

Estudo

Conselho Tutelar no Distrito Federal

codeplan
COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL

Secretaria de
Planejamento,
Orçamento e Gestão


Governo do Distrito Federal

Conselho Tutelar no Distrito Federal

Brasília-DF, maio de 2017

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Rodrigo Rollemberg
Governador

Renato Santana
Vice-Governador

**SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO
E GESTÃO DO DISTRITO FEDERAL - SEPLAG**
Leany Barreiro de Sousa Lemos
Secretária

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - CODEPLAN
Lucio Remuzat Rennó Júnior
Presidente

Martinho Bezerra de Paiva
Diretor Administrativo e Financeiro

Ana Maria Nogales Vasconcelos
Diretora de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas (respondendo)

Ana Maria Nogales Vasconcelos
Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Aldo Paviani
Diretor de Estudos Urbanos e Ambientais

EQUIPE RESPONSÁVEL

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - DIPOS

Ana Maria Nogales Vasconcelos - Diretora

Gerência de Estudos e Análises de Proteção Social - GEPROT/DIPOS

Lídia Cristina Silva Barbosa - Gerente

Márcia Roberta Vieira Matos - Assistente

Diretoria de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas - DIEPS

Ana Maria Nogales Vasconcelos - Diretora (respondendo)

Gerência de Estudos Regional e Metropolitano - GEREM/DIEPS

Frederico Bertholini Santos Rodrigues - Gerente

Pâmela Queiroz Folha (Estagiária)

Revisão e copidesque

Eliane Menezes

Editoração Eletrônica

Maurício Suda

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. O PERFIL DO CONSELHEIRO TUTELAR NO DISTRITO FEDERAL.....	9
2.1. Método.....	9
2.2. Histórico.....	10
2.3. Perfil dos conselheiros.....	12
3. CONSELHEIROS: TRAJETÓRIA, ATUAÇÃO, AUTONOMIA E FORMAÇÃO	18
4. PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE O ECA.....	23
5. ATUAÇÃO DOS CONSELHOS NO TERRITÓRIO	25
5.1. Do funcionamento dos conselhos	25
5.2. Das principais demandas.....	25
5.4. Da articulação em rede.....	27
5.5. A Existência da Rede.....	27
5.6. Participação dos diversos órgãos	27
5.7. Principais dificuldades da rede	30
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33
ANEXO	34

1. INTRODUÇÃO

A Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) estabeleceu com a Secretaria de Estado de Políticas para Crianças Adolescentes e Juventude do Distrito Federal (Secria) o Acordo de Cooperação Técnica para realizar estudos e pesquisas que subsidiem informações para o monitoramento e avaliação das políticas de atendimento a crianças e adolescentes no DF. Dentro do escopo deste acordo, a Codeplan vem desde novembro de 2015, após o resultado da primeira eleição nacional unificada para Conselheiro Tutelar, compreendendo como tem sido a atuação deste ator social que tem como responsabilidade zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Criado pelo Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), os Conselhos Tutelares são órgãos permanentes, autônomos, não jurisdicionais e encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (Art. 131, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990). Sua criação visa à desjudicialização das medidas sociais dirigidas à infância, na medida em que busca zelar pelos direitos da criança e do adolescente, articulando, no âmbito municipal, o enfrentamento a violações de direitos: negligência, exploração sexual e violência física e psicológica, entre outras. É função do Conselho Tutelar começar a agir sempre que os direitos de crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados pela própria sociedade, pelo Estado, pelos pais, responsáveis ou em razão de sua própria conduta.

São atribuições dos conselheiros tutelares: 1) atender crianças e adolescentes ameaçados ou que tiveram ao conhecimento do Ministério Público fatos que o estatuto tenha como infração administrativa seus direitos violados e aplicar medidas de proteção; 2) atender e aconselhar pais ou responsáveis; 3) levar ou penal; 4) encaminhar à Justiça os casos que a ela são pertinentes; 5) requisitar certidões de nascimento e de óbito de crianças e adolescentes, quando necessário; 6) levar ao Ministério Público casos que demandem ações judiciais de perda ou suspensão do pátrio poder. Como o juiz e o promotor, o Conselho Tutelar pode, nos casos a que atende, fiscalizar as entidades governamentais e não governamentais que executam programas de proteção e socioeducativos. Este poder de fiscalizar, entretanto, não transforma o Conselho Tutelar em fiscal administrativo das entidades e dos programas.

