticos e assessorias presentes.

4.2.1 Rede Social de Proteção de Veredinha

O município de Veredinha está localizado na microrregião de Capelinha e mesorregião do Jequitinhonha situada no nordeste mineiro. A população é de 5.181 habitantes, 1.325 é a população infanto juvenil de zero a dezenove anos, o que representa 25,6% da população, segundo o último censo de 2022, com uma densidade demográfica de 8,2 habitantes por km². (ver anexo, quadro comparativo I). Os serviços socioassistenciais existentes (SUAS) no município foram relacionados com as famílias, crianças e adolescentes cadastradas no CadÚnico¹⁵. A relação de crianças e adolescentes por família em todos os municípios encontra-se abaixo de 1 (um), ou seja, na média, o cadastro tem registrado menos de uma criança por família, o que indica que o número infanto juvenil está proporcionalmente abaixo de outras faixas etárias, como jovens, adultos e idosos. Relacionou-se comparativamente os aparelhos de atendimento como CRAS, PSF, CREAS, Programa Bolsa família entre outros, pela razão desses equipamentos estarem representados nas reuniões de Rede e serem mecanismos para a promoção a acesso a direitos pelas famílias mais vulneráveis socialmente. (ver anexo, quadro comparativo II).

¹⁵ Este é um instrumento coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a Fome que tem como objetivo identificar e caracterizar as famílias brasileiras de baixa renda. O registro permite ao governo saber quem são e como vivem essas famílias. Ele foi criado pelo Governo Federal, mas deve ser operacionalizado e atualizado pelas prefeituras sendo também pré-requisito para participação em mais de 30 programas e serviços disponibilizados.

Também foram mapeadas as instituições privadas organizadas nos municípios estudados. A base usada para identificar as referidas instituições foram do Mapa das Organizações da Sociedade Civil, construído pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea que usa o cruzamento de vários dados como CNPJ, as informações relacionadas a RAIS¹⁶ entre outras. As informações obtidas de cada município neste Mapa foram organizadas em um quadro comparativo dos municípios estudados. (ver anexo, quadro comparativo III). Importante destacar que o total de instituições existentes hoje em cada município, como descrito no quadro, são as que formalizaram como pessoa jurídica¹⁷ desde do final dos anos de 1940, a exemplo de Sete Lagoas. No entanto, há algumas que não estão em atividade. Para identificar as instituições que estão em atividade e reconhecidas pela Rede, relacionamos aquelas citadas nas reuniões de Rede e nas capacitações realizadas.

Em geral as reuniões da *rede social de proteção* ocorrem em cada município mensalmente. Em Veredinha a gestão municipal do SUAS, representada pela secretaria municipal de assistência social, é quem organiza um cronograma anual. Todas as segundas terças-feiras de cada mês a *rede social de proteção* reúne, geralmente na sede do Conselho Tutelar de Veredinha.

- *Coordenação e liderança da rede* – Durante as participações nas reuniões¹⁸ da *Rede Social de Proteção* de Veredinha, não ficou claro quem coordena ou lidera os encontros. Em primeiro lugar, o cronograma é proposto pela secretaria municipal de assistência social e distribuído aos outros setores da secretaria (incluindo a associação intermunicipal que fica situada Turmalina/MG e é responsável pela institucionalização de crianças e adolescentes – “abrigo”) e ao Conselho Tutelar. Em segundo, durante as reuniões não há uma definição clara de coordenação. As vezes, o CT dá os primeiros passos apresentando os casos do dia, mas perde-se logo em seguida durante as discussões, e na maior parte das vezes não se conclui a pauta. O CT não utiliza seu regimento interno ou um protocolo a ser seguido na reunião, em geral participam dois integrantes do CT, sempre alternando uma dupla para cada reunião.
- *Pauta e condução da reunião* – Assim como não há uma coordenação clara, não há uma pauta prévia. Os debates iniciam com aqueles casos que estão em maior

¹⁶ CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, e RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

¹⁷ Há nessas organizações jurídicas mapeadas dos municípios uma diversidade de formatos, como associações, fundações, centros comunitários entre outros, mas que precisou da formalidade jurídica, principalmente para estabelecer relações com órgãos públicos de diversas maneiras, como parcerias e convênios etc.

¹⁸ No ano de 2023 foram oito reuniões de Rede com minha participação, em julho de 2022 realizamos uma capacitação de 20h aos membros do CT e do CMDCA de Veredinha.

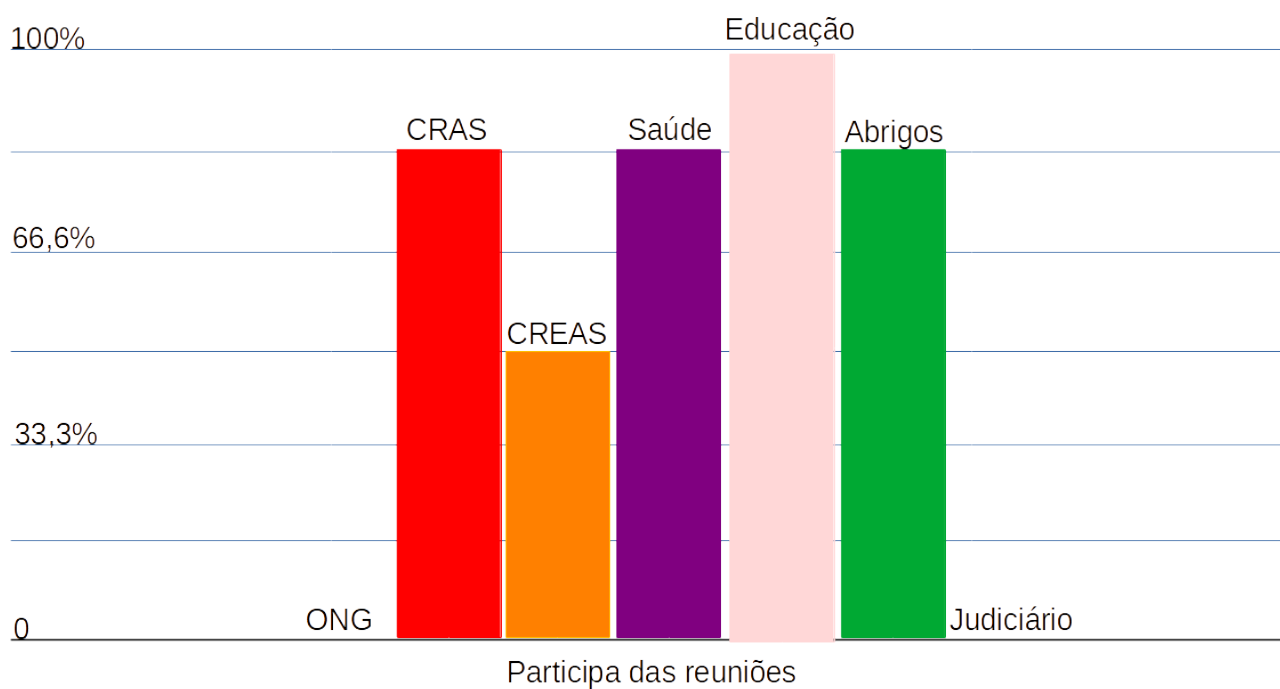
preocupação entre os membros do Conselho e de alguns técnicos dos setores. São discutidos em média de dois a três casos por reunião. Observa-se nas falas dos participantes que essa preocupação maior com alguns casos, que são colocados em destaque, está vinculada a pressões externas. Em muitos casos, reproduzem a fala de outros atores não presentes na reunião como agentes políticos, advogados, secretários municipais, ministério público, juiz da comarca ou da própria família e parentes.

- *Atores mais frequentes* – Os atores mais frequentes nessas reuniões de Rede são os órgãos do setor público, em especial os do SUAS municipal, como coordenação e técnicos do CRAS, representantes do setor da Proteção Social Especial, coordenação e técnico da gestão do SUAS, técnicos do abrigo intermunicipal, membros do Conselho Tutelar e não muito frequente a coordenação da proteção básica de saúde e a secretaria municipal de educação. Outros atores participam quando há um convite formal por parte do Conselho Tutelar, como a Polícia Militar, e representantes das escolas estaduais. Nas reuniões da *Rede Social de Proteção* de Veredinha, não foi registrado nenhuma participação de representantes de instituições privadas. No questionário aplicado junto aos membros do CT, na questão 04 – “Quem é mais frequente nas reuniões de Rede?” Todos os participantes responderam na opção: “Representantes do setor público municipal” e na questão anterior “quem participa das reuniões de Rede?” nenhum dos participantes da pesquisa marcou a opção “ONGs/instituições privadas”. (Ver gráficos questões 03 e 04, VE¹⁹)

Gráfico 1 - Reuniões da Rede em Veredinha

¹⁹ Legenda de abreviações VE – Veredinha; PP – Padre Paraíso; SL – Sete Lagoas.

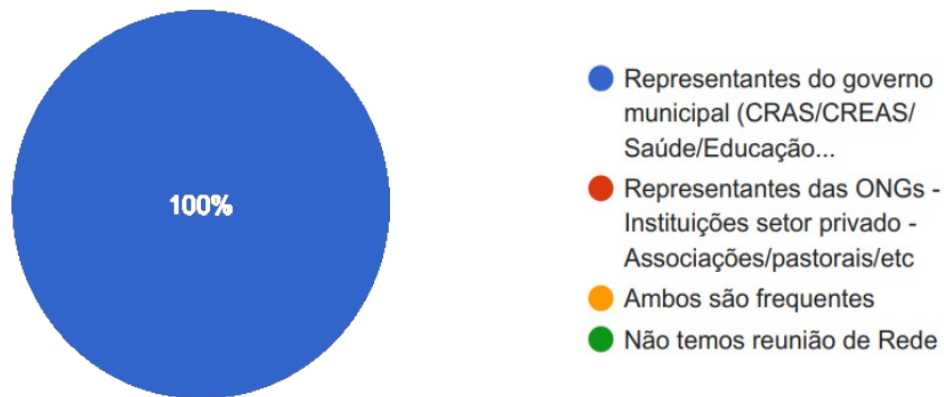
03 - Quem participa das reuniões de Rede em Veredinha?



Fonte: Questionário aplicado aos membros do CT de Veredinha agosto 2023

Gráfico 2 - Reuniões da Rede em Veredinha

04 - Quem é mais frequente nas reuniões de Rede - Veredinha?



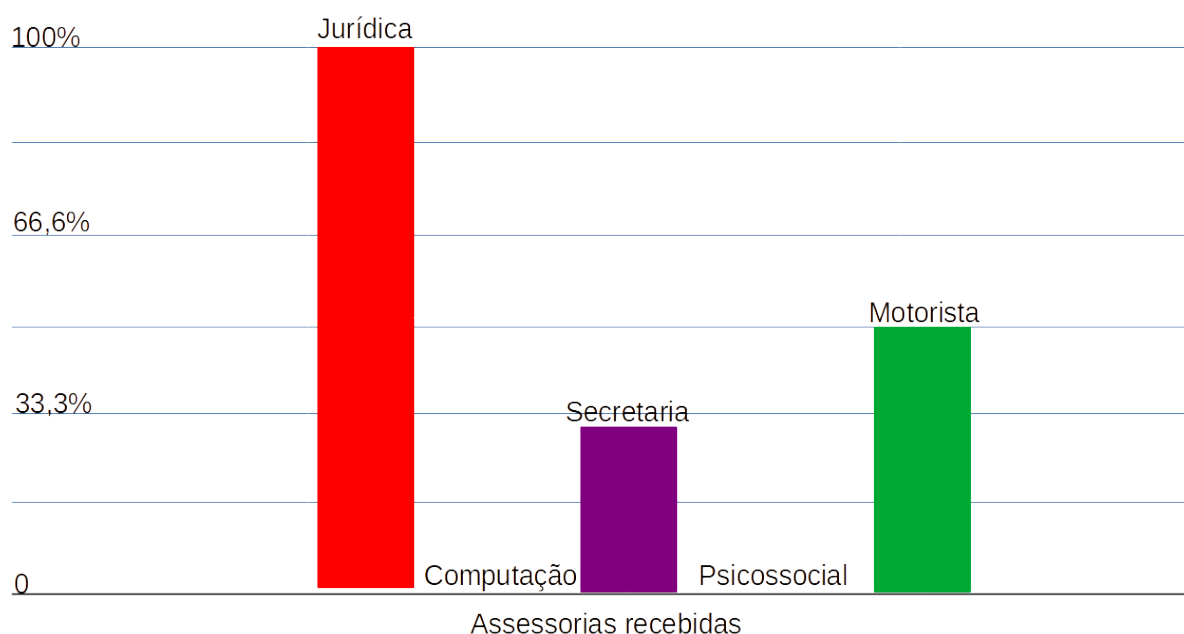
Fonte: Questionário aplicado aos membros do CT de Veredinha agosto 2023

- *Estudos de caso e diagnósticos* – Como visto, não há uma pauta e coordenação da reunião, portanto, os casos apresentados pelo CT tem uma emergência ditada por outros atores, a exemplo do Ministério Público, agentes políticos ou famílias que cobram alguma solução. Neste aspecto, há uma confusão pelo fato de alguns casos serem desconhecidos pela maioria dos presentes, ou mesmo nunca serem estudados tecnicamente. Aqueles conhecidos pelas equipes, acabam por não ter diagnósticos ou não foram previamente estudados. Por exemplo, diagnósticos importantes como a extensão da família da criança ou do adolescente e a qualidade desses vínculos familiares, das questões de saúde, condições psíquicas dos genitores, condições de renda, de moradia, se há ou não histórico de violência intrafamiliar entre outras informações importantes. Há em geral um grande vácuo de informações dos casos, o que favorece durante a reunião muita de especulação, resumindo a situação avaliada em “achismos”.
- *Assessorias presentes* – Formalmente, o CT de Veredinha não possui nenhuma assessoria. No entanto, os técnicos dos setores como CRAS, Gestão do SUAS e Proteção Social Especial como assistentes sociais, advogados e psicólogos que

participam das reuniões de Rede que passam a orientar o CT quais os procedimentos para a tomada de decisões. Isso ocorre dentro de uma informalidade muito grande onde essas orientações nem são registradas em ATA ou qualquer outro documento. No entanto, a fala fica muito centrada ou definida nas implicações jurídicas do caso, em meio as tomadas de decisões da Rede. Portanto, há um certo auxílio maior no campo jurídico, principalmente como responder as demandas do Ministério Público ou como fazer uma representação formal. No questionário aplicado junto aos membros do CT, na questão 23 “Qual o assessoramento o CT recebe atualmente”. Todos os participantes marcaram a opção assessoria jurídica, e em segundo com 42,9% a opção motorista como o apoio recebido. Assessoria psicossocial e de computação (informática) reconhecidas como inexistentes para os membros do CT. (Ver gráfico questão 23, VE)

Gráfico 3 – Assessorias do Conselho Tutelar de Veredinha

23 – Qual assessoramento o colegiado do CT recebe atualmente?



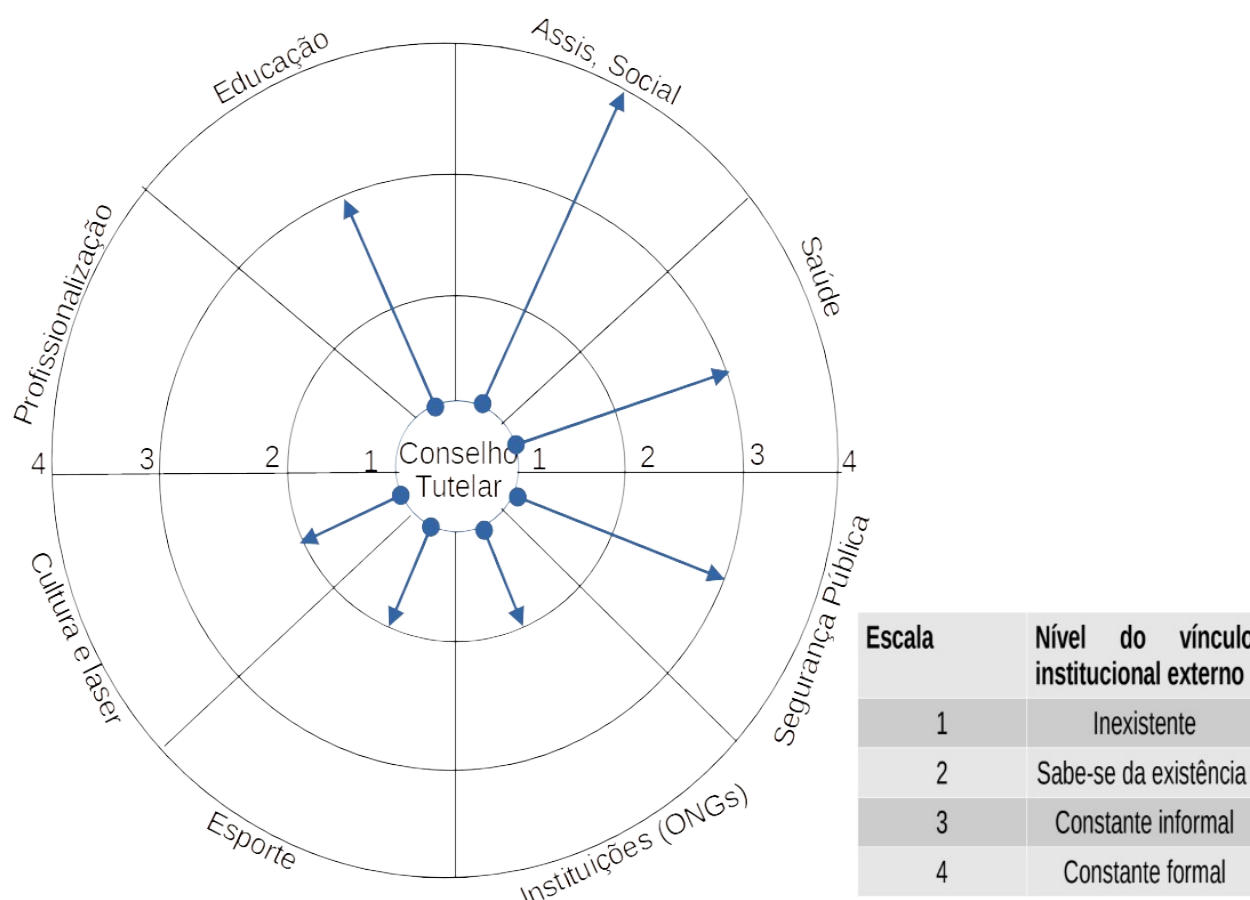
Fonte: Questionário aplicado aos membros do CT de Veredinha agosto 2023

A análise feita até então, sobre as reuniões da *Rede Social de Proteção* de Veredinha, assim como as dos demais municípios, tem por objetivo levantar aspectos mais gerais,

observando quais os atores e órgãos existentes e o nível de vínculo com o colegiado local. Para os outros aspectos mais objetivos como estrutura da sede/prédio do Conselho, veículo próprio, computadores etc, também foram objeto de observação da pesquisa. Para tanto, será possível traçar, a partir das respostas no questionário e das observações feitas nesse estudo os *Mapas Mínimos da Rede Institucional interna e externa* de cada município.

Usando o modelo adaptado do *Mapa Mínimo da Rede Institucional interna e externa* do Conselho Tutelar, como proposto no capítulo 2 desse trabalho, propusemos a seguinte escala para a *Rede Social de Proteção* de Veredinha com base na análise dos estudos feitos até aqui. Assim para avaliar o *nível da relação institucional interno e externo* propomos uma escala de 1 à 4 (um a quatro) descrito da seguinte forma: 1 – inexistente (equipamento/instituição não existe); 2 – sabe-se da existência (O CT sabe da existência da instituição ou da necessidade do equipamento, mas não há relação ou não há equipamentos); 3 – constante informal (o CT possui uma relação constante, no entanto não há um meio legal ou administrativo reconhecido); 4 – constante formal (O CT possui uma relação institucional constante e formalmente reconhecida). Está escala será representada graficamente do círculo mais interno do Mapa Mínimo de um a quatro (1 a 4) para círculos mais externos do mapa onde sugere maior qualidade do vínculo dentro da Rede socioassistencial.

Imagem 3 – Mapa da rede institucional externa de Veredinha.