O presente estudo sistematiza as informações sobre esse órgão e sobre o perfil e trajetória de vida dos Conselheiros. Os dados apresentados foram coletados em dois momentos distintos. No primeiro, o objetivo foi conhecer o perfil dos conselheiros tutelares eleitos para o mandato 2015-2019. A descrição desse perfil é apresentada no segundo capítulo deste estudo, intitulado: *O perfil do Conselheiro (Tutelar?) do Distrito Federal*. Para a construção do perfil, nos debruçamos sobre duas fontes de dados:

- 1) Levantamento sobre a trajetória deste serviço no DF, a partir de entrevistas não estruturadas, com representantes do Ministério Público do DF, representante da sociedade civil e representante do GDF. Nessas entrevistas, o objetivo foi de recuperar o contexto histórico da atuação desses agentes e do processo eleitoral.
- 2) Questionário aplicado aos conselheiros recém-eleitos, durante o curso de formação, realizado pela Secria, em novembro de 2015, com a participação dos 400 conselheiros, sendo 200 titulares e 200 suplentes. O questionário levantou informações sociodemográficas, como: sexo, idade, raça/cor, estado civil, religião,

escolaridade e local em que exerce a atividade remunerada e motivações principais para a candidatura.

Em um segundo momento, realizado de 5 a 14 de julho de 2016, a Codeplan visitou todos os Conselhos Tutelares do Distrito Federal, para levantar informações sobre as unidades, sua articulação com a rede de proteção social, a trajetória dos Conselheiros e sua visão sobre o ECA. Neste segundo momento, utilizamos três fontes de dados:

- 1) Aplicação de questionário, com informações coletadas presencialmente pela equipe da Codeplan em todos os conselhos tutelares.
- 2) Entrevistas semiestruturadas com coordenadores de seis unidades escolhidas, segundo critérios estabelecidos pela Secria e Codeplan, garantindo a realização de entrevistas em diversas regiões do Distrito Federal. Nessas entrevistas, foram coletadas informações sobre a trajetória do conselheiro e sua visão sobre o ECA.
- 3) Anotações sistematizadas em um diário de campo, a partir das informações fornecidas pelos entrevistados durante o preenchimento do questionário e por observação sobre a dinâmica de funcionamento da unidade.

As informações coletadas neste segundo momento da pesquisa foram utilizadas na elaboração dos capítulos 3, 4 e 5 deste estudo, intitulados, respectivamente: *Conselheiros: trajetória, atuação, autonomia e formação* e *Percepção dos conselheiros sobre o ECA e Atuação dos conselhos no território*.

São poucos os estudos e avaliações institucionais, no Brasil e no Distrito Federal, sobre os Conselhos Tutelares. Informações sobre territórios de atuação, fluxos de atendimento e dificuldades de atuação dos conselheiros são escassas, o que dificulta uma avaliação de sua atuação e a construção de propostas de melhorias. Neste sentido, esta pesquisa revelou-se importante, pois coletou e sistematizou diversas informações até então inexistentes.

O amplo conjunto de dados coletados durante este processo de trabalho permitiu a sistematização dos resultados e construção de um diagnóstico atual e abrangente sobre as unidades.

2. O PERFIL DO CONSELHEIRO TUTELAR NO DISTRITO FEDERAL

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) completou, no dia 13 de julho de 2016, 26 anos de existência. A promulgação do Estatuto é um marco significativo na construção de políticas públicas para crianças e adolescentes, pois traz uma perspectiva consideravelmente modernizante e potencialmente civilizatória no que se refere à proteção integral das crianças e adolescentes até 18 anos. A concepção da infância e da adolescência presente na legislação brasileira é fruto de uma importante mobilização da sociedade, que se expandiu com mais intensidade em meados da década de 1980, com o movimento de redemocratização do país, seguindo os pressupostos da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1979 e da Convenção Internacional sobre os direitos da Criança aprovados pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1989. É neste contexto que foram pautados novos caminhos para crianças e adolescentes do século XXI culminando na criação do Estatuto da Criança de Adolescente, o ECA.

Este novo olhar sobre os direitos da criança e adolescente trazidos pelo ECA implica responsabilidade de proteção compartilhada entre a sociedade e o Estado. É nesse contexto, e especialmente para tratar deste quesito, que surge a figura do Conselheiro Tutelar, membro do Conselho Tutelar. O papel deste agente é atuar na comunidade – representando a Sociedade e revestido do poder do Estado – em defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Assim,

“O conselho tutelar surge como uma figura central para esse novo modelo de atendimento à criança e ao adolescente, um modelo descentralizado, municipalizado que possibilite a não hierarquização do atendimento e busque uma rede de proteção de forma horizontal”. (Entrevistado 1 - 1º etapa).

Esta foi a primeira eleição após a promulgação da Lei nº 12.696 de 2012 que estabeleceu alterações sobre os requisitos de candidatura, remuneração e composição dos Conselhos Tutelares, por isso se mostrou importante a realização deste estudo.

2.1. Método

Elaborar um perfil dos conselheiros tutelares, dialogando com o histórico dos limites legais de atuação destes agentes e dotando de contexto político o papel que eles ocupam no sistema protetivo, demandou mobilizar diferentes estratégias de coleta e análise de dados.

Entre os diversos enfoques que utilizamos para realizar o referido estudo, escolhemos traçar o perfil dos conselheiros tutelares da gestão 2015/2019, pelas possibilidades de exploração dos resultados e de aproximação com este agente público, que irá atuar como conselheiro tutelar, entendendo que suas características podem influenciar no funcionamento da instituição.

O primeiro passo foi a aproximação com os atores relevantes da política: judiciário, academia e tomadores de decisão no executivo distrital. Para isso, realizamos entrevistas não estruturadas. Nosso objetivo era recuperar o contexto histórico da atuação destes agentes, entender como tem sido o processo de eleição desses agentes e mapear as interações institucionais que permeiam a atividade dos Conselhos. Outro passo importante foi levantar o

marco legal da atuação do Conselho Tutelar, em resumo o histórico e mudanças da legislação quanto ao processo eleitoral.

Ao mesmo tempo, realizamos um inventário de informações administrativas as quais estavam disponíveis de forma dispersa, ainda que públicas e organizadas. Este inventário permitiu a organização de um Mapa de Abrangência georreferenciado e integrável com outras bases de dados que tenham referência territorial. Este mapa não será fruto de análise mais profunda no presente estudo, entretanto, serve, desde já, ao propósito de planejamento e racionalização na atuação das partes interessadas e encontra-se anexo ao presente documento.

2.2. Histórico

A partir da promulgação da Lei nº 12.696 de 2012 – pois, até então, os conselheiros exerciam um mandato de três anos –, cada Conselho Tutelar passa a ser composto por cinco conselheiros(as) eleitos(as) pelo voto direto da comunidade local, à qual pertencem, com mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, inicialmente, na formulação original do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA). Uma das grandes mudanças estabelecidas com a Lei nº 12.696/2012 foi a mudança da eleição, ou seja, os conselheiros passam a ser eleitos em uma data unificada, com remuneração estabelecida pela legislação municipal ou distrital.

Os Conselhos funcionam como uma espécie de ouvidorias, e seus membros são eleitos pela própria comunidade. Desde a implementação do ECA, são inúmeros os obstáculos para o melhor funcionamento dos Conselhos, sendo que a atual estrutura organizacional e de funcionamento dos Conselhos é fruto de um processo de amadurecimento do sistema que foi alterando e ajustando o ECA, a fim de aprimorar o sistema de garantia de direito às crianças e dos adolescentes.

No Distrito Federal (DF), a Lei Distrital nº 234, de 15 de janeiro de 1992, foi a primeira que cuidou da criação dos Conselhos Tutelares. Esta legislação, em seu artigo 16, previa que deveria existir um conselho por região administrativa, porém, até 1995, o Distrito Federal possuía implantados apenas cinco Conselhos. Somente em 2000, por meio da Lei Distrital nº 2.640, estabeleceu-se a existência de um Conselho em cada circunscrição judiciária do DF, sediado na Região Administrativa do Fórum. Por um bom tempo, os Conselhos ficaram associados à Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude.

“No começo os conselheiros não eram remunerados, atuavam voluntariamente (...). (...) eram cinco, depois passou para dez, mas ficamos com cinco um tempão, provavelmente até 2008” (Entrevistado 1 – 1º etapa).

Neste contexto, somente em 2009, após pressão do Fórum dos Direitos da Criança e Adolescente, Associação dos Conselheiros Tutelares e Promotoria de Defesa da Infância e da Juventude é realizada no dia 05 de novembro, na Câmara Legislativa, uma exposição sobre a necessidade de o Distrito Federal regularizar a situação dos Conselhos Tutelares. Nesta ocasião, a Promotoria de Defesa da Infância e Juventude conclui que o Governo do Distrito Federal deveria criar 23 Conselhos Tutelares para as regiões administrativas criadas após 1993. Esta discussão se consolida na Resolução Distrital nº 33 de 2009 do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do DF, que também determina a criação de 23 Conselhos Tutelares e, posteriormente, na elaboração da Lei Distrital nº 4.451 de 2009.