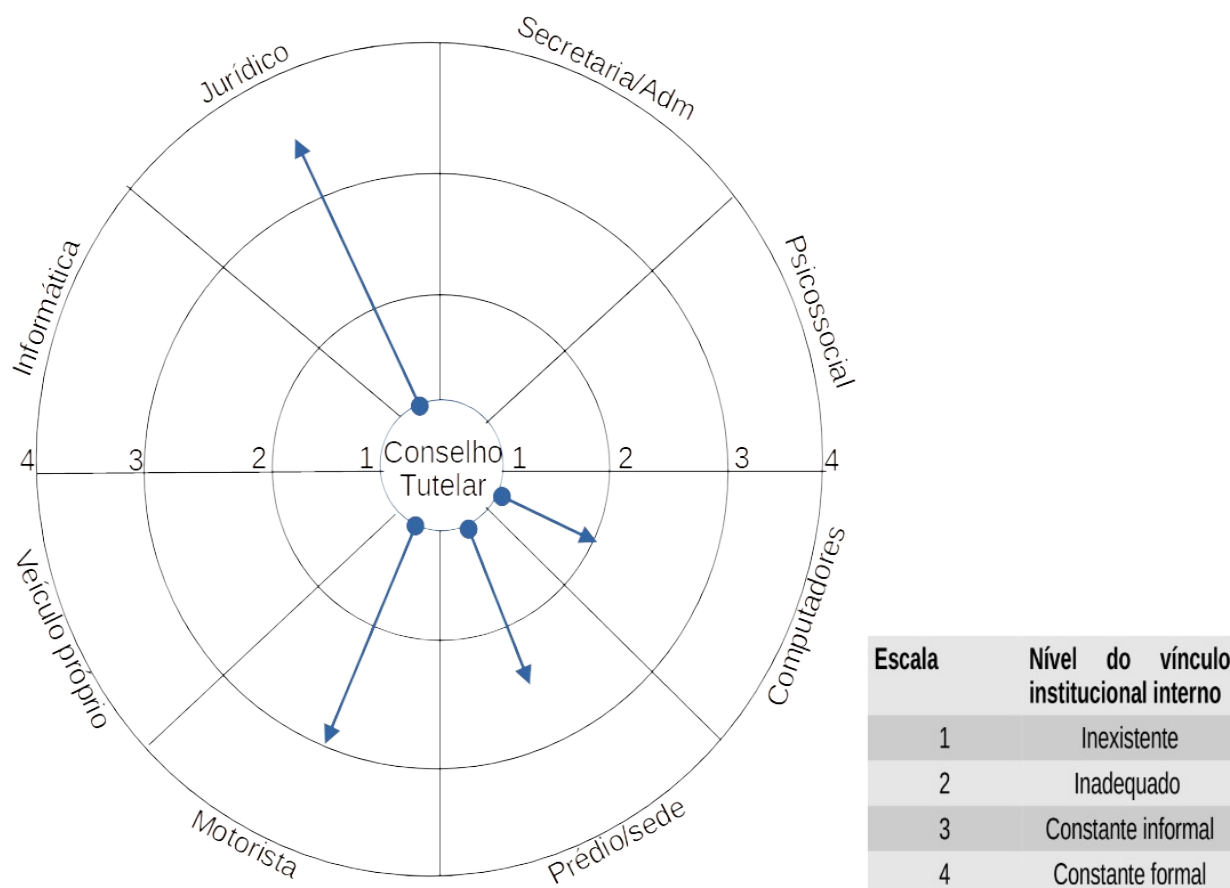


Mapa Mínimo da Rede institucional externa do CT de Veredinha

Em relação ao *Mapa Mínimo da Rede institucional interna* usaremos a mesma escala como descrito acima. Neste aspecto, da organização interna do CT e a relação com sua assessoria e equipamentos organizamos da seguinte forma: *Assessoria* – informática, jurídica, secretaria, psicossocial e motorista; *equipamentos* – veículo, prédio/sede e computadores. De acordo o já apresentado na análise sobre assessoria ao Conselho, não há uma formalidade neste quesito, mas, apareceu na resposta ao questionário como tendo apenas jurídica e motorista. Em relação aos equipamentos 85,7% dos membros que participaram da pesquisa responderam que as condições do prédio/sede são inadequadas e existe apenas um computador em funcionamento para todo o colegiado, isso inclusive inviabiliza o uso efetivo do SIPIA, onde todos deve ter acesso a computador e internet de qualidade de acordo a Resolução 231 do CONANDA de 2022. Além disso, o CT de Veredinha não possui veículo próprio, usa-se emprestado o único veículo da secretaria municipal de assistência social.

Inclusive, essa questão foi alvo de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) contra a gestão municipal no ano de 2016 pelo Ministério Público de Turmalina/MG. Informação dada pelos membros do colegiado.

Imagem 4 – Mapa da rede institucional interna de Veredinha



Mapa Mínimo da Rede institucional interna do CT de Veredinha

4.2.2 Rede Social de Proteção de Padre Paraíso

Os dados do município de Padre Paraíso apresentam uma cidade um pouco mais urbanizada que Veredinha. Com uma densidade demográfica de 31,84 hab/km² concentrando quase dois terços da população na cidade, menos de 38% da população vive na zona rural (IBGE,2022). Situada na mesorregião do Jequitinhonha e microrregião de Araçuaí sendo a região imediata de Teófilo Otoni no Vale do Mucuri. O município não possui nenhum distrito,

toda população urbana está concentrada na sede do município, que é cortada pela BR116, conhecida como Rio-Bahia, a maior BR pavimentada do país, cortando dez Estados. Obviamente, este é um dos maiores aspectos que chamam atenção, pela intensidade do trânsito de veículos pesados, como carretas e caminhões. Historicamente essa rodovia sempre foi vista como possibilidade de riqueza e desenvolvimento da região, mas também uma rota de muitos riscos e desafios. Justamente pela possibilidade de algum ganho, esse território marginal da rodovia tornou-se atração de crianças e adolescentes em situação de pobreza, principalmente nos postos de combustíveis e paradas desses veículos. Situação que inevitavelmente torna esse público extremamente vulneráveis e vítimas da prostituição infantil ou tráfico de drogas, por exemplo. As políticas públicas sociais dos últimos anos diminuíram consideravelmente este quadro, mas não erradicou, e há sempre um quadro de risco social dessas crianças. O último mapeamento sobre pontos vulneráveis à exploração sexual de crianças e adolescentes feito pela Polícia Rodoviária Federal indicou que há 1011 (mil e onze) pontos vulneráveis na BR 116 em 2021. “A BR 101, em números absolutos, foi a que apresentou mais pontos vulneráveis mapeados, porém, ao analisar o percentual de pontos críticos, percebemos que a BR 116, mesmo apresentando 193 pontos a menos, expõe uma realidade mais preocupante” (Revista MAPEAR, 2023 pg. 34).

A população de Padre Paraíso é de 17.334 habitantes, 5.151 é a população infanto juvenil de zero a dezenove anos, o que representa 29,7% da população, segundo o último censo de 2022. (ver anexo, quadro comparativo I) Os serviços socioassistenciais do município de Padre Paraíso que compõem a Rede, também estão estruturados pelo SUAS, e apesar da diferença de população ser três vezes mais que a de Veredinha, é qualificada como porte I – isso significa que o foco na estruturação das políticas sociais deve ser para o atendimento e proteção básica, como Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, Programas como Bolsa Família e Criança Feliz, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Também há o Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS e um abrigo sob gestão do município, estes existem para atender casos em que o direito já foi violado ou se encontra ameaçado. (ver anexo, quadro comparativo II)

Outra parte que compõe a *Rede Social de Proteção* são as instituições privadas que trabalham na assistência a criança e ao adolescente. Essas instituições, como descrito no quadro abaixo, foram citadas apenas três delas como reconhecidamente atuantes no município. Uma dessas instituições, conhecida como “Menina Dança”, que trabalha com meninas adolescentes em situação de vulnerabilidade, atuou ativamente tanto nas oficinas de

capacitações como nas reuniões da Rede durante a pesquisa. Uma segunda instituição conhecida como Associação Liberal Responsável por Trabalho e Apoio Social - “Creche Alertas”, também atuante com esse público desde dos anos de 1980, não enviou representante para participar das oficinas e nem estava presente na reunião da Rede, mas a presidente do CMDCA citava-a constantemente pelo seu vínculo de voluntariado com a entidade. A terceira entidade também muito citada pelos presentes é conhecida como Associação Comunitária de Padre Paraíso - ASCOPP²⁰ também atuante com o público infantojuvenil. Fundada em 1989, atualmente seu trabalho é desenvolvido em mais três municípios da região, Catuji/MG, Caraií/MG e Itaipé/MG (Site: ASCOPP, 2024).

- *Coordenação e liderança da rede* – A condução da Rede neste município esteve sempre a cargo da presidência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. Os agendamentos, local, pauta e convites ficaram a cargo do CMDCA. Da mesma maneira ocorreu para organizar as oficinas, tendo sempre a liderança do CMDCA. As demais instituições comportavam-se como coadjuvante nesses processos, incluindo o Conselho Tutelar. A percepção é que o CMDCA é órgão acima dos demais participantes da Rede, inclusive trazendo para si todas as atribuições de reunir e representar a Rede. Em muitos momentos o representante do CMDCA colocava-se a disposição para articular junto ao governo municipal agilidade em algumas demandas. Uma articulação que seria atribuição do Conselho Tutelar.
- *Pauta e condução da reunião* – Nas reuniões da Rede em Padre Paraíso a pauta era previamente apresentada pelo presidente do CMDCA, que também estava representando como técnico do abrigo municipal. A condução foi objetiva e o presidente ao final das discussões encaminhava e fechava cada ponto da pauta para avançar nos demais. Foram discutidos quatro pontos de pauta e desses três casos relacionados às crianças institucionalizadas no abrigo municipal. Foi discutido e avaliado sobre as últimas audiências, as demandas judiciais, e as próximas sessões para o tratamento desses casos. O quarto ponto de pauta foi colocado pela técnica jurídica do CREAS, sobre uma lei municipal de apoio as mulheres vítimas de violência doméstica. Inicialmente todos ouviram atentamente, mas houve alguns

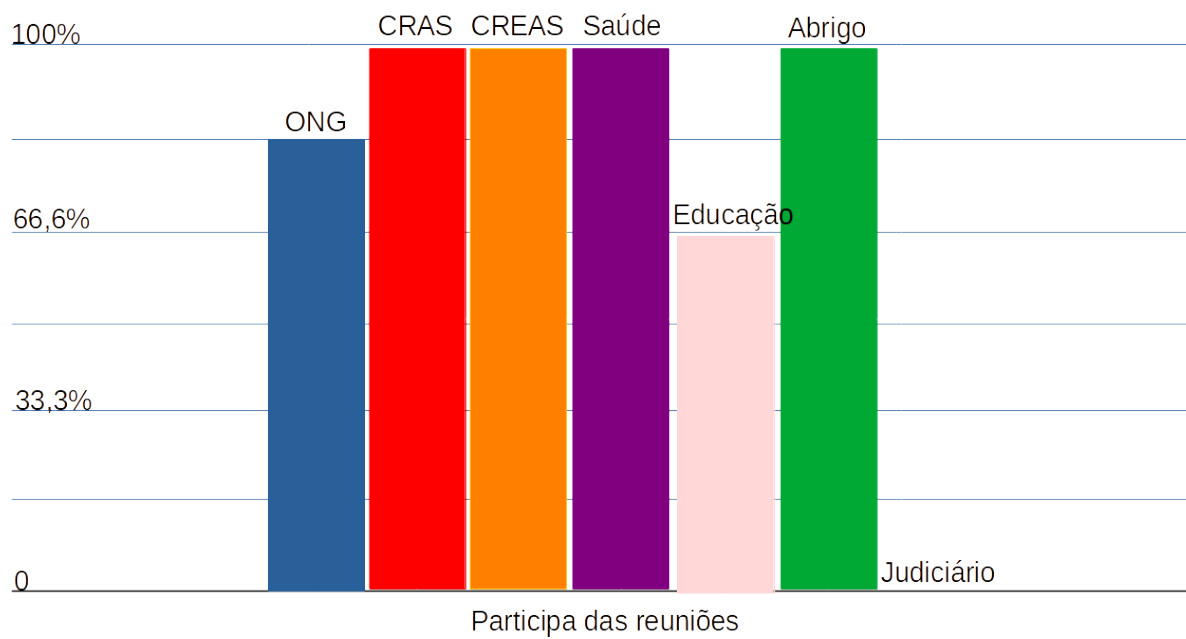
²⁰ Entidade mantida pela ONG Chind Fund Brasil (Antigo Fundo Cristão) que atua neste território desde do final dos anos de 1970. Esta ONG, que trabalha com o sistema de apadrinhamento de crianças, passou a financiar diretamente associações em vários municípios pelo Vale do Jequitinhonha, as quais a ONG reconhece como organizações sociais parceiras, como: APRISCO – Virgem da Lapa/MG; ASCOMED – Medina/MG; ASCAI – Itaobim/MG; APLAMT – Turmalina/MG; ADECAVE – Veredinha/MG; ASSOCIAR – Araçuaí/MG entre várias outras (Site: Chilnd Fund Brasil, 2024).

questionamentos sobre o projeto, principalmente porque a técnica estaria com a tarefa de formular e apresentar aquele documento, algo que não seria atribuição dela. A mesma admitiu que fora um projeto a pedido de um vereador do município. Notou-se que havia fugido um pouco da pauta de reunião da Rede. A representante do Conselho Tutelar participou passivamente, sem apresentar demandas ou discordâncias do exposto.

- *Atores mais frequentes* – Diferente da situação de Veredinha, em todas as reuniões que observamos estava presente os representantes da ONG Menina Dança (técnicos e coordenação), em um dos encontros também houve a presença da Polícia Militar de Minas Gerais, a convite do CMDCA, que participou ativamente das discussões. O setor público municipal era maioria nas reuniões como: abrigo municipal, centro de atenção psicossocial – CAPS/(saúde), CREAS, coordenações e técnicos da educação, CRAS e o Conselho Tutelar. Importante destacar que o CT dificilmente estava representado por mais de um membro, na maioria dos encontros era apenas um membro. Com quase nenhuma participação nas discussões dos casos e não apresentou nenhum ponto de pauta. No questionário aplicado junto aos membros do CT, na questão 04 – “Quem é mais frequente nas reuniões de Rede?” 66,7 % dos participantes responderam na opção: “Representantes do setor público municipal” e na questão anterior “quem participa das reuniões de Rede?” Todos reconheceram que o CRAS, CREAS, Abrigo, CAPS/Saúde estão sempre presentes e 83,3% dos participantes da pesquisa também afirmaram que as ONGs se fazem presente nas reuniões. (Ver gráficos questões 03 e 04, PP)

Gráfico 4 - Reuniões de Rede em Padre Paraíso

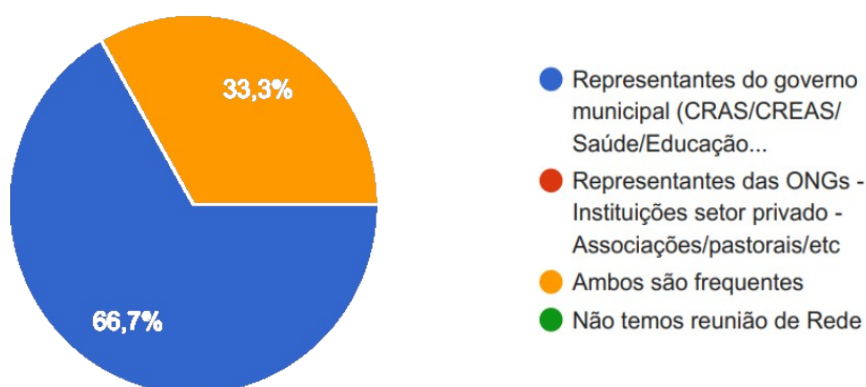
03 - Quem participa das reuniões de Rede em Padre Paraíso?



Fonte: Questionário aplicado aos membros do CT de Padre Paraíso Set/Out 2023

Gráfico 5 - Reuniões de Rede em Padre Paraíso

04 -Quem é mais frequente nas reuniões de Rede – Padre Paraíso?



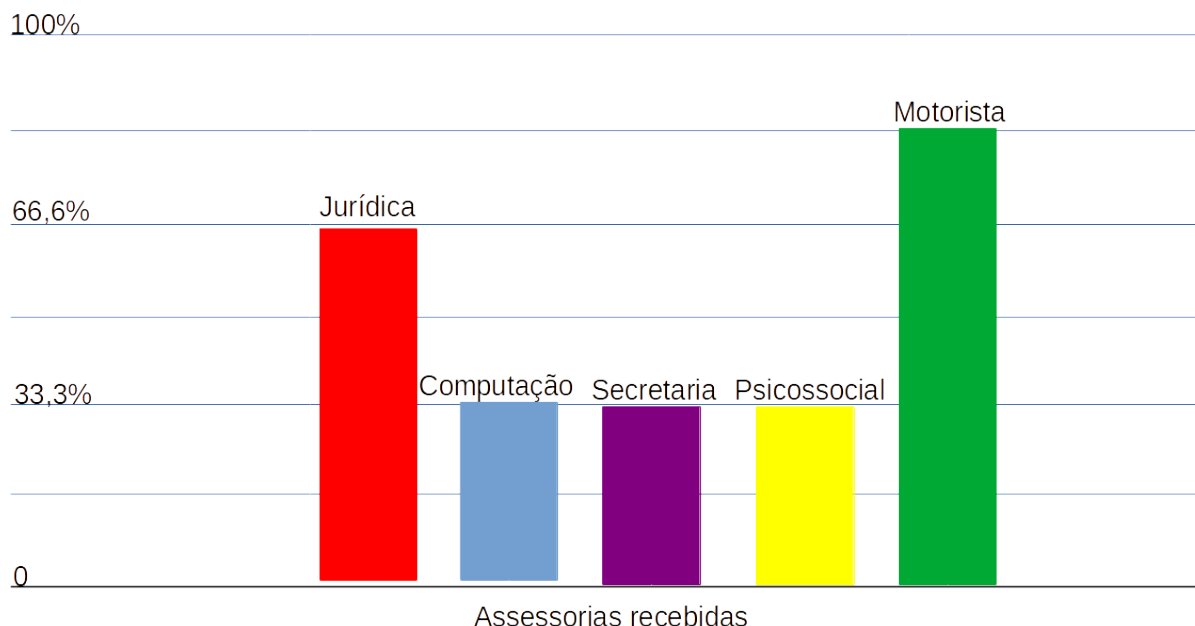
Fonte: Questionário aplicado aos membros do CT de Padre Paraíso set/out 2023

- *Estudo de caso e diagnósticos* – Nas reuniões da *Rede Social de Proteção* de Padre Paraíso, nota-se durante as discussões maior conhecimento dos casos pela parte técnica dos setores do governo municipal e a ONG Menina Dança. No entanto, a pouca participação do Conselho Tutelar nas discussões demonstra em muitos momentos desconhecimento técnico e falta de diagnóstico dos casos, por parte do CT. Nas reuniões acompanhadas por este pesquisador, não houve nenhum posicionamento nem favor ou contra manifestado pelo membro do CT. As tomadas de decisões da Rede ocorriam sem a manifestação da representante do CT.
- *Assessorias presentes* – Assim como em Veredinha, no CT de Padre Paraíso não possui nenhuma assessoria formal. No entanto, não foi observado nenhuma orientação técnica aos membros do Conselho, aparentemente o Colegiado não apresenta como demanda as assessorias. Importante destacar que nas oficinas, por exemplo, em quatro

encontros, os membros do CT estiveram presentes em três. Apenas uma conselheira podemos considerar como atenta as informações ali apresentadas, posto que ela participou de forma moderada das discussões, apresentando por vezes alguns questionamentos. Isso significa que os demais atores da Rede participaram das oficinas e das reuniões de Rede, buscando constantemente atualizar seus conhecimentos através da capacitação, enquanto o CT de Padre Paraíso não demandou. No questionário aplicado junto aos membros do CT, na questão 23 “Qual o assessoramento o CT recebe atualmente” em primeiro lugar com 83,3% dos participantes marcando a opção motorista, e em segundo com 66,7% a opção assessoria jurídica. (Ver gráfico questão 23, PP)

Gráfico 6 – Assessorias do Conselho Tutelar de Padre Paraíso

23 – Qual assessoramento o colegiado do CT recebe atualmente?



Fonte: Questionário aplicado aos membros do CT de Padre Paraíso Set/Out 2023

Importante destacar que diferentemente dos demais colegiados, foi observado que o CT de Padre Paraíso a pouca articulação com os demais órgãos, apesar de possuir uma Rede

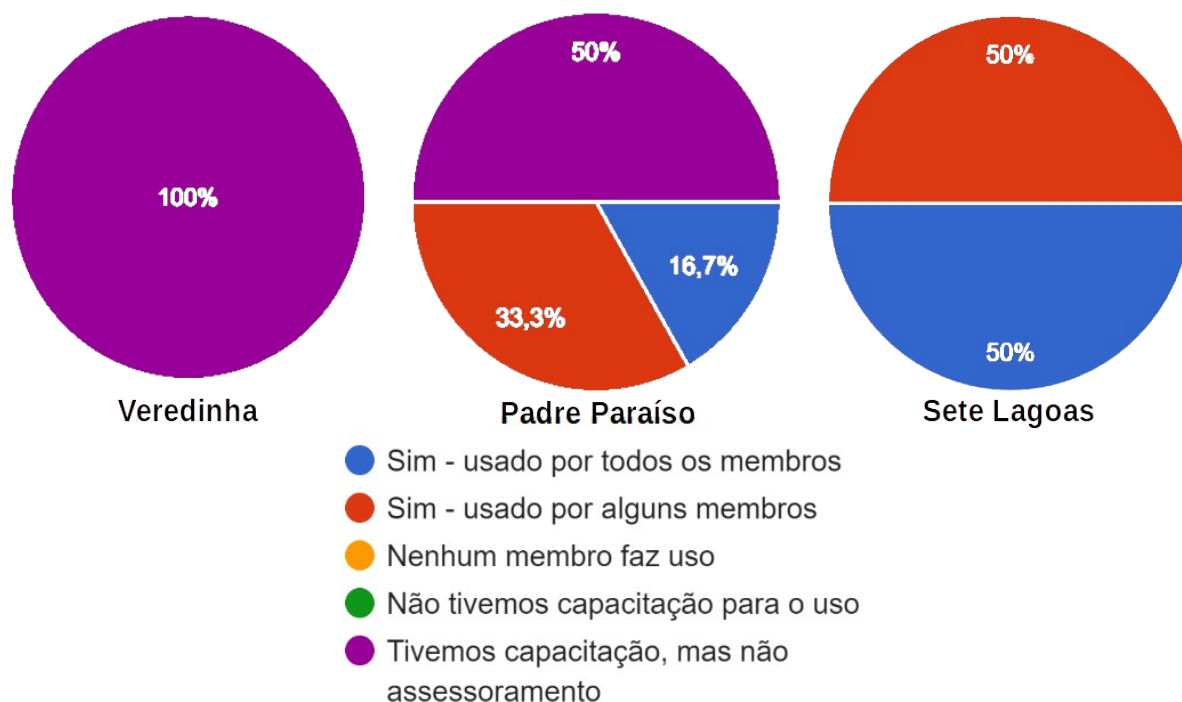
mais ativa e vínculos mais efetivos a exemplo da ONG Menina Dança. Além do reconhecimento do trabalho das demais instituições privadas do município como a ASCOPP e Creche Alertas que realizam trabalhos relevantes com crianças e adolescentes segundo representantes da *Rede Social de Proteção*. Esta observação de isolamento do CT frente ao restante da Rede revelou também falta de coesão interna no colegiado. Relatado reservadamente por um dos membros do conselho durante uma visita a sede, de que a maioria das tomadas de decisões não eram colegiadas e sim cada conselheiro realizava seus encaminhamentos. Essa situação inclusive impedia que o uso do SIPIA²¹ pudesse avançar, considerando que os encaminhamentos no sistema devem ter ao menos o aval de três membros para consolidar o registro e o devido encaminhamento pelo próprio sistema. Assim, havia muitos casos iniciados no atendimento pelo sistema e paralisados aguardando a avaliação e aprovação dos demais membros, como relatou a conselheira. Uma situação que gradativamente levava ao abandono do SIPIA e cada conselheiro passando a resolver seus problemas “emergenciais” de forma isolada.