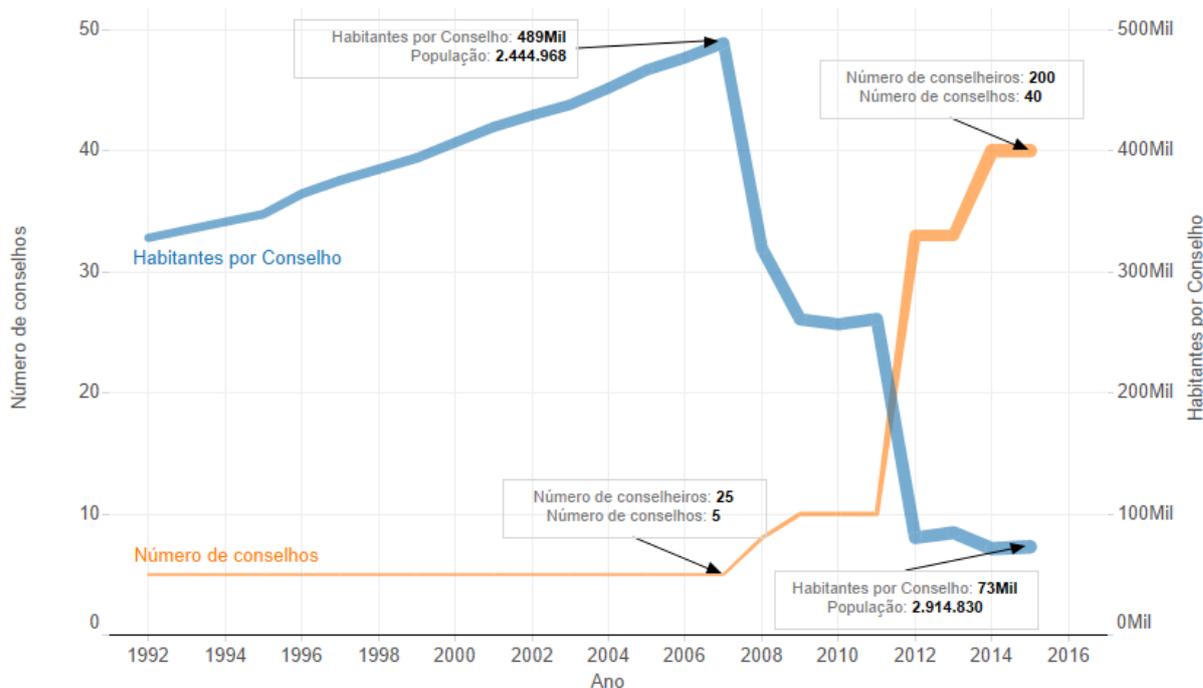
A Lei Distrital nº 4.451 de 2009 ampliou ainda mais o entendimento sobre a criação dos Conselhos Tutelares. De acordo com a legislação, a criação dos Conselhos também

deveria observar a extensão territorial, a densidade populacional de cada Região Administrativa, a incidência e a prevalência de violações de direitos das crianças e dos adolescentes. Outro ponto importante abordado por essa legislação foi a exigência de o conselheiro eleito participar obrigatoriamente no curso de formação, conforme previsto em seu artigo 25.

Mesmo com a regulamentação de que deveria existir uma relação entre Conselhos Tutelares e regiões administrativas, observa-se que historicamente não foi cumprida essa orientação. Em 2009, o DF possuía 10 conselhos e estava dividido em 30 regiões administrativas. Nos anos posteriores, observa-se a criação de mais Conselhos em relação às regiões administrativas existentes.

A figura abaixo apresenta o histórico do número de Conselhos no DF e a relação habitantes por Conselho. Nos últimos anos, observamos um crescimento significativo do número de Conselhos e, em consequência, uma redução na relação habitantes por Conselho, indicando uma melhoria na cobertura deste equipamento. Outro ponto importante a ser destacado é que, a partir do ano de 2012, o Distrito Federal passa a manter uma estrutura administrativa exclusiva para cuidar da pauta de crianças e adolescentes.

Figura 1 - Relação entre habitantes por Conselho e número de conselhos



Nos seus primeiros anos de Constituição, foram escassas as informações sobre o funcionamento, composição e infraestrutura dos Conselhos no Brasil. Somente, a partir da criação do Cadastro Nacional de Conselhos Tutelares, entre abril e outubro de 2012, obteve-se a primeira base de dados nacional unificada. Além de sistematizar informações para auxiliar na elaboração de políticas públicas e de fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), este cadastro teve como objetivo: mapear e quantificar os Conselhos Tutelares do país; cadastrar todos os Conselhos Tutelares, registrando informações de contato (endereço, telefone, e-mail, horário de funcionamento etc.); avaliar a infraestrutura e a consolidação institucional dos conselhos de forma a melhor entender suas necessidades e identificar os municípios que não têm Conselho Tutelar.

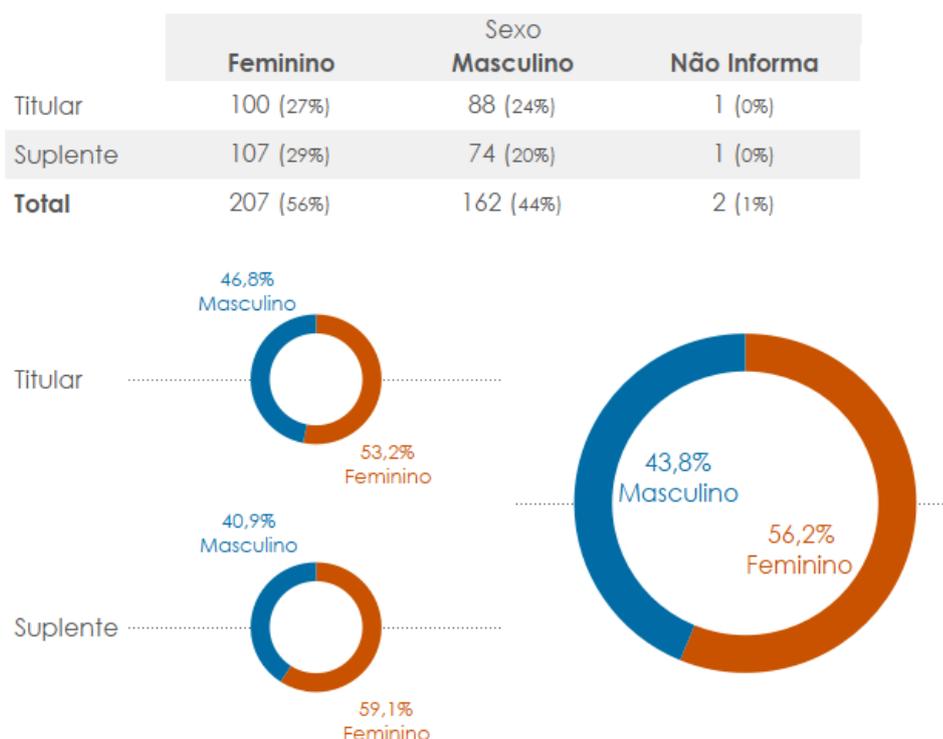
2.3. Perfil dos conselheiros

O ECA estabelece como critérios, para candidatar-se como membro do Conselho Tutelar, possuir reconhecida idoneidade moral; idade superior a vinte e um anos e residir no município ou Distrito Federal. No Distrito Federal, a Lei Distrital nº 5.294 de 2014 traz critérios mais rígidos, exigindo, do futuro conselheiro, aprovação em prova de conhecimento específico, ensino médio completo, comprovação de experiência na área da criança e do adolescente de, no mínimo, três anos e residência comprovada de, no mínimo, dois anos na Região Administrativa do respectivo Conselho Tutelar, na data da apresentação da candidatura.

No Distrito Federal, o processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar é estabelecido pela Resolução Normativa nº 72 de 2015 que regulamenta o processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares do DF e institui as normas para o mandato do quadriênio 2016/2019. O processo eleitoral é realizado sob a responsabilidade do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) e fiscalizado pelo Ministério Público. Para a gestão 2016/2019, o Distrito Federal elegeu 200 conselheiros tutelares titulares e 200 suplentes. O questionário aplicado durante o curso de formação para conselheiro tutelar, realizado pela Secria em novembro de 2015, para levantar o perfil dos conselheiros, foi respondido por 373 (93%) conselheiros. Desses, 189 eram titulares e 182, suplentes.

De acordo com os dados coletados entre conselheiros titulares e suplentes, têm-se que as mulheres são maioria (56,2%), e o percentual de mulheres é maior entre os suplentes (59,1%) do que entre os titulares (53,2%) (Figura 2).