Essa problemática do uso efetivo do SIPIA também foi observada nos demais colegiados, há uma certa resistência para a efetividade do uso do sistema por todo colegiado. Em resposta ao questionário aplicado junto aos membros dos colegiados sobre o uso do SIPIA foi feita a seguinte observação: Em Veredinha admite-se que nenhum membro faz uso do sistema, em Padre Paraíso o uso do SIPIA pelos membros foi admitido apenas por 16,7% dos membros. Em Sete Lagoas 50% responderam que os membros fazem o uso do sistema. Em relação a capacitação para o uso do sistema é observável que nenhum membro marcou “não tivemos capacitação para o uso” o que indica que em algum momento ocorreu a capacitação. (Ver gráficos comparativos da questão 20, VE; PP e SL)

²¹ Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA Conselho Tutelar é um sistema de base de dados criado desde de 1997 e veio aprimorando-se para registrar os atendimentos pelo conselho tutelar de todo Brasil e gerar dados estatísticos sobre a violação de direitos desse público. O uso não é obrigatório, mas todos os membros titulares dos colegiados devem registrar junto ao conselho estadual dos direitos de criança e adolescente e obter individualmente suas senhas de acesso. O sistema é ligado ao Ministério dos Direitos Humanos e tem o controle do CONANDA (Manual SIPIA, 2019).

Gráfico 7 – Gráfico comparativo dos municípios.

20 – O colegiado do C.T. usa o Sistema de informação para Infância e Adolescência – SIPIA?

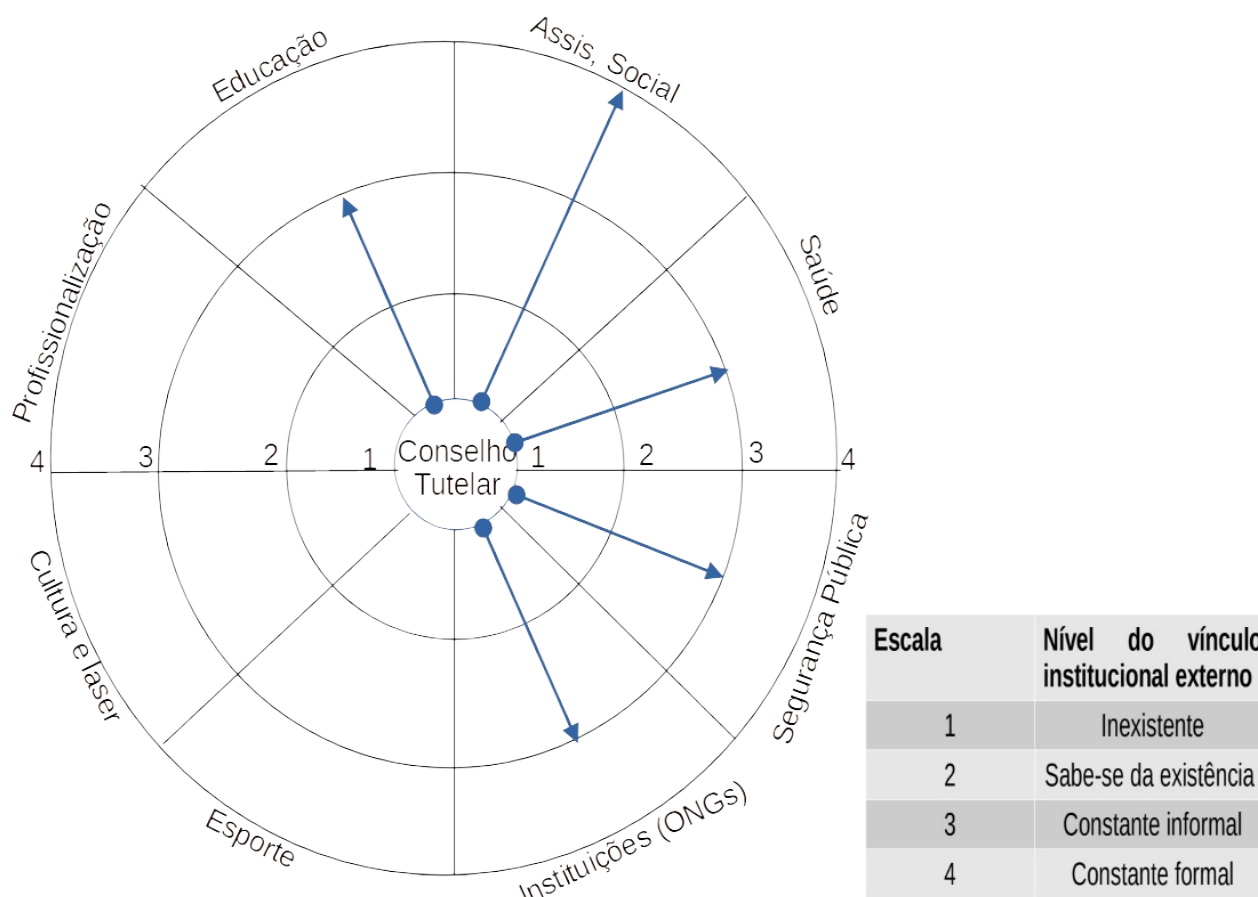


Fonte: Questionário aplicado aos membros dos CTs estudados ago/dez 2023

Em relação ao *Mapa Mínimo da Rede Institucional Externa* do CT de Padre Paraíso, ficou evidenciado que há uma Rede ativa mesmo que o Conselho Tutelar não participe integralmente. Há um sentimento dentro da Rede que essa falta de sinergia entre os órgãos e o colegiado do CT seja transitório considerando que as eleições para escolha de novos membros estariam próximas. De fato, nas eleições no mesmo ano (2023) apenas um integrante dos titulares foi reeleito para mais quatro anos. Portanto a presença regular dos setores da Assistência social (CRAS, CREAS e Abrigo, CMDCA – onde estabelece uma relação obrigatoriamente administrativa com o CT “constante formal”), da educação (coordenadores e técnicos) da Saúde (CAPS/saúde), da segurança pública (PMMG) e a ONG “Menina Dança” estabelece com o Colegiado do CT uma relação “constante informal” por não possuir nenhuma obrigatoriedade formal para o vínculo. Não houve a presença ou citação de nenhum

órgão relacionado a profissionalização, esporte, cultura e lazer. São “inexistentes” para o colegiado do CT e consequentemente para compor a *Rede Social de Proteção* de Padre Paraíso.

Imagem 5 – Mapa da rede institucional externa de Padre Paraíso.

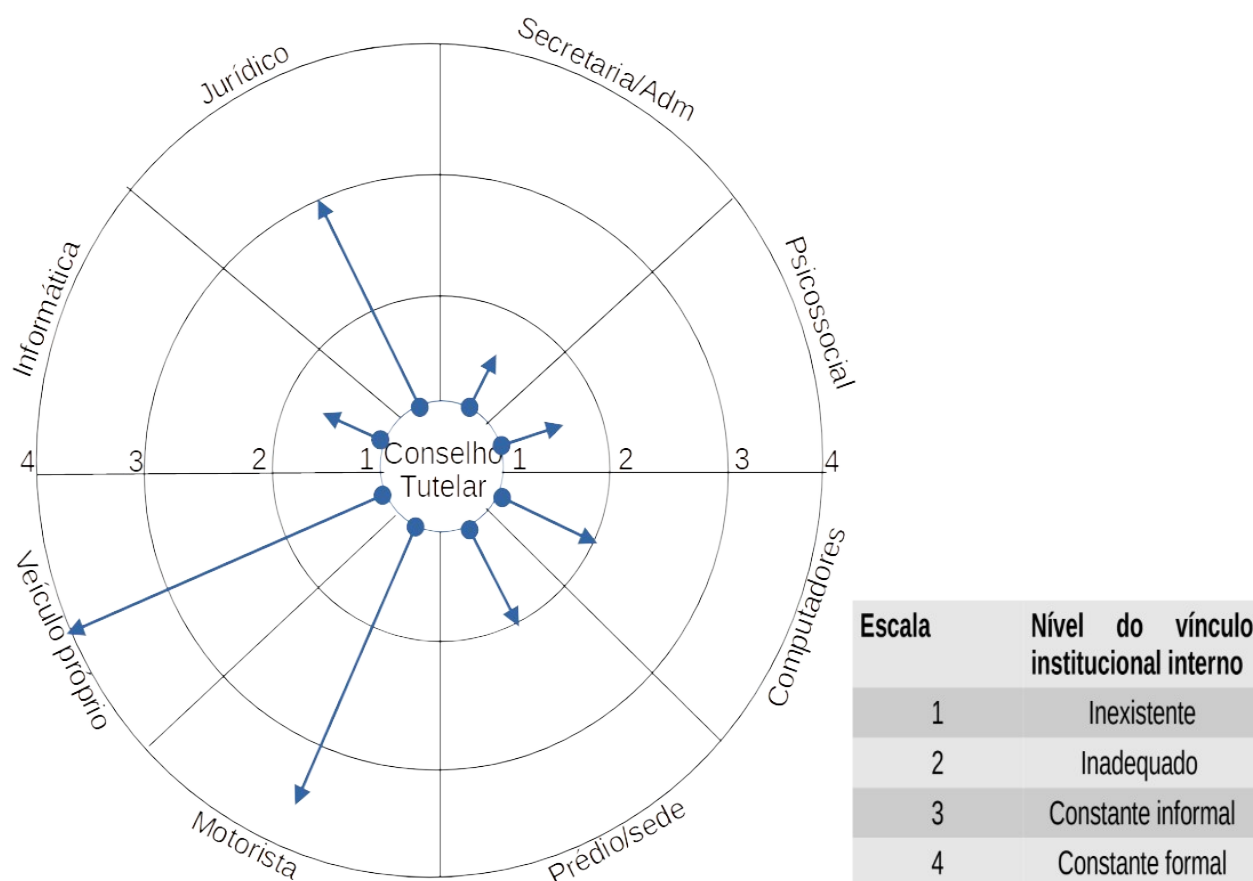


Mapa Mínimo da Rede institucional externa do CT de Padre Paraíso

As relações internas do Conselho Tutelar de Padre Paraíso, que para este estudo estamos estabelecendo “o nível de relação institucional interna”, ou seja, a capacidade de coesão e de sinergia interna do colegiado que cria capacidades de respostas efetivas às atribuições dadas ao órgão. Neste aspecto, o *Mapa Mínimo da Rede Institucional Interna* do CT de Padre Paraíso refletiu alguns desafios para sua coesão. Estes desafios estão no próprio modo de atuação isolada dos membros, dificultando uma posição clara da instituição, tanto para demandar assessorias como equipamentos mais adequados ao trabalho. Para os equipamentos identificamos que o *veículo próprio* é o equipamento que estabelece maior nível dentro do Mapa. Este equipamento foi adquirido recentemente por recursos de emenda

parlamentar ainda no ano de 2022, sendo de uso exclusivo do colegiado. Os demais equipamentos, *computadores* e as condições do *prédio/sede* não possuem o mesmo *nível* como apresentado com o veículo. Em visita observamos um ambiente *inadequado* pequeno e sem salas reservadas para atendimento individualizado assim como em relação aos computadores, 83,3% dos membros responderam que há apenas um equipamento em funcionamento para todo colegiado. Em relação as assessorias os membros apontaram que o apoio mais efetivo é o de *motorista* e em segundo lugar *jurídica*, as demais quase inexistentes ou são inadequadas.

Imagem 6 – Mapa da rede institucional interna de Padre Paraíso.



Mapa Mínimo da Rede institucional interna do CT de Padre Paraíso

4.2.3 Rede Social de Proteção de Sete Lagoas

Sete Lagoas é um município com características dos grandes centros urbanos. Possui uma população de 227.397 habitantes. Quase 98% dessa população residem na zona urbana sendo uma densidade demográfica de 423,28 hab/km². O município está situado na mesorregião metropolitana de Belo Horizonte e microrregião de Sete Lagoas. Entre os três municípios estudados é o que apresenta melhores condições para o desenvolvimento social e humano sendo o mais completo de aparelhos públicos em funcionamento, classificado como porte grande. Verificando os quadros comparativos I e II, observa-se que o município apresenta melhor IDH (0,760) e baixo índice de vulnerabilidade (0,23) entre os municípios pesquisados.

No que se refere aos equipamentos públicos e instituições Sete Lagoas possui vários equipamentos em diversidade e em quantidade. A maioria desses órgãos e equipamentos atendem um público numericamente bem acima dos outros dois municípios. Pegamos como exemplo do Conselho Tutelar: o município possui três colegiados e dividindo a população atual por colegiado seria 1/75.799 (um colegiado para setenta e cinco mil habitantes), lembrando que é recomendado pelo CONADA um colegiado para cada 100 mil habitantes. Em Padre Paraíso 1/17.334 (um colegiado para dezessete mil habitantes) e em Veredinha 1/5.181 (um colegiado para cinco mil habitantes). Assim, verifica-se que uma mesma estrutura (um colegiado com cinco membros) terá uma demanda proporcionalmente diferente considerando seu território e sua população. Proporcionalmente, Veredinha, apesar de um número menor de equipamentos possui uma demanda populacional catorze vezes menor que Sete Lagoas.

Em relação as instituições da sociedade civil, este também possui um número absoluto bem maior. Observando as áreas de atuação dessas entidades é possível notar o crescimento das instituições declaradas atuando em Religião. No quadro comparativo III seguindo a coluna de cada município as instituições de maior atuação estão ligadas a Religião com 35,72% (ver anexo quadro comparativo III). Se traçamos uma diagonal no quadro comparativo, iniciando na última linha na coluna de Veredinha e terminando na primeira linha da coluna de Sete Lagoas, verificamos que Veredinha fica com 10% de suas instituições ligadas a religião e no meio está Padre Paraíso com 21,5% atuando em religião. Pesquisando na plataforma “Mapa das organizações da sociedade civil” do Ipea, observa-se que os CNPJ

dessas instituições que atuam em Religião, são igrejas de diversas denominações, que se formalizaram como pessoa jurídica.

A *Rede Social de Proteção* de Sete Lagoas apresenta-se de maneira singular, isso porque diferentemente dos demais municípios a Rede é setorizada compondo três diferentes regiões do município. Além disso, os colegiados dos CTs de Sete Lagoas participam de três tipos diferentes de Rede, 1 – Rede para estudo específico de um algum caso com o órgão específico sobre o assunto (exemplo, questões junto ao abrigo de alguma criança institucionalizada), neste caso as reuniões são esporádicas de acordo a demanda; 2 – *Rede Social de Proteção* territorializada vinculada ao setor de atuação do CT, conhecida como “Atenção em rede a crianças e adolescentes - ARCA” nesta as reuniões são ordinárias e cada setor possui um cronograma anual com agenda mensal das reuniões e definição de qual órgão será o mobilizador do encontro (ver anexo calendário de reuniões mensais 2023 do setor I); 3 – Rede formada pelas três ARCAs do município, o objetivo é avaliar o andamento dos trabalhos e trocar experiências.

- *Coordenação e liderança da rede* – Atenção em rede a crianças e adolescentes – ARCA, esse é o principal formato da *Rede Social de Proteção* de Sete Lagos. Neste formato a coordenação da Rede é feita de forma setorizada e alternada de acordo com cada território. A Rede como um todo é liderada pela política municipal de atenção básica na saúde. O aparelho ligado a política municipal de saúde responsável por essa articulação é o CAPSi (Centro de Atenção Psicossocial infantil). A Rede é dividida em nove áreas de atendimento (congregando vários bairros), em cada área é criado um cronograma de reuniões mensais, um mobilizador/coordenador para reunir ali todos os serviços públicos e privados de atenção a criança e ao adolescente. Anualmente há três encontros dessas ARCAs com objetivo de avaliar o trabalho e atualizar as informações, conhecido como interARCA.

“Estas reuniões ocorrem três vezes ao ano para discutir questões relativas ao desafiante cuidado realizado à população infantojuvenil pelos equipamentos das áreas da Assistência Social, Educação, Saúde, Sistema Socioeducativo, Organizações da Sociedade Civil, entre outros que compõem a rede no município” (Página do Instagram – @secretariadesaude desetelagoas – post 23 agos/2023).

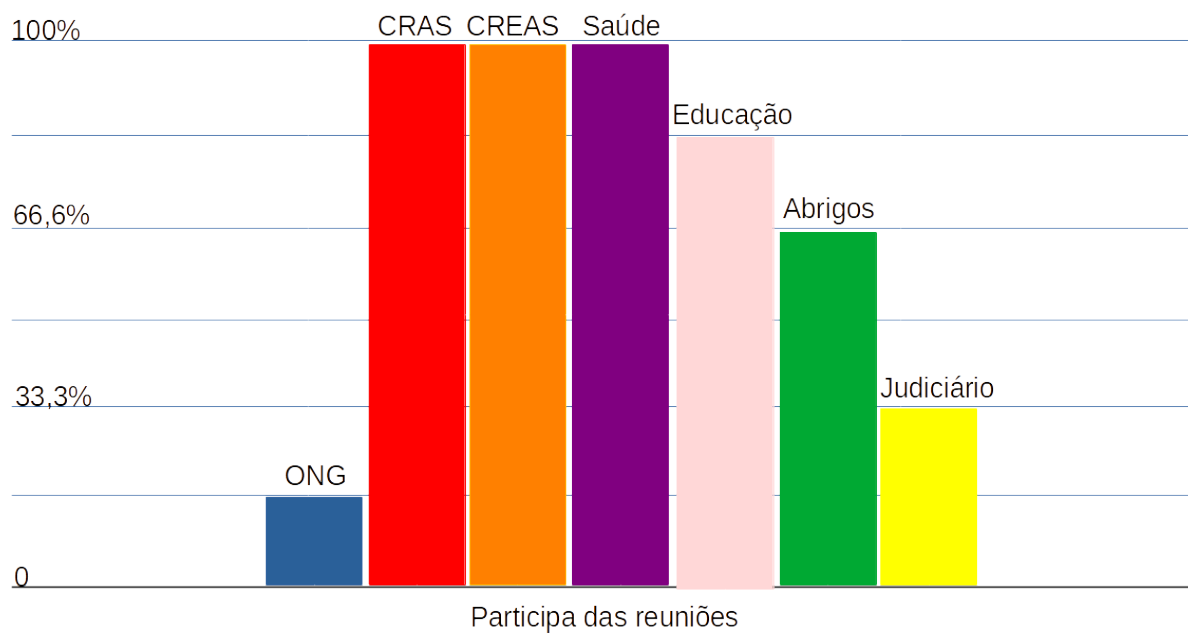
- *Pauta e condução da reunião* – No dia 05 de julho de 2023 as 13:00h na Escola Estadual Modestino Andrade Sobrinho ocorreu uma reunião da ARCA do setor VI. A reunião foi coordenada pela conselheira tutelar, como estava previsto no cronograma.

Após definir quem faria a ATA da reunião, que também é alternado entre os participantes em ordem alfabética, deu-se o início definindo a pauta e passando a lista de presença. A pauta foi construída principalmente por casos referenciados pela representante do CAPSi, pelo Conselho Tutelar e pelas representantes das escolas.

- *Atores mais frequentes* – Havia quinze representações das instituições na reunião de Rede, catorze eram do setor público: quatro escolas estaduais, duas escolas municipais, saúde da família, um CAPS adulto e um CAPS infantil, um CREAS, um CRAS, uma instituição privada que trabalha com profissionalização de adolescentes e apoio comunitário (Projeto Local de Envolvimento Comunitário - PLEC) e um membro do Conselho Tutelar. No questionário aplicado junto aos membros do CT, na questão 04 “Quem é mais frequente nas reuniões de Rede?” 83,3 % responderam na opção: “Representantes do governo municipal” e na questão anterior “quem participa das reuniões de Rede?”. Todos reconheceram que o CRAS, CREAS, CAPS/Saúde estão sempre presentes e 83,3% também afirmaram que representantes da Educação se fazem presentes nas reuniões. (Ver gráficos questões 04; 03; SL)

Gráfico 8 - Reuniões de Rede em Sete Lagoas

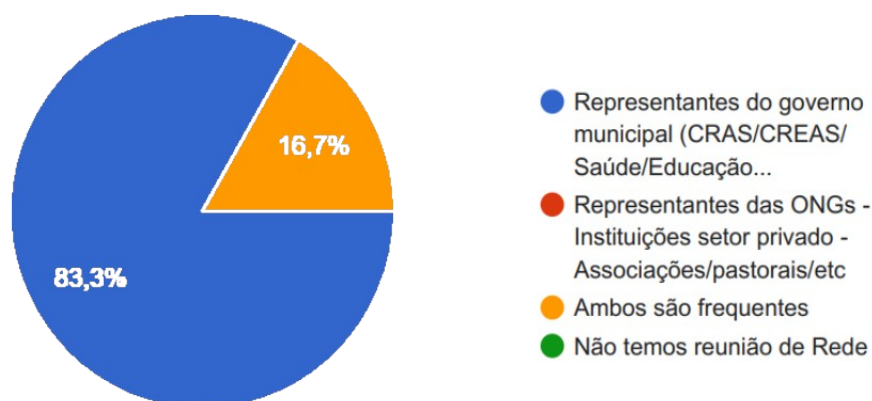
03 - Quem participa das reuniões de Rede em Sete Lagoas?



Fonte: Questionário aplicado aos membros do CT de Sete lagoas Nov/Dez 2023

Gráfico 9 - Reuniões de Rede em Sete Lagoas

04 -Quem é mais frequente nas reuniões de Rede – Sete Lagoas?



Fonte: Questionário aplicado aos membros do CT de Sete Lagoas nov/dez 2023

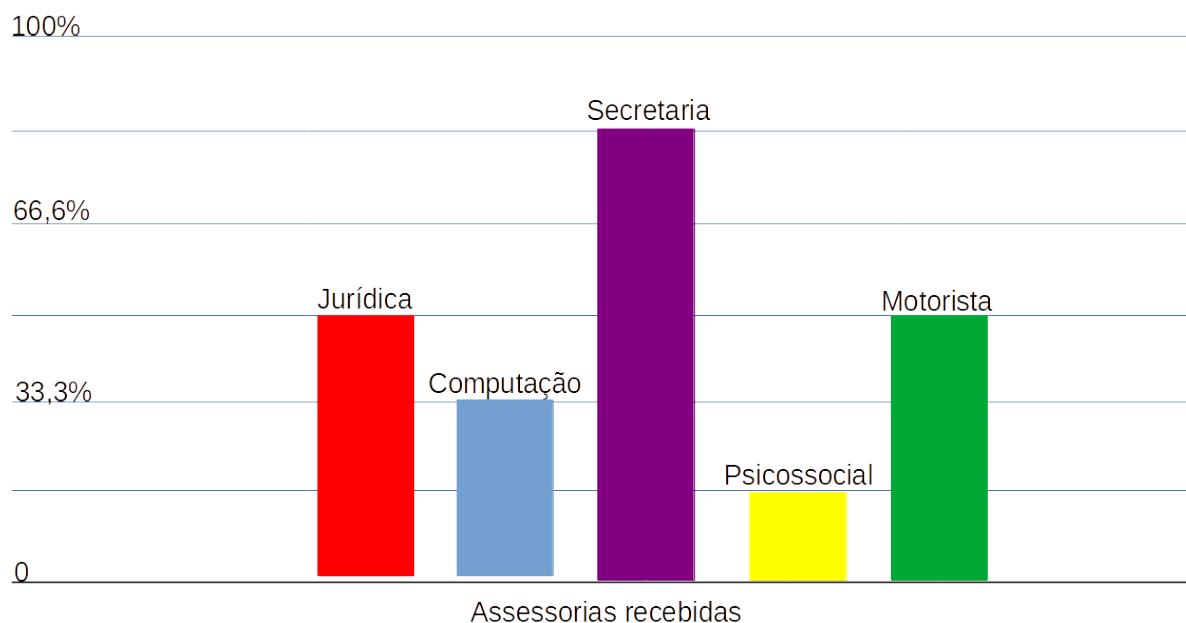
- Estudo de caso e diagnósticos* – Na reunião do dia 05 julho em pouco mais de duas horas de trabalho efetivo, a equipe reunida debateu e firmaram compromissos na tomada de decisões em 21 (vinte e um) casos. Todos os casos referenciados pelos representantes da educação (supervisores e diretores), saúde da família (agentes de saúde e psicólogos), CRAS (assistente social). A conselheira tutelar presente tinha conhecimento prévio dos casos apresentados ou de seus diagnósticos. Em resumo, a maioria dos casos eram questões relacionadas de saúde mental, e o uso de substâncias psicoativas, seja de crianças ou de seus genitores. Importante destacar que no terceiro caso em discussão, sobre um núcleo familiar onde vivem duas crianças e dois pré adolescentes, todos em situação muito vulnerável devido o agravamento da saúde mental da genitora, a solução foi encaminhar os maiores para a instituição privada que estava presente, conhecida como PLEC e assim, alternando entre a escola e essa instituição diminuiria paliativamente o tempo de exposição aos riscos avaliados pelos técnicos presentes. Este caso indicou uma relação afinada entre a instituição PLEC e o

setor público. A representante da instituição também conhecia o histórico do núcleo familiar e colocou à disposição o trabalho da ONG.

- *Assessorias presentes* – A conselheira tutelar presente que coordenou, conduzindo a pauta e administrando as falas, os encaminhamentos, lista de presença e ordem das prioridades, demonstrou ter muito conhecimento dos objetos ali debatidos. Possuía entendimento dos casos e o histórico dos mesmos. Não foi apresentado parecer ou opinião de alguma assessoria relacionado ao Conselho Tutelar e não havia nenhum técnico presente com essa função, apenas técnicos representando seus departamentos. O conhecimento e desenvoltura da conselheira tutelar pareceu muito mais pela sua vivência e experiência com o trabalho. No questionário aplicado junto aos membros do CT, na questão 23 “Qual o assessoramento o CT recebe atualmente” em primeiro lugar com 83,3% dos participantes marcando secretaria/produção de documentos. Motorista e jurídico em segundo lugar como a opção marcada por 50% dos participantes. (Ver gráfico questão 23 SL)

Gráfico 10 – Assessorias do Conselho Tutelar de Sete Lagoas

23 – Qual assessoramento o colegiado do CT recebe atualmente?



Fonte: Questionário aplicado aos membros do CT de Sete lagoas Nov/Dez 2023

Na proposta de desenhar o *Mapa Mínimo Institucional Externo* do Conselho Tutelar de Sete Lagoas usaremos como referência a *Rede Social de Proteção* “ARCA”. Este modelo é mais ajustado a proposta inicialmente apresentada por reunir vários equipamentos públicos territorializados ligados as principais ações das políticas de educação, saúde e assistência social. Considerando os componentes do *Mapa Mínimo Institucional Externo* passaremos a analisar a reunião de Rede, as visitas à sede dos colegiados e reunião com cada Conselho Tutelar no ano de 2023.

Como descrito, entre todos os mecanismos de encontros institucionais da *Rede Social de Proteção* de Sete Lagoas, os encontros da ARCA observa-se como o espaço de maior vínculo institucional tendo o Conselho Tutelar ocupando parte do protagonismo na Rede. Neste espaço, a política de Educação (municipal e estadual) por exemplo, traz as demandas com a perspectiva de seu público ser atendido e garanta seus direitos através da autoridade do Conselho Tutelar como descrito no ECA. Notadamente naquele setor as escolas participam ativamente dos encontros, além do número relevante de escolas participantes (4 estaduais e 2 municipais), todas representantes participavam das discussões, revelando que há um histórico

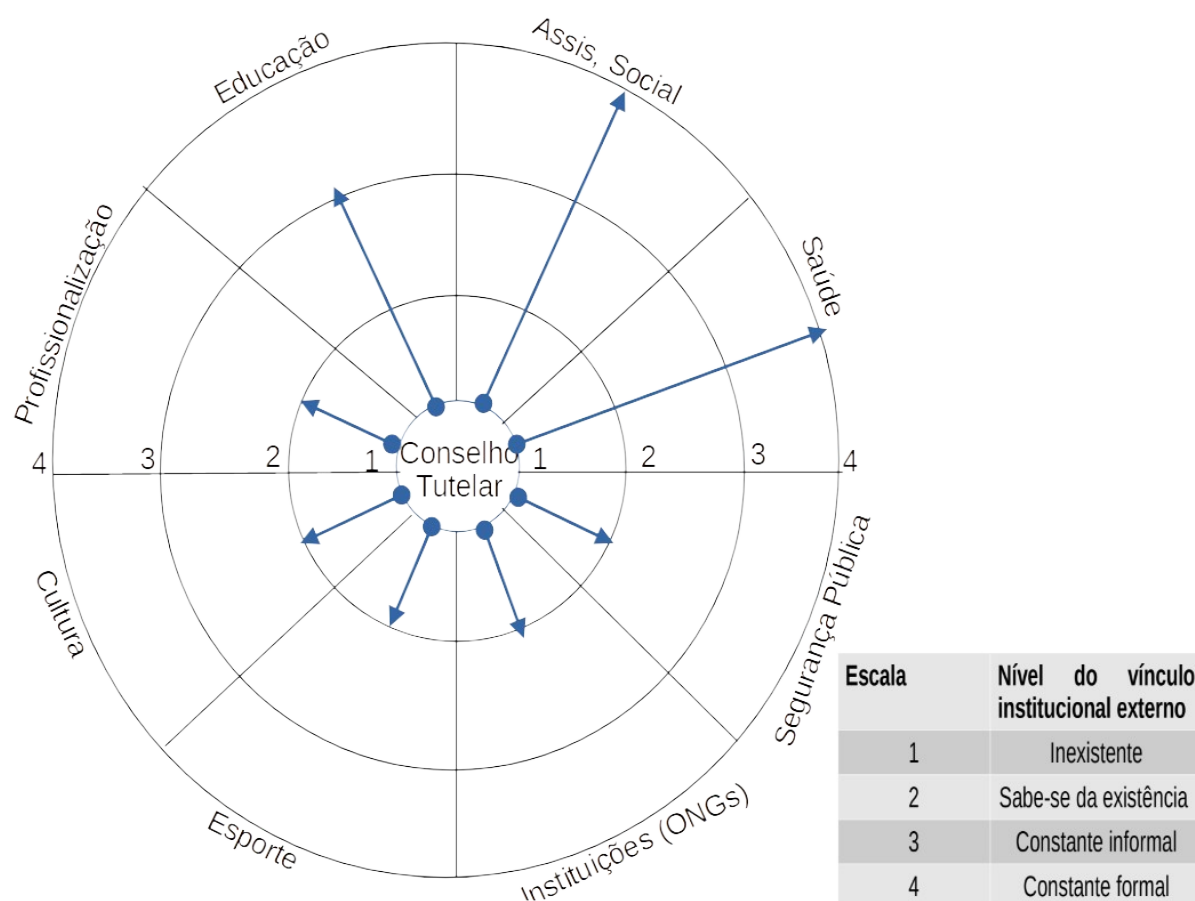
de vínculo *constante*. O protagonismo na reunião de Rede é dividido entre os representantes do CAPS/saúde e do Conselho Tutelar. Estes garantem efetividade na dinâmica de reunião tanto para tomadas de decisões como para coordenar. Todos os casos apresentados, reconhecidos seu nível de gravidade, debatidas soluções e encaminhados tem a liderança do CAPSi/saúde. Como a Rede ARCA é uma iniciativa da própria política municipal de saúde, esse vínculo com o Conselho Tutelar torna-se constante pois é o principal órgão de articulação para o tratamento da saúde mental infantil. Além disso, há uma formalidade de organização, com cronogramas e coordenações propostos antecipadamente, constituindo um nível de institucionalização da Rede. O terceiro vínculo importante estabelecido pelo Conselho Tutelar é com os equipamentos da assistência social (CRAS, CREAS e abrigos). Esta relação é *constante formal* por força do vínculo administrativo (As demandas administrativas dos CTs são viabilizadas pela assistência social com o aval do CMDCA). Mas o vínculo também ocorre de forma constante pelas demandas apresentadas pelo Conselho Tutelar sobre as famílias mais vulneráveis.

Outro aspecto levantado e observado neste estudo está relacionado a segurança pública. Tanto nos encontros com os CTs como nas reuniões não foram citados como parte integrante da Rede Social de Proteção. Em alguns momentos referia-se a segurança pública de tal forma como órgão estranhado daquele ambiente. Em algumas situações que eram citadas adolescentes envolvidos com tráfico de drogas, por exemplo, referiam-se como “um caso de polícia” e davam-se por encerrada aquele caso. A guarda municipal foi a mais citada, mas de maneira que a Rede não estabelece nenhum vínculo, reconhecendo apenas que é um trabalho fora daquele espaço. Assim como, na segurança pública, outras políticas quase inexistentes ou pouco ventiladas dentro da Rede são as ações relacionadas a cultura e esporte, essas são também reconhecidas como ações desconexas com o trabalho da Rede.

Sobre o aspecto de programas e projetos de profissionalização os membros dos CTs reconhecem a existência de bons programas na cidade, a exemplo do jovem aprendiz, no entanto, relatam que está distante de ser inclusivo e atender realmente aos objetivos propostos. Segundo algumas conselheiras, uma ONG da cidade chamada Rede Adolescente Aprendiz que recebe recursos do município através de convênio não aceita jovens encaminhados pelo Conselho Tutelar. Argumentam que o programa só atenderá “jovens de bom comportamento”, o Conselho revela que há cotas de vagas para indicação de vereadores e religiosos entre outras autoridades da cidade. A ONG age com o programa, que recebe recursos públicos, como se fosse de âmbito privado, diz as conselheiras. Apesar de um número significativo de

instituições ativas no município (ver anexo quadro comparativo III), os CTs revelam que não possuem vínculos com a maioria dessas entidades.

Imagem 7 – Mapa da rede institucional externa de Sete Lagoas.

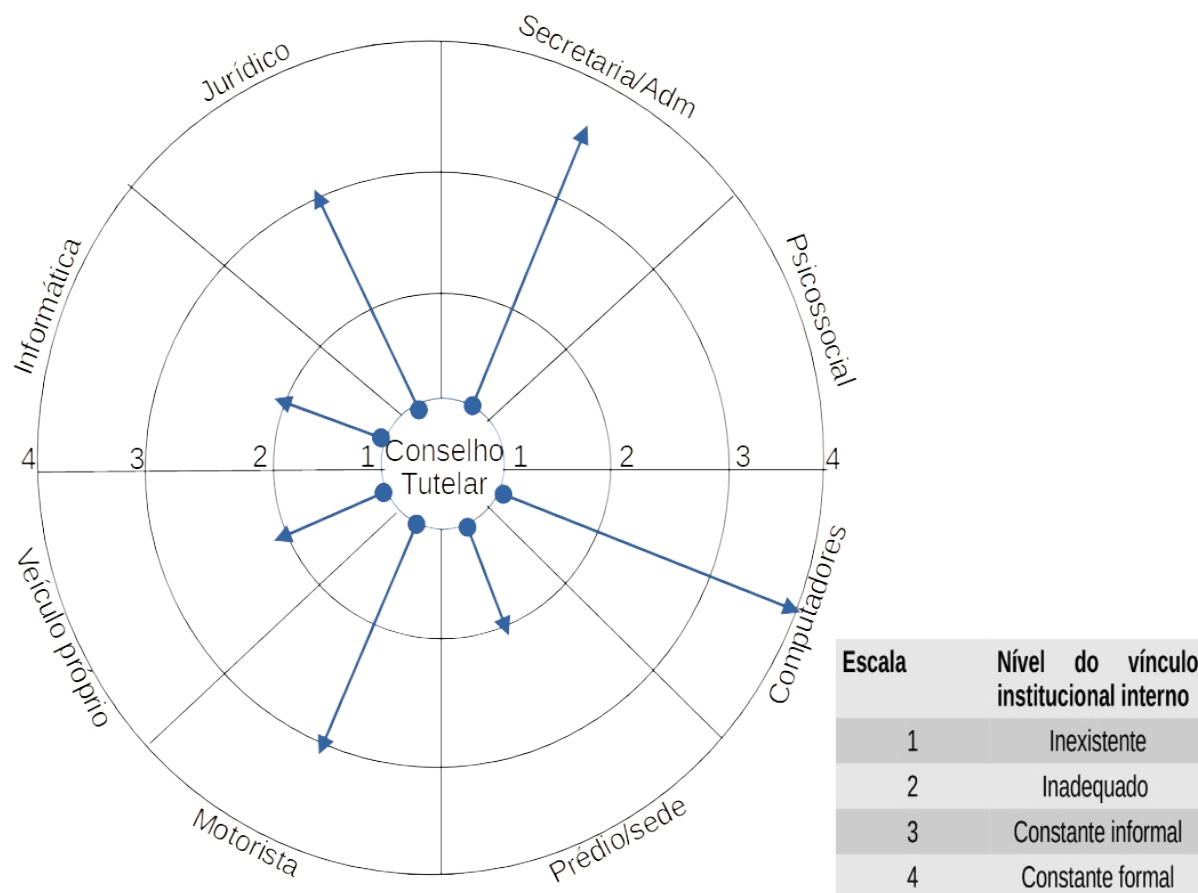


Mapa Mínimo da Rede institucional externa do CT de Sete Lagoas.

Para a análise do *Mapa de Rede Institucional interna* do CT de Sete Lagoas usou-se as observações feitas nas visitas aos três colegiados e as respostas do questionário enviado aos conselheiros. No campo relacionado a assessoria recebida pelos colegiados (jurídica, psicossocial, informática e secretaria) a com maior apontamento (mais de 80%) foi assessoria administrativa. As demais, motorista e jurídico, com 50% do reconhecimento de uma assessoria constante numa certa informalidade, como relataram alguns membros. Não há um reconhecimento de assessoria psicossocial e a informática apenas 33% reconheceram como tendo em algum momento.

Em relação ao prédio/sede, veículos e computadores há duas situações que ainda não se encontram totalmente adequadas que seria os prédios e os veículos. A primeira está relacionada aos prédios alugados, o relato dos conselheiros e de que vez ou outra tem de mudar por falta de manutenção ou porque cessou o contrato com a prefeitura. Todas as sedes são casas residenciais o que dificulta encontrar um imóvel com as demandas do colegiado, como salas de reuniões, recepção, sala reservada para escuta, gabinetes para os membros entre outras. Tudo isso é impossível encontrar adequadamente para locação. Em visita foi observado que o imóvel onde fica a sede de um dos colegiados estava em condições muito ruins, claramente precisando de reformas. As placas de identificação desses colegiados estavam todas apagadas devido a ação do tempo e pouca manutenção, o que inclusive dificulta a localização da sede. A segunda, são os veículos que se encontram em péssimas condições de manutenção, segundo os conselheiros. Houve relatos de não poderem atender uma ocorrência por falta de veículo, ou estarem no meio da visita e ficarem com o carro quebrado. A situação agravou-se de tal maneira que no dia 18 de agosto de 2022 a câmara municipal de Sete Lagoas realizou uma audiência pública, com a presença do representante do Ministério Público, CMDCA e do poder executivo. O objetivo era cobrar mais atenção as demandas dos CTs de Sete Lagoas que se encontrava em situação precária, como foi apresentado em vídeos e fotos. As três sedes, os veículos, os celulares em péssimas condições de uso, a falta de internet por mais de 40 dias são dificuldades enfrentadas pelos conselheiros para trabalhar, além da questão salarial. Em relação a quantidade e qualidade dos computadores, que também foi colocado no questionário, os membros dos colegiados responderam que há um computador para cada membro funcionando razoavelmente nos dias atuais.

Imagem 8 – Mapa da rede institucional externa de Sete Lagoas.



Mapa Mínimo da Rede institucional interna do CT de Sete Lagoas

De modo geral, o ponto comum levantado entre as *Redes*, a gestão municipal e até algumas instituições privadas é a questão do atendimento, explicitados no ECA. Como o Conselho Tutelar não tem nenhuma atribuição de promover atendimentos é constantemente questionado qual o seu papel dentro da Rede. Esse questionamento, direto ou indireto, foi verificado em todos os municípios estudados. Um outro aspecto comum observável entre as instituições pertencentes a Rede está no fato da pouca preocupação com o mal funcionamento do Conselho em relação seus equipamentos. Em Sete Lagoas por exemplo, nas reuniões de Rede e até na audiência pública não houve instituições de nenhum setor que passou a defender a importância do bom funcionamento do Conselho e consequentemente atender suas demandas internas. Em Padre Paraíso e Veredinha de modo bem parecido, inclusive com falas contra as reivindicações apresentadas, como as escalas de trabalho do Colegiado.

Outro aspecto das Redes que podemos destacar como divergentes entre si, estão relacionados a capacidade de resolução e encaminhamentos dos casos. Apesar de verificar sobrecarga de trabalho na *Rede Social de Proteção* de Sete Lagoas foi verificado com maior capacidade de encaminhamento dos casos. Em uma só reunião de duas horas efetivas de trabalho foram debatidos e encaminhados vinte um caso. Em Padre Paraíso e Veredinha com média de tempo próxima a de Sete Lagoas foram debatidos e encaminhados quatro e três casos respectivamente.

Em nenhuma das Redes o Conselho Tutelar foi o protagonista dos processos, havia maior ou menor participação, mas sempre como coadjuvante. Este é um aspecto que reforça a percepção de que o Conselho não é visto como essencial na garantia dos direitos da criança e do adolescente. Em alguns momentos subjugado sua capacidade de tomada de decisão. Essa descrença no órgão Conselho Tutelar é perceptível quando se questiona o papel do Conselho, e não havendo resposta há sempre a sugestão de capacitação para os membros, porque há uma suposição por parte da Rede que o Conselho está conduzindo os casos de maneira equivocada.

Essa análise comparativa das Redes apresentadas até aqui possui uma grande importância para o entendimento do atual desenvolvimento do Conselho Tutelar na sua desafiadora tarefa de “zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (ECA, 1990). Este desafio, como visto, não cabe apenas ao órgão constituído a partir do ECA. O Estatuto sem dúvida é o principal instrumento para a estruturação de uma política efetiva de proteção. Portanto, como visto, depende de um conjunto de fatores entre eles um Sistema de Garantia de Direitos – SGD que possua órgãos bem estruturados e alinhados com a política. No entanto, não tem sido fácil a aplicação efetiva desses direitos, principalmente na articulação em *Rede Social de Proteção*.

As Redes, como um todo, são reconhecidas como o caminho possível para ampliar a proteção de crianças e adolescentes. Há um consenso de que o trabalho em Rede é a saída para muitos dos gargalos, mas, muitas vezes não encontra respaldo na aplicabilidade das ações de alguns órgãos de atendimento. De certa maneira, nossa primeira observação é o quanto que a Rede potencializa a garantia de direitos desse público, considerando que são vários órgãos envolvidos e em especial o Conselho Tutelar que tem como sua função primeira “vigiar” essa efetividade dentro dessa articulação. Mas deve-se perguntar o quanto que esse órgão, encarregado de zelar por esses direitos está coeso internamente? Há um bom desenho interno de funcionamento? Qual estrutura que sustenta o conselho tutelar além da legislação

do ECA? Qual a dinâmica de identificação do direito violado, como se dá o debate entre os membros e a tomada de decisão? Muitas dessas questões foram apontadas no *Mapa mínimo institucional interno*, mas, algumas lacunas ficaram principalmente no que diz respeito aos membros do colegiado, sua formação, suas experiências profissionais, postura político ideológica entre outras. Portanto faz-se necessário abordar brevemente sobre o perfil de candidatos que se interessam atualmente pelo Conselho Tutelar.