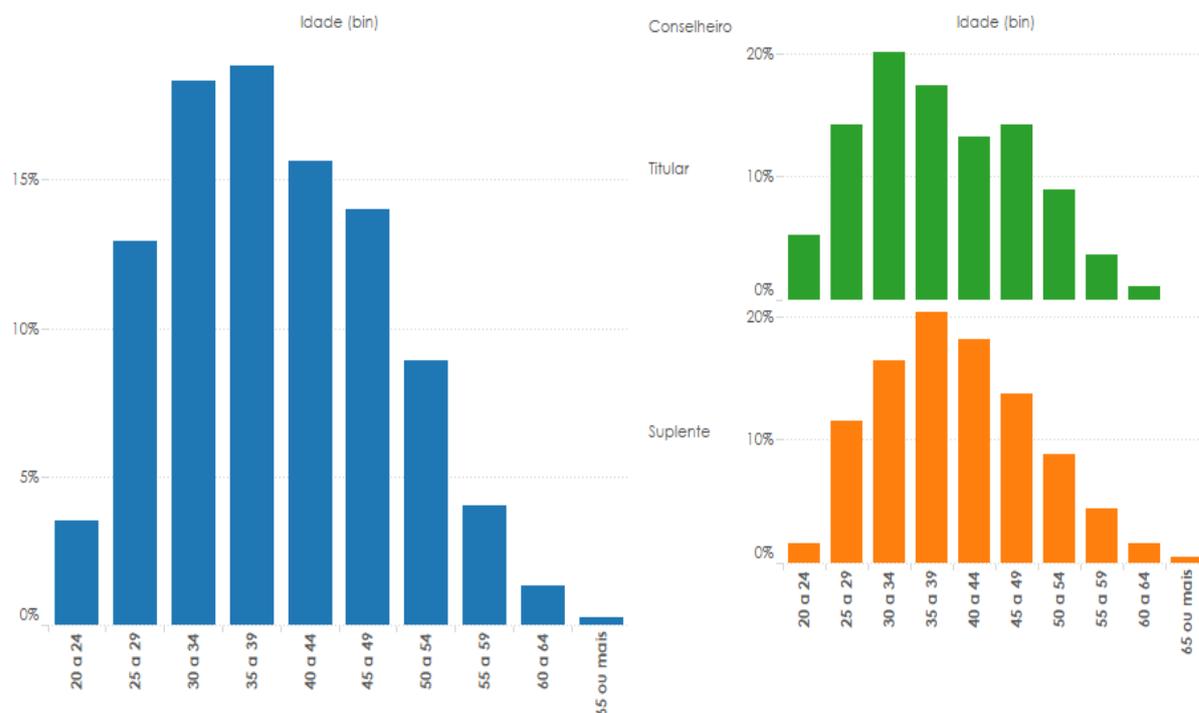
Figura 2 - Distribuição de conselheiros titulares e suplentes segundo o sexo



Em relação à idade, observa-se que a idade média dos conselheiros é de 39,1 anos. Ao compararmos a faixa etária dos conselheiros do sexo masculino e feminino, observamos uma maior proporção de conselheiras em idades mais avançadas do que os conselheiros. A idade média das conselheiras eleitas é 42 anos e dos conselheiros, 40 anos. Entre os titulares,

a maior concentração de conselheiros está na faixa etária de 30 a 34 anos, e entre os suplentes, essa concentração está na faixa de 35 a 39 anos.

Figura 3 - Distribuição de conselheiros titulares e suplentes segundo a idade

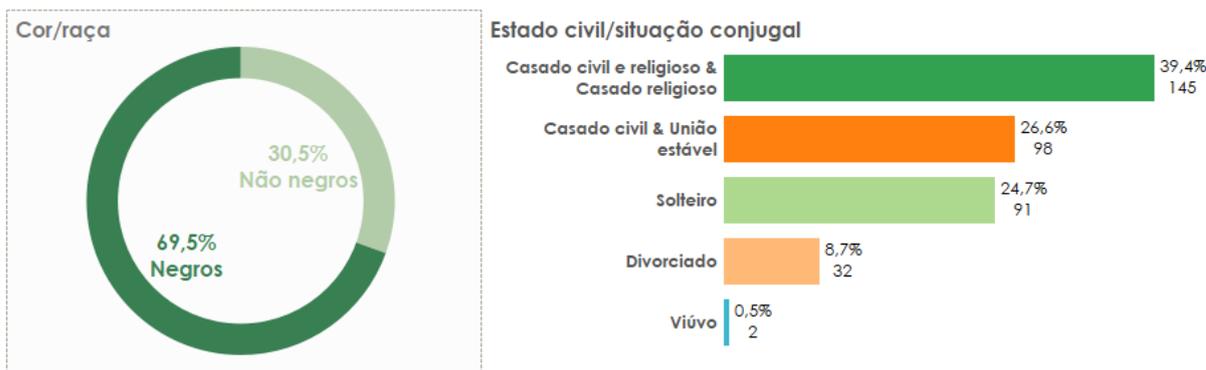


Sobre a variável raça/cor, observa-se que 52,17% autodeclararam-se pardo; 27,17% são brancos e 17,12%, pretos. Os dados revelam uma importante participação de conselheiros que se autodeclararam negros (pardos e pretos), chegando a 69,5% do total, conforme demonstra a Figura 4.