4.3 Membros do Conselho Tutelar: perfil e origem profissional.

São cinco integrantes titulares para cada colegiado do Conselho Tutelar. Estes possuem vínculo de servidor público, sua função é de interesse público, como define o ECA (1990), recebem salário e benefícios como férias e décimo terceiro além do direito à licença maternidade e de saúde. Durante os quatro anos de validade do processo os suplentes não recebem nenhuma remuneração e serão chamados a tomarem posse caso algum titular se afaste por férias, licença ou outro motivo. Portanto, todos os conselhos tutelares elegem cinco titulares e “os demais candidatos seguintes serão considerados suplentes, seguindo-se a ordem decrescente de votação” (art. 6º resolução nº 231, CONANDA, 2022).

Importante lembrar que o candidato(a) a conselheiro(a) deve ser maior de 21 anos de idade, possuir inegável idoneidade moral e residir no município. Esses atributos são cobrados através de edital que é apresentado no mínimo seis meses antes do processo de escolha na comunidade, através do voto. Segundo a resolução nº 231 do CONANDA, de 2022, o voto deve ser facultativo e secreto. Além disso, a resolução diz sobre vedar condutas ilícitas e abusivas de “poder político, econômico, religioso, institucional e dos meios de comunicação, dentre outros” (art. 8º resolução nº 231, CONANDA, 2022). A eleição unificada ocorre desde de 2015 em todos os municípios brasileiros de quatro em quatro anos e a posse até 10 de janeiro do ano seguinte. Portanto, o período de análise desta pesquisa compreende, sobre os integrantes dos conselhos tutelares dos municípios aqui referenciados, eleitos em 2019 para a gestão 2020/2023.

Traçar um perfil curricular do(a)s conselheiro(a)s tem por objetivo apresentar um dos principais atributos desse órgão, seus recursos humanos. São estes que garantem que aquelas atribuições apresentadas, ainda na gênese do Conselho, possam efetivamente serem

realizadas. O papel reivindicatório, que é parte do nascedouro do Conselho Tutelar e fundante de suas atribuições que só serão ativadas por conselheiro(a)s cientes desse papel. Essa expectativa criada com a proposta de inserir no ECA um órgão colegiado, *autônomo e não jurisdicional*, que de alguma forma representasse a sociedade civil, nos interesses de crianças e adolescentes, buscava de algum modo substituir a centralidade das decisões em um juiz, separar as questões de ordem socioeconômica das questões jurídicas criminais e garantir o direito à convivência familiar e comunitária. Portanto, os conselheiros e conselheiras teriam um papel mais amplo com um perfil articulador de políticas públicas nas várias áreas e sugerir modificações nas mesmas.

Além de uma boa infraestrutura de atendimento, de equipamentos e novas tecnologias, os recursos humanos, principalmente os membros do colegiado e suas possíveis assessorias são fundamentais para a efetividade das ações. Assim, saber a idade, o gênero, a renda, as experiências profissionais, formação, entender suas experiências políticas e comunitárias, sua relação com as instituições, são os principais pontos para essa análise. Um outro aspecto importante, mas difícil de ser avaliado é o alinhamento ideológico desses membros, isso porque nos últimos anos têm ocorrido uma disputa nos espaços dos Conselhos Tutelares por uma frente ideológica de extrema direita, principalmente ligadas às igrejas neopentecostais. Este movimento tem sido claramente de uma frente conservadora reacionária em todo Brasil que ameaça, em muitas situações, os direitos já consolidados no ECA.

Considerando as eleições para o Conselho Tutelar de 2015, primeira eleição unificada em todo país, vem se observando um crescimento de um perfil mais conservador, com pautas mais no âmbito privado e de valoração moral. Nas eleições de 2023 houve uma ampliação na renovação de candidato(a)s com esse perfil e que se declaram conservadores. (Uol Notícias (2023), Jornal o Globo (2023), El País (2019 e 2020), BBC Brasil (2023), G1(2023). Em verdade, deve-se definir melhor esse conceito de conservador, isso porque candidatos que se opõem à linha ideológica progressista são muitas vezes um perfil mais reacionário e alimentado por falácias de alguns líderes religiosos. Pelo fato de o Conselho Tutelar ser um órgão de Estado, e consequentemente todas as decisões e encaminhamentos devem estar em um contexto laico, o crescimento de candidatos ligados fortemente a religião e ideologicamente em uma postura distante da republicana, pode comprometer a efetividade e decisões do órgão.

Para melhor ilustrar essa exposição de ideias, recordaremos dois fatos que ocorreram no Brasil, um em 2009 e outro em 2020. Estes mobilizaram forças retrógradas para impedir os procedimentos necessários para salvar duas crianças, uma de 09 anos de idade e a outra de 10 anos. Vítimas de violência sexual, elas ficaram grávidas, uma pelo padrasto em Pernambuco e a outra pelo tio no Espírito Santo. Esses dois episódios foram matéria para uma esclarecedora reportagem feita pela revista Piauí em março de 2021, intitulada “*A gente acolhe’ - a saga de um obstetra e a hipocrisia brasileira sobre o aborto*” assinada pela repórter Angélica Santa Cruz.

O primeiro caso ocorreu em 2009 e ficou conhecido como “o caso da Alagoinha”, uma referência a cidade de origem da criança em Pernambuco. A criança estava com a gestação entre 4 a 5 meses de gêmeos e encontrava-se acompanhada da mãe no Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira (Imip), um complexo hospitalar em Recife para o procedimento do aborto, como é garantia legal, desde de 1940, nestes casos de risco à vida da criança além de ser vítima de um estupro. Passaram-se seis dias e nada de ocorrer o procedimento, a razão do atraso estaria sobre um grupo de religiosos que tentavam impedir que a equipe médica fizesse o trabalho. Na liderança desse grupo estaria o arcebispo da Arquidiocese de Olinda e Recife, dom José Cardoso Sobrinho que mobilizou todo seu poder para que não ocorresse o aborto. No entanto, era caso de vida ou morte da criança e a equipe foi colocada contra a parede em razão do poder do arcebispo, tanto sobre a influência no funcionamento do hospital quanto dos acordos feitos entre o Imip e a igreja, além disso o edifício histórico pertence à Santa Casa de Misericórdia do Recife, pertencia a igreja e estava sob as decisões do arcebispo.

Com a demora em realizar o aborto e salvar a criança, a notícia se espalhou e o caso virou conversa de bar, além de acender a fúria entre os religiosos mais reacionários.

“A mãe da menina, preocupada com os riscos à vida da filha, queria muito interromper a gravidez. Mas o apartamento cheio de bichinhos de pelúcia onde a garota era mantida em uma espera dolorosa se transformara no centro de uma peregrinação de religiosos pedindo para que ela desistisse do procedimento” (Revista Piauí, ed. 174, 2021 pg.03)

A equipe técnica do hospital já tinha o posicionamento, não enfrentaria a fúria do líder religioso e seus seguidores, e, portanto, não faria o procedimento. A líder de uma ONG (Grupo Curumim) que trabalha em defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, Paula Viana, conheceu a situação e passou a mobilizar outros meios para salvar a criança. Paula Viana, contactou o médico Olímpio Barbosa de Moraes Filho, obstetra que trabalhava em uma maternidade em Recife conhecida como Centro Integrado de Saúde Amaury de Medeiros - Cisam (Maternidade da Encruzilhada), o médico decidiu por acolher a criança e coordenar o procedimento. Com o apoio do grupo feminista e em absoluto sigilo, a mãe da criança foi orientada a pedir alta e ir para outro centro de referência, no qual o médico Moraes Filho também se aliou ao sigilo e orientou todos os trâmites além de preparar a equipe. O risco político seria grande, uma vez que o arcebispo também mantinha grande influência junto à maternidade e poderia mudar a situação. Mas o procedimento foi iniciado e antes de ser concluído o arcebispo ficou sabendo e furioso buscou ainda interferir. O religioso não tendo sucesso abriu dentro da igreja um processo de excomunhão de todos envolvidos. A família da criança e equipe do Cisam, foram excomungados automaticamente e como o arcebispo fez questão de divulgar em rede nacional, o caso ganhou repercussão inclusive internacional, contrárias e a favor do arcebispo.

O segundo caso ocorreu em 2020, onze anos depois do primeiro, de maneira coincidente ou não, chegou no mesmo hospital em Pernambuco para as mãos do médico Moraes Filho. A criança da cidade de São Mateus/ES, estava enfrentando não só a dor de estar grávida vítima de um estupro, como também enfrentava a ira de religiosos e dessa vez, não só de católicos, mas também de neopentecostais. Importante ressaltar que neste caso, parte dos religiosos agora manifestando contra o aborto estariam dentro do Estado brasileiro, como os conselhos tutelares do Espírito Santo e a ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves. No Espírito Santo não teve conversa, os hospitais referências se recusaram a realizar o procedimento mesmo com ordem judicial. O que levou o secretário estadual de saúde a pedir ajuda à ONG - (Grupo Curumim) para mediar a situação e encontrar um hospital em Pernambuco para o procedimento. O médico Moraes Filho, já diretor do Cisam, acolheu a criança em meio a atos de protestos de religiosos na frente da maternidade. Relatou o médico a reportagem da revista Piauí, que desta vez, a pressão era maior porque os atores que pressionaram contra o aborto legal eram agentes do próprio Estado, inclusive haviam deputados e outras lideranças na porta do hospital ameaçando invadir além de representantes da ministra Damares Alves. Para piorar a situação, uma das

manifestantes mais barulhentas, conhecida como Sara Winter, colocou o nome da criança nas redes sociais, o que trouxe uma repercussão nacional do caso.

“o secretário estava chocado com a maneira como os conselhos tutelares do Espírito Santo, em sua maioria controlados por grupos religiosos, vinham agindo para inviabilizar a interrupção da gravidez de uma menina de 10 anos, estuprada pelo tio” (Revista Piauí, ed. 174, 2021 pg.07).

Apesar de todas as dificuldades e a tentativa de impedimento dos manifestantes na porta do hospital o procedimento foi realizado. Segundo a reportagem as crianças citadas nesses episódios seguiram suas vidas tentando alguma normalidade sendo que a de Alagoinha/PE precisou mudar-se da cidade com a família.

No primeiro caso não é citado em nenhum momento a participação do Conselho Tutelar de Alagoinha/PE, seja a favor ou contrário ao procedimento. Pelos relatos da reportagem e a dinâmica dos acontecimentos não havia um posicionamento do Conselho, ou o mesmo não foi reconhecido em um primeiro momento a responder também pelos interesses da vítima. Há um vazio do principal órgão de acolhimento e defensor dos direitos dessa criança. No segundo caso existe uma presença do Conselho Tutelar e muito mais militante, visto na própria preocupação do secretário estadual de saúde. Uma militância religiosa que fere não só a base para um Estado laico como os princípios e garantias do ECA, sobre o direito à vida, à dignidade e o respeito à criança e ao adolescente e livres para a escolha de sua religião inclusive.

Uma das razões cogitadas para o crescimento dos neopentecostais dentro dos Conselhos Tutelares é o próprio esvaziamento dos movimentos sociais no órgão e uma estratégia dos líderes religiosos neste campo da pauta de costumes. O jornal BBC News Brasil fez reportagem em 2019 chamando atenção para o crescimento dos evangélicos dentro dos conselhos tutelares como estratégias de luta no campo político, quando observa um esvaziamento daqueles candidatos ligados ao campo progressista. O Jornal El País revelou em algumas reportagens sobre a disputa desse espaço dos Conselhos pelos religiosos conservadores. Nas eleições de 2019, segundo o jornal, vários pastores da Igreja Universal do Reino de Deus - IURD, com o aval total da igreja, fizeram essa disputa apoiando candidaturas ligadas à igreja, tanto em São Paulo como no Rio. Nos cálculos do jornal, em São Paulo 53%

do conselheiro(a)s que tomaram posse em 2020 eram ligados às igrejas evangélicas neopentecostais e no Rio estima-se 65% dos conselheiros(a)s.

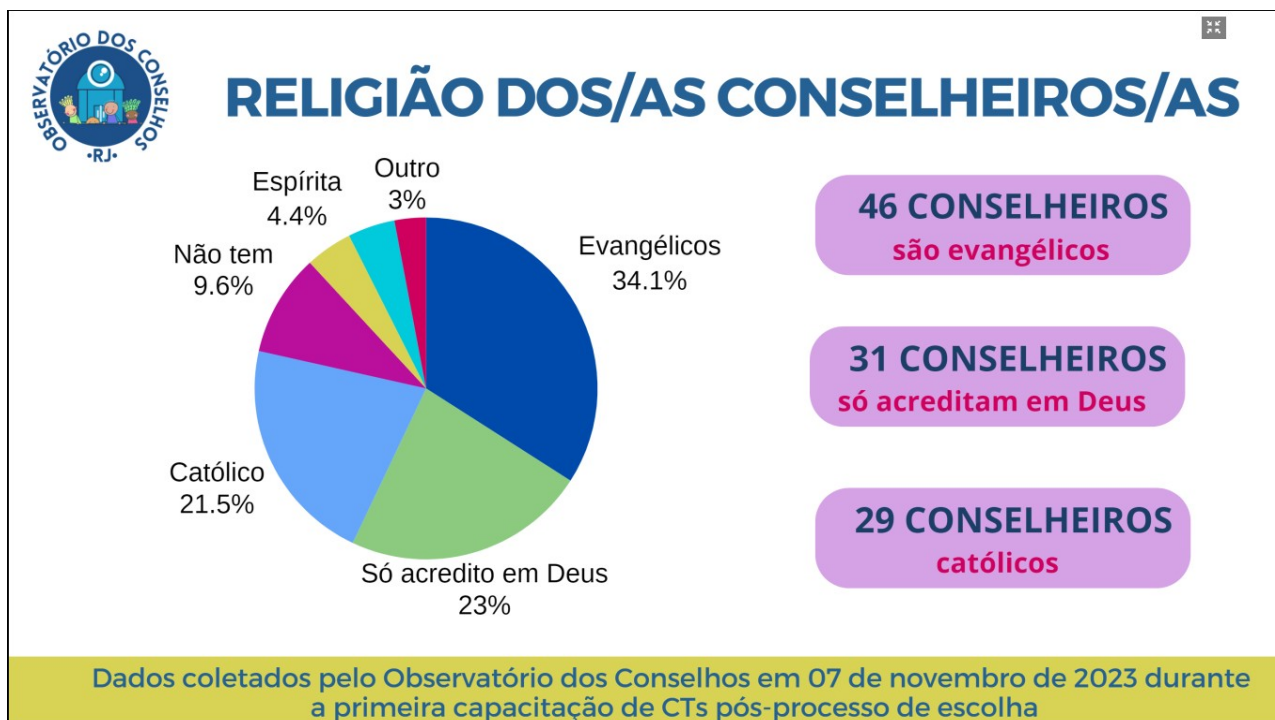
“Este processo de ascensão das neopentecostais nos conselhos tutelares não ocorreu da noite para o dia. ‘Eu comecei a perceber esse impacto de 2008 para cá. Antes ocorria de forma mais tímida, mas a partir daquele ano ficou visível uma atuação mais organizada’, conta Júnior, da APCT²². Nos anos de 1990 o perfil dos conselheiros era de pessoas ligadas a movimentos sociais e algumas pastorais sociais da Igreja Católica. ‘A partir de 2005 começou uma atuação mais ligada a partidos políticos, e em seguida se fortaleceram as neopentecostais’”(El País Brasil, 2020, pg. 04).

Nas eleições de 2023 esse fenômeno de candidatos neopentecostais ampliou, superando as eleições de 2019. O Jornal O Globo, chamou atenção para esse crescimento conservador ligados à igreja evangélicas no Rio de Janeiro. Segundo o jornal, até houve lideranças no campo da esquerda com votação expressiva. No entanto, o crescimento de candidatos com apoio de líderes evangélicos foi maior. Um desses líderes é o pastor Silas Malafaia da igreja Assembleia de Deus Vitória em Cristo, que segundo o jornal elegeu dez candidatos pelo seu apadrinhamento, chegando a declarar que tinha dois e agora tem doze. A igreja Universal do Reino de Deus também manteve seus preferidos na eleição, colocando dentro dos Conselhos Tutelares suas disputas ideológicas.

Um levantamento feito em 2023 com o objetivo de traçar um perfil dos novos membros dos CTs no Rio de Janeiro, realizado pelo Observatório dos Conselhos, ligado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ apontou que nas eleições de 2023 os declarados evangélicos são maioria dentro dos colegiados com 34,1% dos conselheiros(a)s. (Ver gráfico 01 do Observatório).

²² Associação Paulista de Conselheiros e ex-conselheiros Tutelares.

Gráfico 11 – Observatório dos Conselhos (capital do Rio de Janeiro)



Importante ressaltar, que a razão dos membros se declararem como evangélicos, não implica que são ideologicamente conservadores reacionários, não há essa conexão direta e automática. A observação é importante pelo fato de que esse perfil evangélico tem aumentado dentro da instituição, em especial os neopentecostais com forte apoio de seus líderes religiosos empenhados em mudar a atribuição política do órgão. Outro aspecto importante destacar que há um segmento dentro da igreja católica conservador tanto quanto alguns segmentos evangélicos. Os chamados renovação carismática, por exemplo, possuem a busca pela “purificação” do indivíduo, o que muitas vezes entra em conflito com ações próprias do Estado na garantia de direitos. Um exemplo claro está entre os manifestantes contra o aborto, nos casos citados anteriormente, tanto no primeiro caso de Alagoinha/PE quanto no segundo, caso de São Matheus/ES, um segmento dos católicos estavam presentes para impedir um direito da criança. “Os jovens eram integrantes de grupos católicos como Porta Fidei, Deus Conosco, Bento XVI-Maanaim e Diante do Altar, na maioria formados em colégios religiosos de classe média do Recife” (Revista Piauí, ed. 174, 2021 pg.08).

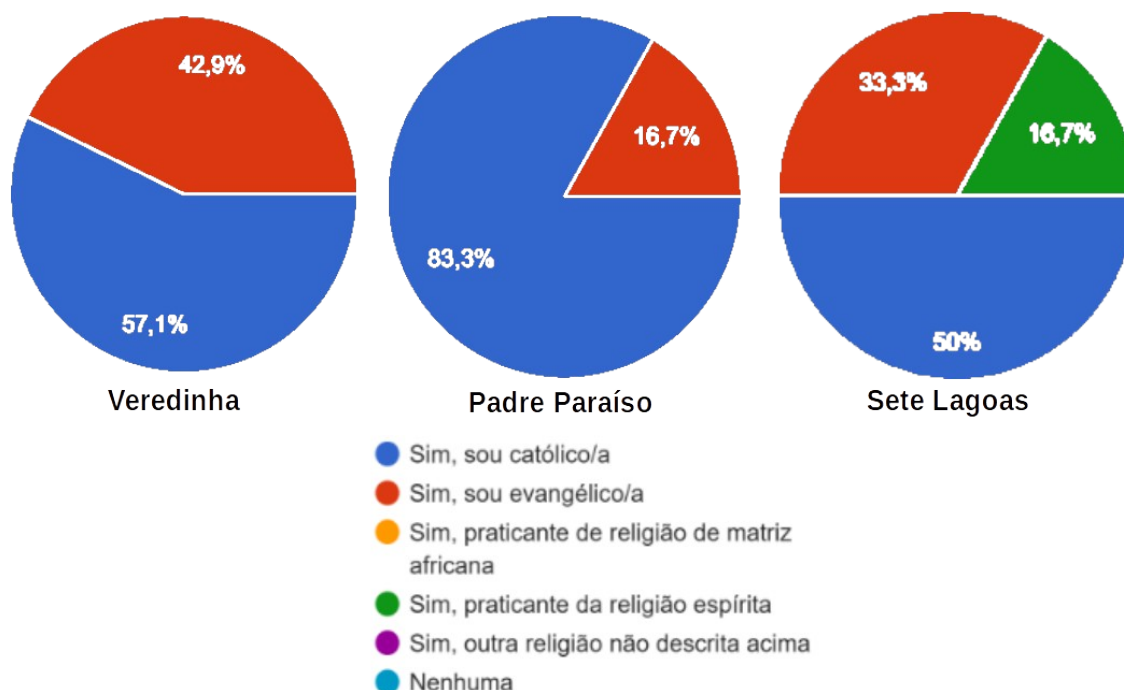
Portanto as bases para essa discussão estão sobre um Conselho Tutelar institucionalmente laico. Neste aspecto o perfil dos membros importa no momento em que as tomadas de decisões passam ser baseadas nas suas crenças e na intolerância religiosa.

Considerando que há uma legislação (ECA) que impõe um posicionamento laico e todas as garantias para a promoção dos direitos à criança e ao adolescente. Não há dúvida sobre a laicidade institucional do órgão Conselho Tutelar, no entanto, há um movimento ideológico neopentecostal que ameaça essa laicidade, isso porque muitas dessas lideranças religiosas tem visto nos Conselhos Tutelares como espaço para acampar suas bandeiras de valor moral, o que em tempos pretéritos havia as bandeiras dos movimentos sociais.

A religião foi uma das questões levantadas para nossa análise comparativa entre Veredinha, Padre Paraíso e Sete Lagoas e os resultados foram marcadamente entre católicos e evangélicos. No entanto, houve um destaque em Padre Paraíso com 83,3% declarando como católicos. Interessante notar que esses declarados católicos em Padre Paraíso são da gestão 2020/2023 onde apenas um membro conseguiu reeleição. Já nas últimas eleições para gestão 2024/2027 foram eleitos dois declaradamente evangélicos, entre os quatro novatos. Inclusive durante a campanha com o apoio irrestrito dos seus líderes espirituais, tanto assim que uma candidata usou o nome de campanha como “Vania da Universal” uma referência a IURD, o que não seria permitido de acordo o artigo 8º da resolução do CONANDA, mas o CMDCA que organiza o processo eleitoral permitiu. (Ver gráfico comparativo da questão 12)

Gráfico 12 – Gráfico comparativo dos municípios.

12 – Você está ligado/a alguma religião?



Fonte: Questionário aplicado aos membros dos CTs estudados ago/dez 2023

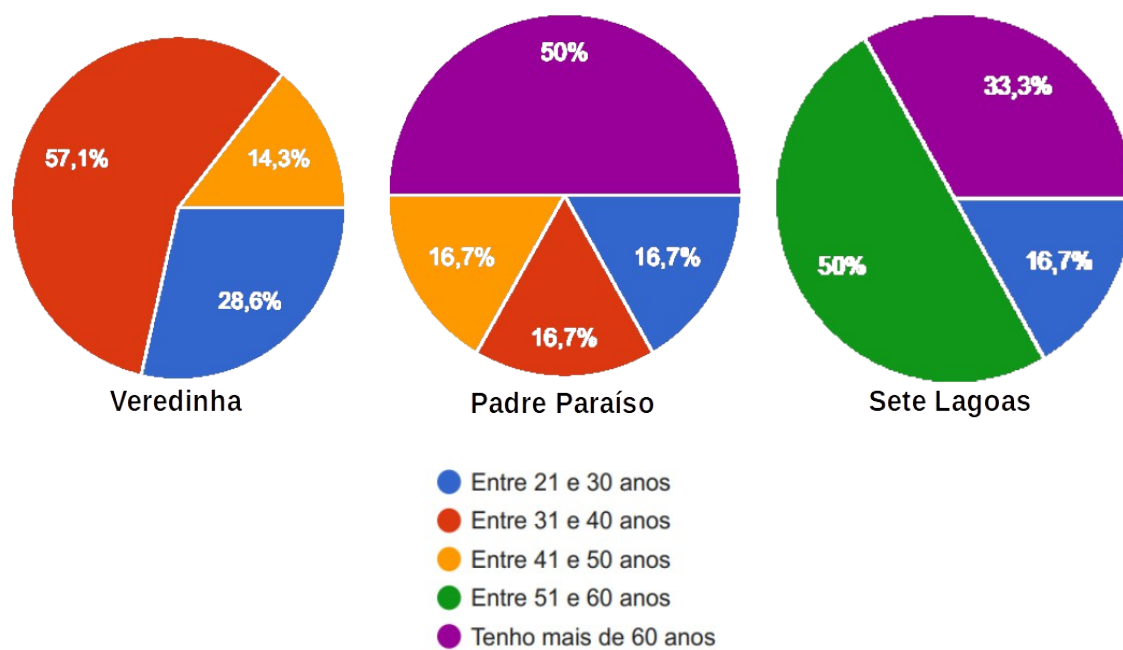
No estudo feito sobre os CTs dos três municípios destacados nessa pesquisa foram inseridas nove questões sobre o perfil dos conselheiros(a)s e as respostas foram organizadas de forma a manter a análise comparativa entre esses colegiados. Além disso foram feitas observações empíricas sobre alguns aspectos, um exemplo é sobre o número predominante de mulheres atuando nos colegiados. Em Veredinha e Padre Paraíso, no período estudado, todos os membros são do gênero feminino. Em Sete Lagoas, dos três colegiados observados apenas em um atuavam dois membros do gênero masculino. As mulheres são predominantes nesses espaços, isso é observável em todo lugar. No levantamento feito pelo Observatório dos Conselhos da UFRJ, dos 190 conselheiros entre titulares e suplentes eleitos em 2023 no Rio de Janeiro 64,4% são mulheres. Em Curitiba, capital do Paraná, 78% dos membros eleitos em 2023 para os colegiados daquela cidade são do gênero feminino. (Jornal Online Plural, 2023). Um outro levantamento feito em Belo horizonte mostrou que as mulheres continuam sendo maioria disputando os espaços dos Conselhos. “Entre as nove regiões que compõem a administração da capital, em duas delas as mulheres representaram 100% dos votos: Noroeste

e Venda Nova. Nas regiões Centro-Sul, Leste, Barreiro, Nordeste e Pampulha, as mulheres receberam, respectivamente, 93%, 86%, 85%, 78% e 67% dos votos” (Comunidade em Ação, Portal de Notícias Regional Norte BH, 2023)

Além do aspecto de gênero também foram destacados a idade média dos conselheiros, sua formação escolar, a experiência profissional, se há uma ligação político partidária além do salário de conselheiro como principal renda ou não. Em relação a idade os conselheiros e conselheiras de maneira geral estão acima dos trinta anos de idade, o que pode indicar que a maioria possui alguma experiência profissional anteriormente. Dos municípios estudados o colegiado mais jovem é o de Veredinha com 85,7% abaixo dos 40 anos de idade. Em seguida vem Padre Paraíso com 50% do colegiado mais de 60 anos de idade. O colegiado com faixa etária maior está em Sete Lagoas com 83,3% dos membros dos colegiados com idade superior a 50 anos. Os resultados obtidos sobre a faixa etária dos colegiados ficam muito próximo dos resultados do Observatório dos Conselhos da UFRJ que também aponta uma média de idade acima dos trinta anos. (Ver gráfico comparativo da questão 09 e do Observatório)

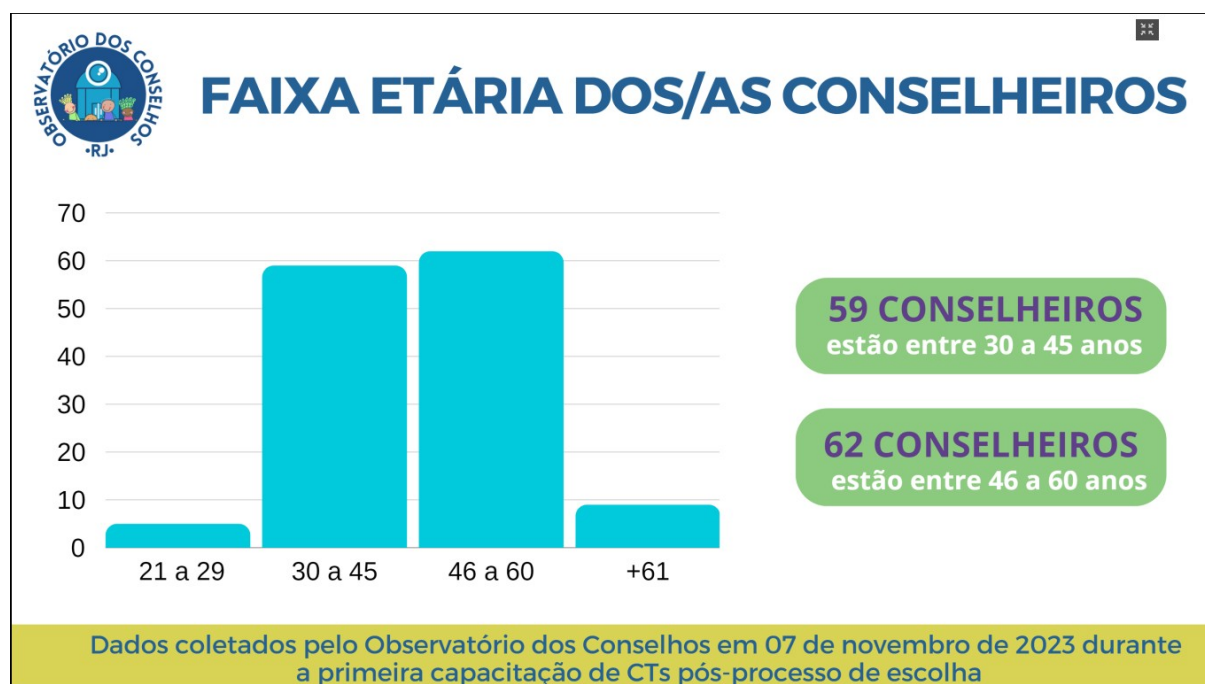
Gráfico 13 – Gráfico comparativo dos municípios.

09 – Qual sua idade?



Fonte: Questionário aplicado aos membros dos CTs estudados ago/dez 2023

Gráfico 14 - Observatório dos Conselhos (capital do Rio de Janeiro)



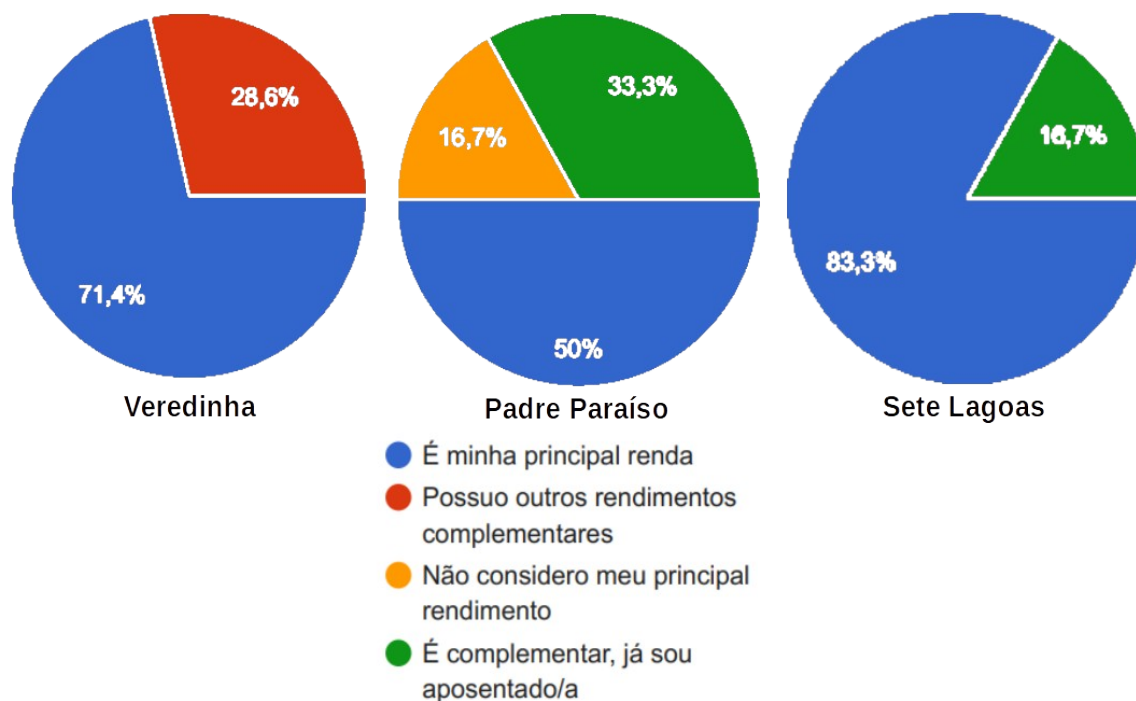
A média de escolaridade dos membros dos colegiados nos três municípios também é muito variada. Houve um destaque que chamou atenção em dois municípios, Veredinha e Sete Lagoas. O primeiro possui 71,4% de seus membros com formação no ensino médio, 14,3% com curso superior em andamento e apenas 14,3% com curso superior completo. Em Sete Lagoas, pelo contrário, 83,3% dos membros declaram possuir algum curso superior completo e sendo apenas 16,7% com ensino médio. Por fim, Padre Paraíso apresenta maior diversidade nos números, 50% com curso superior em andamento, 33,3% possui o ensino médio e apenas 16,7% com curso superior.

Sobre filiação partidária os membros de maneira geral não apresentaram grande ligação com militância política partidária. Nos três municípios estudados apenas Padre Paraíso a maioria declarou está filiada, mas sem militância são 66,7% dos membros, com alguma militância partidária 16,7% e sem filiação 16,7% dos membros. Em Veredinha todos responderam não possui nenhuma filiação partidária. Em Sete Lagoas 83,7% responderam não possui filiação a nenhum partido e 16,7% diz está apenas filiado, sem militância política. Portanto os números indicam que os partidos políticos e o sistema político não é uma referência para esses conselheiros e conselheiras.

O Salário dos membros do Conselho Tutelar no Brasil é bastante diverso chegando a 6,3 mil no Distrito Federal e Cuiabá/MT à 1,9 mil em Aracaju/SE. (Portal Online G1, outubro/2023). Uma pesquisa feita em 2015 pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania com 52,3% dos municípios brasileiros, buscando traçar um perfil dos Conselhos Tutelares no Brasil revelou que havia salários de R\$ 396,00 à R\$ 6.348,00 entre esses municípios pesquisados (Assessoria de Comunicação, MDHC, 2015). Desde 2016 há um debate na câmara dos deputados sobre um piso salarial para esses membros do Conselho. Atualmente tramita na câmara federal o projeto de lei nº 739/2022 com essa pauta. O projeto encontra-se na comissão constituição e justiça e de cidadania e é de autoria do deputado André Figueiredo – PDT/CE (Portal da Câmara dos Deputados, 2023). Em Veredinha o salário-base é um salário-mínimo, que está hoje no valor R\$ 1.412,00 mais uma gratificação de R\$ 121,20. Em Padre Paraíso o salário-base atual é de R\$ 1.838,22 e são pagos as horas extras para os plantonistas que se reverzam entre eles. Sete Lagoas possui um salário-base de R\$ 1.700,00 com mais um tipo de gratificação de R\$ 1.700,00 mais verbas indenizatórias de R\$ 360,00 que chega a remuneração um pouco mais de R\$ 3.700,00 (Portal da Transparência, 2024). Importante destacar que a atividade de conselheiro é exclusiva, não podendo acumular nenhum outro cargo seja público ou privado. Para a maioria que responderam à pesquisa o salário que recebe é a renda principal do conselheiro. (Ver gráfico comparativo da questão 10).

Gráfico 15 – Gráfico comparativo dos municípios.

10 – Sobre o salário de conselheiro tutelar, como definiria?



Fonte: Questionário aplicado aos membros dos CTs estudados ago/dez 2023

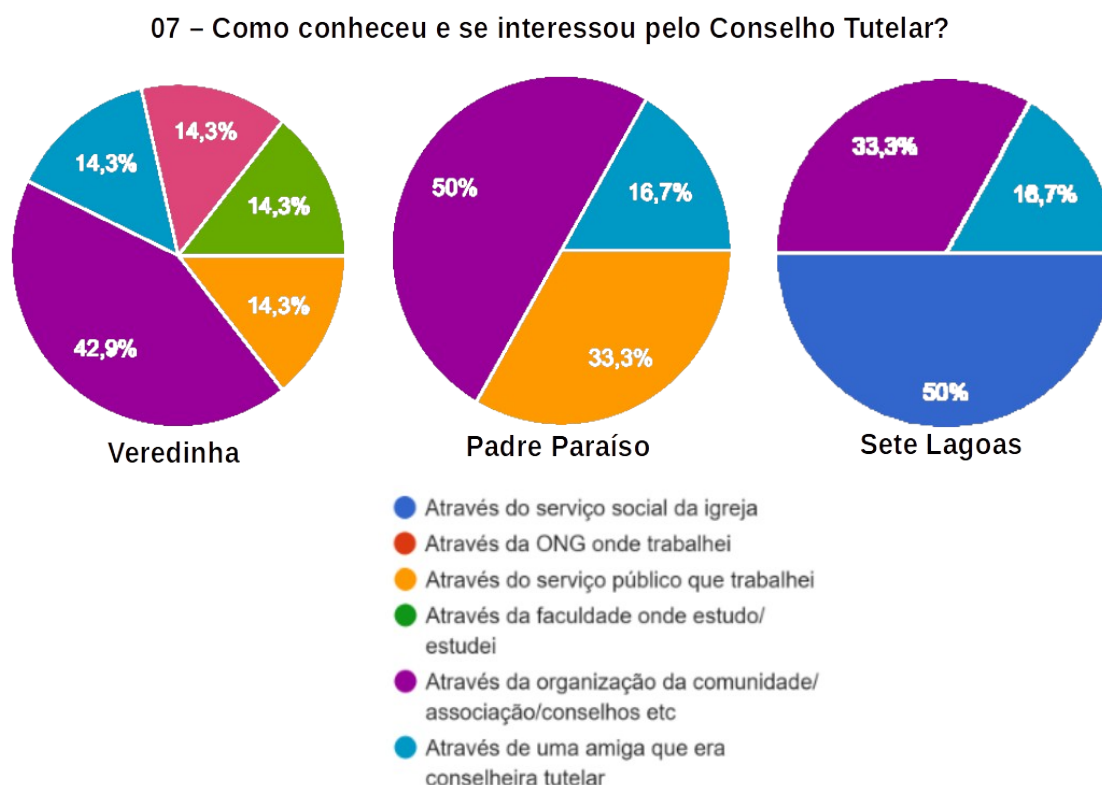
A ideia de traçar um perfil sobre a origem profissional dos conselheiros é buscar entender se estes membros possuem ou não ligação com as instituições da sociedade civil presentes na sua comunidade, se sim, quais são essas instituições? No levantamento do Observatório dos Conselhos da UFRJ, este quesito apareceu demonstrando que os membros dos conselhos eleitos em 2023 possuem dois principais vínculos. Em primeiro lugar com as instituições de caráter comunitário e em segundo lugar com instituições de caráter religioso. As ONGs ficam bem abaixo em quarto lugar como a instituição que o conselheiro reconhece como uma “experiência prévia” antes de conhecer o conselho tutelar. (Ver gráfico 02 do Observatório).

Gráfico 16 - Observatório dos Conselhos (capital do Rio de Janeiro)



No resultado obtido pelo questionário aplicado aos colegiados dos municípios estudados, as ONGs também foram pouco citadas. Como na questão 07: Como conheceu e se interessou pelo conselho? As respostas foram bastantes diversificadas, mas muitas delas também ligadas ao vínculo que o conselheiro possui na igreja. Em Sete Lagoas 50% marcaram “Através do serviço social da igreja”, sendo a mais escolhida pelos participantes. Em Padre Paraíso e Veredinha não houve nenhuma resposta para essa opção. A opção mais marcada nestes municípios foi “Através da organização da comunidade/associação/conselhos etc” 50% Padre Paraíso e 42,9% Veredinha. (Ver gráfico comparativo da questão 07; PP; VE e SL)

Gráfico 17 – Gráfico comparativo dos municípios.



Fonte: Questionário aplicado aos membros dos CTs estudados ago/dez 2023

4.4 Análise da autonomia e tomada de decisões do Conselho Tutelar: a relação entre o Colegiado e a gestão municipal, a *rede social de proteção* e as instituições da sociedade civil.

Nessa última secção falaremos de três tipos de relações institucionais estabelecidas com o Colegiado do Conselho Tutelar. A primeira é uma relação burocrática administrativa com a gestão municipal que estabelece a sustentação funcional do CT. A segunda é com a *Rede Social de Proteção*, menos burocrática, mas exige maior proximidade e participação. Por fim, a relação com as instituições da sociedade civil que se caracteriza com bastante informalidade no geral.

Segundo a legislação específica, o Conselho Tutelar possui três características fundamentais: *permanente, não jurisdicional e autônomo*. A autonomia na tomada de decisões do Conselho Tutelar talvez seja o ponto chave para que o Colegiado possa zelar pelos direitos inscritos no ECA. Essa é uma condição que também traz grandes desafios para uma efetiva atuação dos colegiados. Ainda na formulação do Estatuto havia uma discussão entre: o atendimento aos direitos ou zelar pelos direitos. Prevaleceu o aspecto de zelar pelo

direito que significa administrar, fiscalizar, ficar atento para a promoção e atendimento aos direitos de crianças e adolescentes. Esse objetivo de zelo só efetivaria se as decisões fossem totalmente autônomas, sem interferência de órgãos da administração ou judiciário durante sua atuação. Tanto assim que “as decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse” e neste caso, os legítimos interessados são pais e responsáveis da criança ou adolescente (ECA, Art. 137, 1990). A autonomia aqui não é relativa, sendo descrita em lei como um poder discricionário que garante ao órgão, sobre o princípio do interesse público, poderes na tomada de decisão frente aos casos de violação dos direitos de crianças e adolescentes.

Existe entre o Conselho Tutelar e a gestão pública municipal uma mera ligação administrativa, em geral, os CTs estão ligados às secretarias municipais de assistência social. Essa ligação administrativa junto ao poder executivo cria uma certa dependência em várias questões ligadas ao dia a dia burocrático administrativo para o funcionamento do órgão, como, por exemplo, manter uma sede adequada, transporte seguro, diárias, material de escritório, escala de trabalho, horas extras, folgas semanais entre outros, que em geral é definido por lei municipal. Apesar da autonomia na tomada de decisões inscrita na legislação, na prática, o Conselho passa a enfrentar desafios cotidianos e administrativos que muitas vezes interferem na tomada de decisões.

Um dos desafios é essa relação entre gestão pública municipal e o colegiado do CT, que em muitos casos acaba por gerar muitos conflitos, pelo fato da gestão municipal sempre entender o CT como um anexo ao executivo e não órgão autônomo. Outro desafio é a autonomia do órgão frente a *Rede Social de Proteção*, como visto anteriormente. A posição do Conselho em muitos casos é questionada principalmente quando o alvo do CT é verificar as condições de atendimento dos setores e das instituições públicas. Uma terceira relação seria entre as instituições privadas representadas dentro da Rede e do CMDCA. Por último, a relação do conselho tutelar com a comunidade no geral que inclui principalmente as famílias. São relações diversas que mobilizam diferentes interesses e nesse sentido, a *autonomia* possui uma função muito importante que permite que o Colegiado não sofra “nenhum constrangimento ou impedimento na sua atuação funcional” (Manual de atuação do Conselho Tutelar. MPPI, 2020 pg. 11). Essa diversidade de relações que o Conselho Tutelar deve estabelecer no seu dia a dia, de alguma forma coloca o órgão em situação vulnerável a interferência de terceiros ou instituições que tenham interesses diversos daqueles relacionados ao ECA. Portanto, é fundamental que o Colegiado tenha clareza de seu papel socialmente

dado, assim como possua uma atuação estritamente ética, laica e profissional. Por isso que a *autonomia* do órgão é fundamental e inclusive no ECA está previsto no artigo 236 como crime a tentativa de impedir sua atuação.