Em relação ao estado civil, os dados apontam que a maioria (66%) se declara casada, (casada no civil, casada no religioso, casada no civil e religioso e união estável). Um percentual menor (24,73%) é solteiro, e 8,7% são divorciados/separados¹.

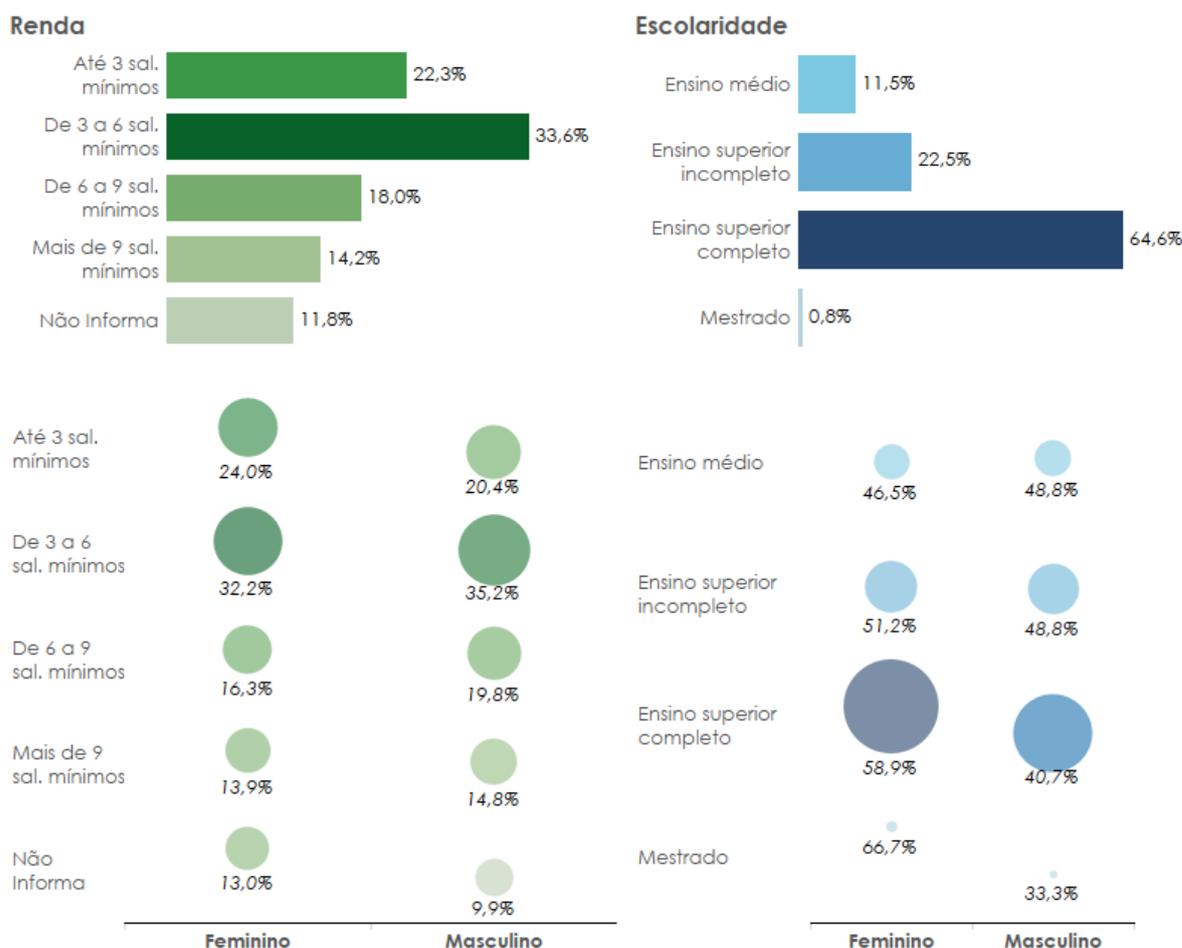
¹ Foi realizada aqui uma agregação pouco usual das categorias comumente utilizadas nas pesquisas domiciliares da Codeplan, com destaque para casamentos realizados no religioso em oposição aos tipos de união em que não há este registro. Isto foi feito porque religião é um elemento de atenção extremamente importante na presente análise, como se verá adiante. Se pretendia identificar, portanto, entre aqueles casados ou vivendo em união, a relevância do casamento no religioso.

Figura 4 - Distribuição de conselheiros segundo a raça/cor e estado Civil/situação conjugal



Em relação à renda familiar, observa-se que os indivíduos apresentam bons padrões de renda, com mais de 65% dos entrevistados com renda superior a três salários mínimos. Entre os conselheiros entrevistados, 11,8% não informaram a renda familiar, 22,43% declararam possuir renda familiar até três salários mínimos, 33,78% possuíam de três a seis salários mínimos, 17,57% entre seis e nove salários mínimos e 14,32% com mais de nove salários mínimos.