“Art. 236. Impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista nesta Lei: Pena- detenção de seis meses a dois anos” (Manual de atuação do Conselho Tutelar. MPPI, 2020 pg. 12)

A tomada de decisões do Colegiado acaba por ficar comprometida em muitos aspectos. Primeiro pelo fato de ocupar-se demasiadamente com as questões administrativas, e segundo por estar na maioria das vezes em um papel coadjuvante dentro da Rede, sempre dependendo das decisões de outros órgãos. As ONGs que poderiam sustentar politicamente tanto a autonomia do CT assim como as tomadas de decisões não tem tido um diálogo mais aproximado com o Colegiado.

4.4.1 Conselho Tutelar e gestão pública municipal.

Esta relação com a gestão municipal é burocrática, em muitos casos uma relação estranhada pelo fato do Conselho não precisar informar aos órgãos de governo de suas decisões como os encaminhamentos, a aplicação de medidas de proteção, solicitações entre outras. No entanto, fica ainda mais conflituosa quando o Conselho Tutelar decide por representar junto ao Ministério Público, por exemplo, uma demanda não atendida pelo governo municipal. A relação é sempre tensa, principalmente quando há um Colegiado atuante em relação a garantia prevista no ECA. Alguns Colegiados que não possuem esse perfil mais atuante, em geral, recuam e fazem somente o inevitável, diminuindo o máximo o atrito com a gestão municipal. Em todos os municípios pesquisados existiram algum tipo de conflito com o executivo, o que passamos a analisar os Colegiados de Veredinha, Padre Paraíso e Sete Lagoas.

Em Veredinha o Colegiado do CT é ligado administrativamente a Secretaria Municipal de Assistência e Promoção Social de Veredinha. É através da secretaria que o CT de Veredinha tem acesso ao transporte (veículo e motorista). Neste quesito é importante

destacar que não há veículo exclusivo para o trabalho do CT. Há uma agenda semanal de um veículo que atende todos os setores da secretaria, como o CRAS, Proteção Especial, Programas do Bolsa Família e Criança Feliz, Serviço de Convivência, além da própria gestão da secretaria. Portanto o Conselho possui um dia da semana para o uso do carro. Caso ocorra alguma eventualidade de precisar do veículo em uma emergência por exemplo, verifica-se junto à secretaria municipal de transporte se existe algum veículo disponível. Assim, não é raro que ocorra sempre mudanças de planos na gestão do Colegiado pela demanda de veículo. Outra demanda que o CT de Veredinha sempre apresenta como algo que inviabiliza seu trabalho de maneira eficiente é a situação de computadores. Há apenas um equipamento em uso, que inclusive inviabiliza a inserção dos casos no SIPIA de maneira eficaz.

Em Padre Paraíso essa estrutura do colegiado é um pouco melhor. Possui carro exclusivo do ano de 2022 com identificação adesivada da logo “Conselho Tutelar” e motorista exclusivo. Apesar um computador para cada membro do Colegiado, em funcionamento foi encontrado apenas um equipamento. A sede do CT é alugada e pouco adequada para o bom funcionamento do Colegiado. O CT de Padre Paraíso também está ligado de forma administrativa à secretaria municipal de assistência social e os conflitos são constantes principalmente quando a gestão acredita que o CT está subordinado ao ponto de exigir produtividade ou mesmo solução de casos.

Em Sete Lagoas a relação é muito conflitante, na audiência pública realizada em agosto de 2022, promovida pela câmara municipal foi possível observar que os poucos representantes presentes na audiência que respondiam os questionamentos colocados sobre as demandas estruturais do Conselho Tutelar com certa ironia, revelando claro descompromisso com os colegiados. A presidente do CMDCA foi a mais questionada, no entanto, colocou-se em defesa do executivo e relacionou os problemas enfrentados pelo Conselho como uma reclamação exagerada. Uma conselheira chegou a expressar reservadamente quando perguntada o que ela achava desse posicionamento do CMDCA? Disse que é sempre assim, quando a presidência do CMDCA tem um membro ligado ao executivo não há sensibilidade com o Conselho Tutelar, quando é o contrário, a presidência do CMDCA está com um representante a sociedade civil o Conselho Tutelar é mais acolhido em suas demandas.

4.4.2 Conselho e a Rede Social de Proteção.

Buscando sintetizar essa relação, o Conselho e a *Rede Social de Proteção* possui um vínculo melhorado, se comparado a relação com os gestores municipais. No entanto, quando se observa com maior tempo, há também uma desigualdade na relação. O Conselho por não executar nenhuma atividade e determinar que os representantes da Rede executem, cria em certo momento uma confusão de qual é o real papel do Conselho Tutelar naquele espaço. Muitas vezes, nas reuniões de Rede, perde-se muito tempo em chegar em um consenso, há diversos questionamentos, o porque o conselho não pode tomar algumas providências ou realizar alguma atividade?

Uma das relações mais frágeis e de submissão foi observado no Conselho de Veredinha. Talvez pela pouca experiência prática das conselheiras havia sempre nas reuniões de Rede a tomada de decisões a partir do que os técnicos de outros setores definissem. Os técnicos de outros órgãos sempre apresentavam com maior poder de influência sobre os encaminhamentos. O Colegiado baseava suas ações, aplicações de medidas e encaminhamentos de acordo o que os técnicos aprovassem. Uma clara dependência para a tomada de decisões.

A dependência para tomada de decisões do Colegiado de Padre Paraíso em relação a *Rede Social de Proteção* era menor, no entanto verificou-se que a tomada de decisões ocorria de forma unilateral e não colegiada. A relação estabelecida com a Rede não era de total simbiose, no entanto, havia uma autonomia nas posições dos membros em relação aos restantes dos órgãos presentes nas reuniões. Mesmo assim foi possível notar, por alguns representantes de escolas, questionando sobre o papel do Conselho. Nas oficinas de capacitação desenvolvidas e realizadas neste trabalho de pesquisa junto a *Rede Social de Proteção* de Padre Paraíso, era recorrente os questionamentos sobre qual o papel do Conselho Tutelar? Existe a incompreensão de que o CT é um órgão de aplicação de medidas de proteção para que outros órgãos executem. Portanto, a relação não é tranquila e há sempre uma resistência em aceitar que o órgão Conselho Tutelar seja autônomo na tomada de decisões.

Uma relação pouco melhor foi observada no nível dos técnicos participantes da Rede ARCA em Sete Lagoas. Diferentemente dos conflitos em nível da gestão municipal e junto ao CMDCA como visto na audiência pública, na reunião da Rede ARCA havia certo respeito pela fala e decisões do Conselho Tutelar. A dinâmica apresentada na reunião de Rede tinha um aspecto de menor desigualdade. Os técnicos presentes ao propor um certo caminho para solução do problema esperava a fala e apoio do representante do Conselho. Ou quando a

conselheira trazia a demanda era acolhida pelos demais técnicos legitimando o papel do CT ali na Rede. Tanto assim, que a reunião que durou pouco mais duas horas de trabalho foram tratados, discutidos e encaminhados 21 (vinte e um) casos, demonstrando uma certa afinidade entre os presentes e reconhecendo as atribuições de cada órgão.

4.4.3 Conselho e as instituições privadas

Essa é uma relação que pouco foi vista no território de atuação dos CTs, os Colegiados e as instituições (ONGs). Portanto, não se pode afirmar que há alguma relação de conflito ou harmonia. As poucas vezes observadas ocorreram em Padre Paraíso e Sete Lagoas, e nestes municípios não foi de embate. Em Padre Paraíso, a mais atuante foi ONG Menina Dança, que participou efetivamente nas oficinas e nas reuniões de Rede. Durante as discussões as representantes da ONG, apontavam sobre a importância do papel do Conselho Tutelar. Sobre as atribuições do Conselho como relevantes para uma boa resolução dos problemas apresentados sobre a criança e adolescentes. Outra ONG, que foi muito citada, em certo momento representada pela presidente do CMDCA nas oficinas, foi a Creche Alertas. Essa entidade também reconhecia o Conselho Tutelar como o legítimo guardião do ECA e sua representante era uma das mais empolgadas com a capacitação, dando todo aval e apoio na realização do evento. Outra entidade também em Padre Paraíso, com destaque para um reconhecimento do Conselho Tutelar, apesar de não participar da reunião de Rede ou das oficinas é a instituição conhecida como ASCOPP. Essa instituição foi sempre lembrada nos encontros das oficinas pelo trabalho que desenvolve na comunidade, além disso, um dos principais colaboradores da instituição, já havia decidido colocar o nome para disputa a membro do Conselho Tutelar nas eleições de 2023. Portanto era sempre lembrado como o candidato da instituição ASCOPP e isso reforçava a importância que a instituição dava ao CT, permitindo que um de seus membros colocasse antecipadamente o nome a disposição para disputa no Conselho. O candidato citado foi eleito em primeiro lugar com expressiva votação.

Essa relação em Sete Lagoas entre Conselho Tutelar e as instituições de atuação no município é menos harmoniosa. Exceto a entidade PLEC (Projeto Local de Envolvimento Comunitário), que sua representante participou ativamente da reunião de Rede ARCA do setor IV, as demais instituições são vista pelos membros dos colegiados do CT como distantes ou contrárias a atuação do Conselho Tutelar. Em conversa com os membros dos colegiados o relato é que as entidades, em muitos casos, sentem-se ameaçadas pelo Conselho Tutelar e

possuem pouca informação sobre as reais atribuições desse órgão. Um dos conselheiros desabafou e disse que as instituições da sociedade civil fazem justamente ao contrário, condenam o trabalho do CT. Os conselheiros e conselheiras também percebem de maneira geral que a sociedade como um todo desconhece o Conselho Tutelar, o que dificulta bastante o trabalho. Muitos leigos do assunto na sociedade no geral esperam que a função do Conselho Tutelar é cobrar do adolescente, colocar disciplina e ordem na vida dos jovens, relatam.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos destacar que este trabalho foi desenvolvido em três frentes de análise: a contextualização histórica da infância no Brasil até o surgimento do ECA e do Conselho Tutelar; uma abordagem conceitual sobre a *Rede Social de Proteção* e sua relação com o Conselho Tutelar; o colegiado do Conselho Tutelar - perfil e autonomia na tomada de decisão.

Em um primeiro momento, este estudo destacou a contextualização histórica da infância no Brasil e o surgimento do Conselho Tutelar, relacionado com os movimentos sociais da segunda metade do século XX. Até o final da década de 1980 as políticas públicas direcionadas para a infância negavam à criança e ao adolescente a condição de sujeitos de direitos. A perspectiva de mudança na abordagem das políticas públicas para esse público inicia na década de 1990 com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – (BRASIL, 1990) sob forte apoio de diversas instituições da sociedade civil. O Conselho Tutelar é um órgão que surge com o ECA e as expectativas criadas sobre este órgão davam conta de que seria capaz de democratizar um novo atendimento dentro de princípios da proteção integral, que reuniriam vários sistemas e atores para a garantia dos direitos fundamentais.

O Estatuto é aprovado no período em que a mobilização de diferentes forças políticas da sociedade convergiu para um novo cenário brasileiro. As forças democráticas do país estavam mobilizadas em razão da nova Constituição de 1988. Neste contexto, dois artigos da Constituição (227 e 228) que tratavam sobre o público criança e adolescente foram colocados em pauta. Logo houve a aderência crescente da sociedade civil e principalmente de instituições privadas (ONGs) que trabalhavam com o tema.

O paradigma estabelecido a partir dos princípios da proteção integral, como prevê o ECA, veio para suplantiar o Código de Menores de 1979. Este já se encontrava em crise por não suprir de maneira eficiente as demandas infanto juvenis e ser incapaz de responder as questões de caráter socioassistencial. Além disso, havia duas frentes de mobilização que colocavam o Código de Menores incompatível com os novos tempos: a primeira, o debate sobre os direitos da criança no cenário internacional, liderado pela Organização das Nações Unidas, consolidado na Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989; a segunda, a mobilização nacional para a democratização das políticas públicas na busca de respostas à chamada questão social.

No momento em que o Brasil passa a acompanhar o debate internacional e posteriormente torna-se signatário da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, cria-se o ambiente favorável à aprovação e implementação do ECA. Consequentemente surge grande expectativa em torno do Conselho Tutelar como um novo órgão encarregado de zelar pela nova legislação. O novo órgão de Estado surge com o desafio de romper com práticas remanescentes do Código de Menores, algo que ficou conhecido como a “*cultura menorista*” (MIRANDA, 2022) e que até os dias atuais subsiste em alguns setores da sociedade.

O Conselho Tutelar é um órgão que surge com a capacidade reivindicatória legitimada pelos movimentos sociais que reivindicavam melhores condições de atendimento à criança e ao adolescente, principalmente oriundos das famílias mais pobres, garantindo os direitos fundamentais inscritos no ECA. O tratamento dado até então a esse público era de repressão e disciplina, negligenciando suas condições socioeconômicas. A falência da política “menorista” ficou conhecida nacionalmente através das entidades de institucionalização estaduais, as FEBEM²³, que devido a seus problemas de gestão, estrutura e superlotação eram constantemente noticiadas as rebeliões nas unidades.

De algum modo, o Conselho Tutelar é implementado em meio a uma *cultura menorista*, considerando que práticas e instituições foram herdadas do período anterior ao ECA. A partir de 1990 a aposta seria em uma política de proteção integral democratizante que pudesse ser validada: 1 – pela escolha dos membros do Conselho Tutelar junto à comunidade; 2 - pela descentralização do atendimento, municipalizando-o; 3 - pela criação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. Em tese esse processo legitimou e sustentou o Conselho Tutelar no seu papel reivindicatório junto ao Estado, às famílias e a sociedade. Na prática essa aposta em um Conselho Tutelar que pudesse zelar pela

²³ Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor

legislação, tornando-se o principal órgão de articulação para garantia de direitos e efetivação da política, foi em ampla medida frustrada. Uma das percepções na análise da pesquisa é que os movimentos sociais que davam base para a realimentação política do Conselho afastaram-se, principalmente as ONGs, que de algum modo institucionalizaram e se tornaram parceiras e conveniadas dos municípios, dos estados ou da federação. Esse processo levou as instituições a perderem a capacidade reivindicatória e consequentemente realimentar politicamente o Conselho Tutelar.

Um papel apolítico da instituição Conselho Tutelar trouxe duas consequências: a primeira está relacionada ao espaço encontrado pela extrema direita reacionária liderada pelas igrejas neopentecostais. As lideranças desse campo encontraram um órgão perfeito, tanto para instrumentalizar as famílias mais carentes como para reverberar suas pautas de costumes e disseminar ataques ao Estado, distorcendo suas ações e comprometendo a garantia aos direitos fundamentais. A segunda consequência direta foi tornar o Conselho mais técnico, com a aprovação de novas legislações que acrescentaram atribuições ao órgão, criando uma disfunção do seu papel inicial. Em certa medida, direcionando responsabilidades que seriam da segurança pública ou do judiciário ao Conselho Tutelar. Neste contexto, a *Rede Social de Proteção* também foi comprometida pelo fato de o Conselho não possuir claramente uma identidade institucional, o que insuflou embates entre o Conselho e os diferentes sistemas e órgãos de políticas públicas.

Uma segunda parte dessa pesquisa foi verificar como o Conselho Tutelar tem articulado para o trabalho em Rede, principalmente sua relação com as instituições privadas (ONGs) e com os órgãos da *Rede Social de Proteção*. Nessa empreitada verificamos que o Conselho Tutelar tem na maioria da vezes recuado ao seu papel de articulador para as ações em Rede. Tem representado um papel coadjuvante, passando a outros atores a representatividade sobre a defesa dos direitos da criança e do adolescente, como por exemplo o judiciário e o Ministério Público. Essa situação foi verificada com maior clareza em Veredinha e Padre Paraíso, posto que em Sete Lagoas o Conselho até possui um certo reconhecimento dentro da Rede, no entanto havia sobrecarga da trabalho e pouco apoio da gestão local para o bom funcionamento na estrutura do CT. De maneira geral, os membros dos Conselhos Tutelares estão ocupados com a rotina burocrática e administrativa para o funcionamento do dia a dia e suas reais atribuições são atropeladas. As reuniões internas dos Colegiados, que seriam primordiais para as tomadas de decisões, raramente ocorrem. Tanto

assim que em nenhum dos três colegiados estudados existe um cronograma para suas reuniões internas.

Com este contexto, verificou-se que o Conselho Tutelar não exerce de fato a sua *autonomia*. Há sempre uma dependência seja da Rede ou da gestão local para demandas cotidianas. Com o aumento das atribuições a partir de 2022 sobre a *Lei Henry Borel*, foi aumentada a carga técnica para o Colegiado, o que coloca o Conselho constantemente pedindo à Rede orientações sobre demandas ligadas à violência doméstica com criança envolvida. Uma clara inversão de papéis, o que era destinado à segurança pública e ao judiciário ficou para o Conselho responder.

Em relação às ONGs presentes na comunidade, há quase uma inexistência da participação dessas entidades na *Rede Social de Proteção*. Elas também distanciaram de seu papel e quando ocorre a participação dessas entidades, como no caso de Padre Paraíso e Sete Lagoas, é uma participação pouco protagonizada. Assim como o Conselho, as ONGs têm buscado junto à Rede apenas apoio, a exemplo das parcerias para promoção de seus projetos. Em Padre Paraíso, apesar da assiduidade nas reuniões, a instituição “*Menina Dança*” tinha como missão acolher os encaminhamentos dados pelas demais instituições governamentais, inclusive encaminhamentos de crianças e adolescentes para essa entidade. O mesmo foi observado em Sete Lagoas com a instituição “*Projeto Local de Envolvimento Comunitário – PLEC*”. Essa é uma constatação de que as ONGs passaram a atuar dependentes das ações governamentais, pela razão das parcerias e convênios estabelecidos entre as entidades públicas e privadas.

Dentro desse quadro, observa-se que aquele Conselho Tutelar que surgiu nos anos de 1990 com a aprovação do ECA está praticamente inexistente. Os movimentos sociais que deram sustentação política para as entidades fomentarem e mobilizarem uma ideia em torno da política de proteção integral esvaziaram-se. Em substituição apareceram movimentos de extrema direita com pautas em total desacordo com as atribuições originais do Conselho Tutelar. Com a atuação da extrema direita verifica-se um crescimento de candidatos interessados em fazer parte do Conselho Tutelar que não são ligados a instituições como as ONGs²⁴ e sim às igrejas neopentecostais. Outro fato observável é que em nenhum dos colegiados estudados utiliza de maneira completa o Sistema de Informação para a Infância e

²⁴ Importante relembrar que na primeira eleição para os membros do Conselho Tutelar da capital São Paulo em 1992, todos os candidatos e candidatas possuíam algum vínculo com as ONGs e estas estavam mobilizadas nos vários espaços para realização do pleito (SILVA, 2003).

Adolescência - SIPIA, ou seja, é usado somente por alguns membros, que acabam por desistir. Mesmo havendo capacitações o sistema não é usado, o que nos leva a acreditar que o trabalho desenvolvido de maneira isolada, ou seja, comprometimento na tomada de decisões coletivas, diferentemente do que exige o sistema, coloca o sistema inoperante. Por exemplo, caso um dos membros insira uma denúncia no SIPIA, apenas ele, não poderá tomar a decisão e fazer os encaminhamentos. Uma vez inserido no sistema, deve haver no mínimo o aval de mais dois conselheiros ou conselheiras (total de três) para dar seguimento ao processo. Como toma tempo e muitos não vão esperar uma reunião colegiada ou aguardar que o colega entre no sistema, avalie e deposite sua assinatura, as decisões acabam por ser unilaterais e o sistema acaba sendo negligenciado.

Esta situação do SIPIA é um fato que repercute em todos os Conselhos. Mesmo reconhecendo que o sistema facilitaria o trabalho dos conselheiros e que o sistema avança não só para o trabalho do dia a dia, como cria maior capacidade de articulação, base de dados, registros e pesquisas tudo de forma online, os Conselhos na maior parte das vezes estão ocupados com outras questões que fogem de suas atribuições e o sistema é bem objetivo aceitando apenas o que prevê o ECA.

Por fim, em última análise, a pesquisa buscou verificar o perfil dos membros do Conselho Tutelar e sua capacidade na tomada de decisões. Ao traçar um perfil dos membros verificou-se que as mulheres são maioria nos colegiados, quando não compõem a totalidade dos membros. Outro fator importante é a média de idade, que está acima dos 50 anos, o que em tese apresentaria um perfil com alguma experiência profissional, experiências comunitárias, políticas entre outras vivências. Sobre as questões de renda a pesquisa apontou que o salário de conselheiro para a maioria é sua principal renda, exceto alguns já aposentados. Esse é um dado que de alguma maneira retrata a exclusividade da dedicação que é exigida pelo Conselho Tutelar. Neste quesito foi observado que é um perfil geral comum, apesar de viver nas proximidades da comunidade está distante da vida comunitária.

Foi observado que os membros dos colegiados estudados possuem pouca vivência com a militância política. Os poucos que são filiados a algum partido político não se reconhecem como militantes políticos, o que de alguma forma demonstra pouco apreço pelas instituições políticas. Esta descoberta foi importante, considerando que um perfil apolítico tem surgido com maior força. Considerando este aspecto, tem surgido um perfil sem engajamento algum com as questões comunitárias. Quase nenhum entendimento sobre as

demandas da comunidade, desconhece as instituições e aparelhos públicos existentes localmente. Este é um perfil que não conhece as deficiências no município sobre as garantias dos direitos da criança e do adolescente e os recursos possíveis e disponíveis. Esse quadro foi observado principalmente nas reuniões de Rede e nas oficinas, onde descobrimos que boa parte dos conselheiros desconhece as instituições que atuam na própria comunidade.

O atual perfil dos membros do Conselho Tutelar possui como referência o serviço social da igreja e aqui referem as igrejas de maneira geral. Essa foi a principal resposta ao questionário quando perguntado sobre onde conheceu e se interessou pelo Conselho? Importante revelação quando observamos que as vivências desses candidatos e candidatas que se propuseram a concorrer ao órgão estão relacionadas às práticas religiosas basicamente. As ONGs que de algum modo eram referências em tempos atrás para futuros candidatos não foram reconhecidas por nenhum conselheiro que participou da pesquisa como sua referência principal em relação ao Conselho Tutelar.

As assessorias no campo jurídico, produção de texto, informática ou psicossocial são praticamente inexistentes. Além disso, os Conselhos ficam constantemente dependentes de transporte, sem veículo ou sem motorista. Os motoristas são profissionais que devem ficar à disposição do órgão vinte e quatro horas por dia, em alguns casos, não fornecem escalas com mais de um profissional, o que faz muitos desistirem. As capacitações para os membros sempre ocorrem, principalmente no início de cada mandato. O problema que identificamos tanto para as assessorias como as capacitações é que não há uma sinergia entre as atribuições descritas no ECA e a prática cotidiana dos Conselhos. Em um primeiro aspecto aquelas primeiras atribuições possuem, como já visto, uma ação mais politizada e portanto necessita de um indivíduo mais engajado na comunidade como um todo. O segundo aspecto está ligado à própria capacitação, que deve ser abreviada com tempo mais curto devido à falta de agenda do próprio Colegiado. Além disso, em geral, participam das capacitações apenas os titulares, o que é um erro, considerando que ao longo do tempo, por motivo de férias, licença maternidade, afastamentos etc, vão sendo substituídos os titulares por suplentes sem a devida capacitação.

O grande desafio portanto para efetividade de um órgão que representa tão significativamente uma política pública de proteção à criança e ao adolescente é torná-lo visível para a sociedade. Com as eleições unificadas essa visibilidade melhorou um pouco, mas em nossa avaliação a visibilidade deu-se muito mais pela crescente onda conservadora da

extrema direita ocupando esse espaço do que propriamente pelos serviços e importância do Conselho Tutelar. Como visto, a política pública com o paradigma da proteção integral ainda depende de muitos ajustes, a começar pelo principal órgão vinculado. Obviamente, não se busca aqui um retorno ao passado, de maneira saudosista pelo importante papel dos movimentos sociais, mas uma comparação importante da proposta naquele tempo e a viabilidade dos dias atuais.

Considerando o que propomos inicialmente para esse trabalho, avaliamos que atingimos tais objetivos. Um dos pontos importantes para atingir esses objetivos foi o período proposto comparando a experiência dos representantes nos três municípios na gestão de 2019 a 2023. Foi possível mapear e comparar as configurações da *Rede Social de Proteção* estabelecendo inclusive interna e externamente sua capacidade de vínculos institucionais com o Conselho Tutelar. Outro ponto explorado foi o perfil dos membros do Conselho Tutelar dos dias atuais, suas experiências e vivências na comunidade que os motivaram a ingressarem no processo eleitoral do Conselho. Por fim, a pesquisa de algum modo apresentou as condições de organização de cada Conselho Tutelar, suas estruturas, capacidade de funcionamento, demandas de assessorias, capacitações entre outras.

Bibliografia:

Abramowicz, A. Silveira, D.B. Jovino, I.S. Simião, L.F. **Imagens de crianças e infâncias: a criança na iconografia brasileira dos séculos XIX e XX.** PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 29, n. 1, 263-293, jan./jun. 2011.

ALBUQUERQUE, M.C. **Analisando impactos do movimento social na construção da política socioeducativa: coalizões de defesa e encaixes.** In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 211-251.

ASCOPP - Associação Comunitária de Padre Paraíso - <https://www.ascopp.org.br> acesso em 15 fev de 2024.

APF – Associação Paulista de Fundações. [http://www.apf.org.br/fundacoes/index.php/2012-06-13-17-21-04/fundacoes-associadas/historias-e-curiosidades/5874-fundacao-abring-uma-historia-de-sucesso-pelos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil.html#:~:text=Victor%20Gra%C3%A7a%3A%20%E2%80%9CNos%20organizamos%20com,Fabricantes%20de%20Brinquedos%20\(Abrinq\)](http://www.apf.org.br/fundacoes/index.php/2012-06-13-17-21-04/fundacoes-associadas/historias-e-curiosidades/5874-fundacao-abring-uma-historia-de-sucesso-pelos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-brasil.html#:~:text=Victor%20Gra%C3%A7a%3A%20%E2%80%9CNos%20organizamos%20com,Fabricantes%20de%20Brinquedos%20(Abrinq).). Acessado em 04/12/2023.

AREND, S. M. F. **Direitos humanos e infância: construindo a Convenção sobre os Direitos da Criança** (1978-1989). Tempo Niterói Vol. 26 n. 3 Set./Dez. 2020

Ariès, P. (1914 - 1984) **História Social da Criança e da Família**/Philippe Ariès ; tradução Dora Flaksman – 3. ed. - Rio de Janeiro: LTC, 2022.

BBC – Brasil - A batalha entre católicos e evangélicos pelo domínio dos Conselhos Tutelares. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-4981905> acessado em 26/02/2024

BRASIL. {Estatuto da criança e do adolescente (1990)}. **Estatuto da criança e do adolescente** / Fabio Vaisman (organizador), - 18 ed – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei no 8.069/1990. – 6. ed. – Brasília, DF : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2023. 122 p

Câmara dos Deputados <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2318840> – Acessado em 11/03/2024.

Chind Fund Brasil – **Fundo para Crianças** - <https://www.childfundbrasil.org.br> último acesso em 15/02/2024

CECAD 2.0 - <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-dados-e-informacoes-do-cadastro-unico> último acesso em 26/01/2024.

CORRÊA, M. **A cidade de menores: uma utopia dos anos 30.** História social da infância no Brasil / Marcos Cezar de Freitas (org), - 9 ed. Ver.e atual. – São Paulo: Cortez, 2016.

DADALT, J G. - **Cartilha Projeto Mapear 2021/2022.** autor João Gabriel Dadalt, Co-autoras Anna Flora Werneck e Eva Cristina Dengler. Revista MAPEAR, 9ª Edição 2021/2022

DAGNINO, Evelina. (org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 p

EDUCAÇÃO E TERRITÓRIO, **Sociedade precisa superar descaso com Conselhos Tutelares, afirma Miriam Krenzinger**, reportagem, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: Sociedade precisa superar descaso com Conselhos Tutelares, afirma Miriam Krenzinger. Acessado em 21 de mar de 2023.

El País Brasil - Eleições para o Conselho Tutelar tornam-se o novo campo de batalha do Brasil polarizado. https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/04/politica/1570214548_733114.html#?rel=listaapoyo acessado em 24/02/2024

_____ - Igrejas evangélicas neopentecostais dominam conselhos tutelares em São Paulo e no Rio. <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-12-15/igrejas-evangelicas-neopentecostais-dominam-conselhos-tutelares-em-sao-paulo-e-no-rio.html> acessado em 24/02/2024

FONSECA, M. V. **A Educação da Criança Escrava nos Quadros da Escravidão do Escritor Joaquim Manoel de Macedo**. Educ. Real., Porto Alegre, v. 36, n.1, p. 231-251, jan./abr., 2011.

G1 Portal de Notícias - <https://g1.globo.com/trabalho-e-carreira/noticia/2023/10/03/entenda-o-que-faz-um-conselheiro-tutelar-quanto-ganha-e-quais-sao-as-atribuicoes.ghtml> - Acessado em 11/03/2024.

IBGE - <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama> último acesso em 26/01/2024.

Ipea - Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros / editores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. – Brasília : IPEA, 2015. 77 p

Jornal O Globo - De obreira da Universal a militante do Psol: o perfil dos conselheiros tutelares eleitos na cidade do Rio <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/10/03/de-obreira-da-universal-a-militante-do-psol-o-perfil-dos-conselheiros-eleitos-na-cidade-do-rio.ghtml> acessado em 27/02/2024

_____ - De prima a pastor: Silas Malafaia emplaca dez conselheiros tutelares no estado do Rio. <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/10/03/silas-malafaia-emplaca-conselheiro-tutelar-em-ramos-na-zona-norte-do-rio.ghtml> acessado em 26/02/2024

Mapa das Organizações da Sociedade Civil - <https://mapaosoc.ipea.gov.br/#> último acesso em 27/01/2024.

LEITE, M. L. M. **A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem**. História social da infância no Brasil / Marcos Cezar de Freitas (org), - 9 ed. Ver.e atual. – São Paulo: Cortez, 2016.

MARCÍLIO, L. M. **A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726 – 1950**. História social da infância no Brasil / Marcos Cezar de Freitas (org), - 9 ed. Ver.e atual. – São Paulo: Cortez, 2016.

MATTOSO, Kátia. **O filho da escrava (em torno da lei do ventre livre)**. In: Revista Brasileira de História. São Paulo. vol. 8, n.8, mar.1988/ago.1988. p. 37-56.

Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/conselhos-tutelares-balanco->

[final-indica-que-mais-de-dois-milhoes-de-pessoas-foram-as-urnas-em-todo-o-pais](#) Acessado em 30/10/2023

MIRANDA, H. S. **Política Nacional do Bem-Estar do Menor e Aliança para o Progresso. Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, v. 10, n. 25, p. 143-158, 2020.

MOTT, M. L. B.. **A criança escrava na literatura de viagens**. Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, v. 31, p. 57-68, 1979

NASCIMENTO, Alexandre Ferreira do. CARAVELO, M. I. KOHLS, M. E. C. CAVALCANTE, F. G. SILVA, H. O. GUIMARÃES, C. F. ASSIS, S. G. PEREIRA, L. M. **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. / Assis, Simone Gonçalves de (Org.) ...[et al.] – Rio de Janeiro, RJ :Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009. 292 p. graf.

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

OLIVEIRA, A. C.. **Princípio da pessoa em desenvolvimento: fundamentos, aplicações e tradução intercultural** / Principle of the person in development: fundamentals, applications and intercultural translation. REVISTA DIREITO E PRÁXIS, v. 5, p. 60-83, 2014.

Portal da Transparência - https://transparencia.setelagoas.mg.gov.br/tpc_serv_nome_lis.aspx?competencia=02%2F2024&dsCargo=Conselheiro%20Tutelar&idEntidade=1&dsEntidade=PREFEITURA%20MUNICIPAL%20DE%20SETE%20LAGOAS – Acessado em 11/03/2024.

Prefeitura de Belo Horizonte – Site <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/cmdcabh/processo-de-escolha-conselhos-tutelares> acessado em 06/11/2023.

Revista Piauí – CRUZ, A. S. - **“A GENTE ACOLHE” A saga de um obstetra e a hipocrisia brasileira sobre o aborto**; anais da medicina. Edição 174, Março de 2021. Acessado e baixado em <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-gente-acolhe/fbclid=IwAR0RaDzu1hslQciDsSNBurq2V5A0jQkKmLuS4GRokgNS3FpJPfKNKKqK4c0>

RIZZINI, I e CELESTINO, S. **A cultura da institucionalização e a intensificação das práticas de confinamento de crianças e adolescentes sob a égide da Funabem**. História social da infância no Brasil / Marcos Cezar de Freitas (org), - 9 ed. ver. e atual. – São Paulo: Cortez, 2016.

SARTORI, Giovanni. **“La política: lógica y método en las ciencias sociales.”** 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2002. 336 p

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. **O uso do método comparativo nas Ciências Sociais**. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998

Sete Lagoas – MG. **Consolida legislação sobre Política Municipal de atendimento à criança e ao adolescente e dá outras providências**. LEI Nº 6445, de 22 de janeiro de 2001.

SILVA, C. A. **Participação e políticas públicas: os conselhos tutelares da criança em São Paulo** / Cátia Aida Silva – São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2003.

SILVA, R.R. **O papel social das Amas-de-Leite na amamentação das crianças brancas na cidade de São Paulo no século XIX**. 7º Encontro Escravidão e Liberdade no Brasil Meridional, Curitiba (UFPR), 2015.

TEIXEIRA, A.C.C. **A atuação das Organizações Não-Governamentais: Entre o Estado e o Conjunto da Sociedade**. DAGNINO, Evelina. (org) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002. 364 p

TEIXEIRA, S. H, **Trinta anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: Balanço e perspectivas**. Organização Ebe Campinha dos Santos, Fábio do Nascimento Simas, Rodrigo Silva Lima 1ª edição, 1,000 exemplares, Rio de Janeiro, Lamparina, 2022.

UNICEF Brasil – Fundo das Nações Unidas Para a Infância – **As Múltiplas Dimensões da Pobreza: Na infância e na adolescência no Brasil**, Fev. 2023.

VARGAS, Joana D. e SILVA, Klarissa A. **Diagnóstico de Uberaba. Teófilo Otoni e Itaobim – A rede de proteção**. In: Cunha EP, Silva EM, Giovanetti MAC, organizadores. Enfrentamento à violência sexual infantojuvenil: expansão do PAIR em Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG; 2008. p. 154-180

_____ - Fundo das Nações Unidas Para a Infância - **Convenção sobre os Direitos da Criança** - <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acessado em 31 de julho de 2023.

VIEIRA, L. M. F. **“Mal Necessário”: creches no Departamento Nacional da Criança, Brasil (1940 – 1970)**. História social da infância no Brasil / Marcos Cezar de Freitas (org), - 9 ed. Ver.e atual. – São Paulo: Cortez, 2016.

UDE, W. **ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL E CONSTRUÇÃO DE REDES SOCIAIS: Produção de Indicadores e Possibilidades de Intervenção** In: Enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil: expansão do PAIR em Minas Gerais / Edite da Penha Cunha, Eduardo Moreira da Silva e Maria Amélia de Castro Giovanetti. - Belo Horizonte .Editora UFMG, p. 30 – 60, 2008.

UFMG - **Enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil: expansão do PAIR em Minas Gerais** / Edite da Penha Cunha, Eduardo Moreira da Silva e Maria Amélia de Castro Giovanetti. - Belo Horizonte .Editora UFMG, 2008.

UFRJ – **Perfil de pessoas eleitas para conselheiro/a tutelar da cidade do Rio de Janeiro 2024 – 2027**. Observatório dos Conselhos Tutelares - RJ, Escola de Serviço Social, Rio de Janeiro, 2024.

UOL/Notícias/Cotidiano.<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/10/03/conselho-tutelar-cidade-de-sao-paulo-renova-quase-70-de-seus-conselheiros.htm> Acessado em 30/10/2023.

UOL/Opinião/Cotidiano.<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2023/10/04/josias-eleicao-do-conselho-tutelar-mostra-ultradireita-vivissima-no-brasil.htm> Acessado em 30/10/2023.

VARGAS, J. D. e SILVA, K. A. **DIAGNÓSTICO DE UBERABA, TEÓFILO OTONI E ITAOBIM A Rede de Proteção**. In: Enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil:

expansão do PAIR em Minas Gerais / Edite da Penha Cunha, Eduardo Moreira da Silva e Maria Amélia de Castro Giovanetti. - Belo Horizonte .Editora UFMG, p. 154 – 180, 2008.

ZANELLA, M. N. **A implantação do menorismo na América Latina no início do século XX: tendências jurídicas e políticas para a contenção dos mais pobres.** RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1750-1766, out., 2019

_____, M. N F. e COSTA, P. R. **A Declaração dos Direitos da Criança de 1924, a Liga das Nações, o modelo tutelar e o movimento *Save the children*: o nascimento do menorismo.** Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS Vol. 13 Nº 25, Edição Especial de 2021

ANEXOS

Quadro comparativo I - características populacionais dos municípios estudados.

Municípios de Minas Gerais	População Total	População Urbana	População Rural	População Infante juvenil (0 à 19 anos)	Densidade demográfica 2022	ID H²⁵ - 2021
Veredinha	5.181	3.769	1.780 (32,0%)	1.325 (25,6%)	8,2 hab/km ²	0,632
Padre Paraíso	17.334	11.520	7.329 (38,8%)	5.151 (29,7%)	31,84 hab/km ²	0.596
Sete Lagoas	227.397	208.956	5.196 (2,4%)	53.564 (23,5%)	423,28 hab/km ²	0.760

Fontes: CNM, 2021 IBGE, 2010 IBGE, 2022

²⁵ O Índice de desenvolvimento Humano – IDH leva em conta três componentes: a renda, a educação e a longevidade é medido de 0 à 1, quanto mais perto de 1(um) melhor a qualidade de vida do município.

Quadro comparativo II - características de acordo o Sistema Único de Assistência Social – SUAS dos municípios estudados e Conselho Tutelar.

Município	C. T.	CRAS - Proteção básica	CREAS Proteção média complex.	Abrigos – alta complex.	CadÚnico: N° famílias até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo renda.	N° Crianças e adolescentes no CadÚnico (0 à 17 anos)	IDH	Índice de Vulnerabilidade Social – IVS ²⁶ (IPEA)
Veredinha	1 colegiado	1	0	Convênio Intermunicipal	1.862 famílias	1.064 crian/adol (0,57 por família)	0,632	0,410 (alta)
Padre Paraíso	1 colegiado	1	1	1 próprio	6.090 famílias	4.072 crian/adol (0,66 por família)	0,596	0,480 (alta)
Sete Lagoas	3 colegiado	4	1	3 três com instituições conveniadas	31.299 famílias	24.153 crian/adol (0,77 por família)	0,760	0,230 (baixa)

Fonte: Painel SUAS, 2022; CECAD dez/2023

²⁶ “O IVS é um índice que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo a 1, maior é a vulnerabilidade social de um município. Para os municípios que apresentam IVS entre 0 e 0,200, considera-se que possuem *muito baixa* vulnerabilidade social. Valores entre 0,201 e 0,300 indicam *baixa* vulnerabilidade social. Aqueles que apresentam IVS entre 0,301 e 0,400 são de *média* vulnerabilidade social, ao passo que, entre 0,401 e 0,500 são considerados de *alta* vulnerabilidade social. Qualquer valor entre 0,501 e 1 indica que o município possui *muito alta* vulnerabilidade social” (ATLAS V. S. Ipea - 2015 pg. 18)

Quadro comparativo III - Mapeamento das Organizações da Sociedade Civil - OSC nos municípios estudados.

Instituições da Sociedade Civil	Veredinha	Padre Paraíso	Sete Lagoas
Total de instituições organizadas (IPEA)	29 instituições (entre 1982 e 2019)	60 instituições (entre 1976 e 2020)	759 instituições (entre 1947 e 2020)
Quantidades de projetos vinculados as OSCs - (IPEA)	1 projeto	1 projeto	34 projetos
Recursos públicos transferidos para Instituições (IPEA)	R\$ 0	R\$ 378.282,00	R\$ 216.512.761,00
Área de atuação das instituições segundo dados do IPEA. Maior incidência no universo de oito áreas. (1º de 8)	46,07% das OSCs atuando em Desenvolvimento e defesa de direitos	49,02% das OSCs atuando em Desenvolvimento e defesa de direitos	35,72% das OSCs atuando em Religião
Área de atuação das instituições segundo dados do IPEA. 2º Maior incidência no universo de oito áreas. (2º de 8)	20% das OSCs atuando em Outras: atividades associativas.	21,5% das OSCs atuando em Religião	25,5% das OSCs atuando em Desenvolvimento e defesa de direitos
Área de atuação das instituições segundo dados do IPEA. 3º Maior incidência no universo de oito áreas. (3º de 8)	30% das OSCs atuando em três áreas diferentes: Religião, Assistência Social e Cultura e recreação , sendo 10% cada.	18,4% das OSCs atuando em duas áreas diferentes: Assistência Social e Cultura e recreação , sendo 9,2% cada	13,9% das OSCs atuando em Outras: atividades associativas.
Quantidade de instituições citadas ou participando durante as capacitações e reuniões de Rede.	Nenhuma	3 instituições	6 instituições
Instituições que participam			

da Rede de Proteção (CMDCA e SGD)	3 instituições (CMDCA)	3 instituições (CMDCA e SGD)	4 instituições (CMDCA e SGD)
-----------------------------------	------------------------	------------------------------	------------------------------

Fonte: Mapa das OSCIP – Ipea2020



Calendário de reuniões mensais 2023

1ª EDIÇÃO 24/11/2022

ARCA	DIA DA SEMANA/HORA	LOCAL FORMATO	FEV	MAR.	ABR.	MAIO	JUN.	JUL.	AGO.	SET.	OUT.	NOV.	DEZ.
I	Terceira 3ª-feira 8h- César	C.Tutelar setor 3	*	21	18	16	20	18	15	19	17	21	19
II	Segunda 3ª-feira 8h- Gisele	C.Tutelar Setor 2	14	14	11	09	*13	11	08	12	10	14	12
III	Última 3ª-feira 13 hs -Bete	CAIC	28	28	25	30	27	25	29	26	31	28	*
IV	Segunda 3ª-feira 08h-Louise		14	14	11	09	*13	11	08	12	10	14	12
V	Primeira 3ª-feira 13h30 Fabiana	CAPSi	07	07	03	02	06	04	07	05	03	07	05
VI	Primeira 2ª-feira 13h -Beth	CAIC	06	06	03	*1	05	03	07	04	02	06	04
VII	Primeira 6ª-feira 9h- Avani	CAPSi	03	03	*7	05	02	07	04	01	06	03*	01
VIII	Terceira 3ª-feira 8h -Cida	CAPSi	*	21	18	16	20	18	15	19	17	21	19
IX	Segunda 3ª-feira 13h Pedro	CAPSi	14	14	11	09	*13	11	08	12	10	14	12
CENTRAL	Segunda 6ª-feira 9h- Coordenação	CAPSi	10	10	14	12	09	14	11	08	*13	10	08

* Datas referentes a véspera e/ou feriados serão modificadas conforme acordo entre os representantes de cada módulo./InterARCA: a definir