Figura 5 - Distribuição de conselheiros segundo a renda familiar e a escolaridade



Conforme já destacamos no texto, a Lei nº 5.294 de 2014 estipulou como critério para se candidatar ao cargo de conselheiro ter pelo menos o ensino médio completo, por esse

motivo, o estudo detalhou a formação profissional dos entrevistados entre técnica, graduação e pós-graduação. Os dados coletados revelam que 65% dos conselheiros têm nível superior; sendo 64,6%, ensino superior completo e 0,8%, mestrado. Entre os conselheiros com nível superior completo ou incompleto destacam-se as formações em Direito, Pedagogia, Administração e Serviço Social.

Quanto às mulheres com nível superior completo, 68,3% possuem formação nas áreas de: Serviço Social, Pedagogia, Direito e Administração & Gestão Pública. Quanto aos homens, (60,5%) informam ter formação na área: Administração & Gestão Pública, Direito, Educação Física e Serviço Social. Ao observarmos a Figura 6, abaixo identificamos o destaque na formação feminina nos cursos de Pedagogia e serviço social e para os homens Direito e Administração. Essa figura ilustra a tendência da formação das mulheres nas áreas humanas e dos homens nas áreas de gestão.

Figura 6 - Formação profissional segundo o sexo

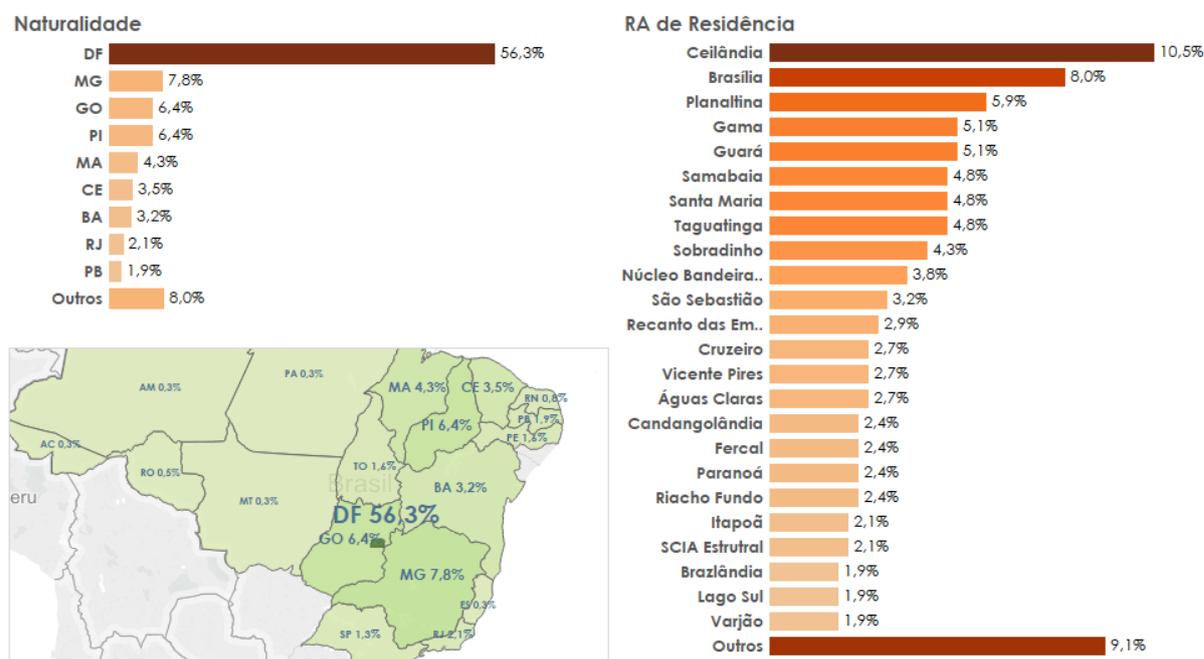


Quanto ao setor que exerce sua atividade remunerada, o levantamento identifica que 37% dos entrevistados atuam em setores do Governo do Distrito Federal, 32% atuam na iniciativa privada, 10% atuam no terceiro setor e 9% atuam como voluntários. Nesta questão, as pessoas podiam indicar sua atuação em uma área ou mais.

De acordo com os dados, 8,3% dos conselheiros informam ter algum tipo de deficiência. O levantamento identificou que 17 conselheiros apresentam algum tipo de deficiência: 12 se declaram deficientes visuais, um, com deficiência auditiva e quatro têm deficiência motora.

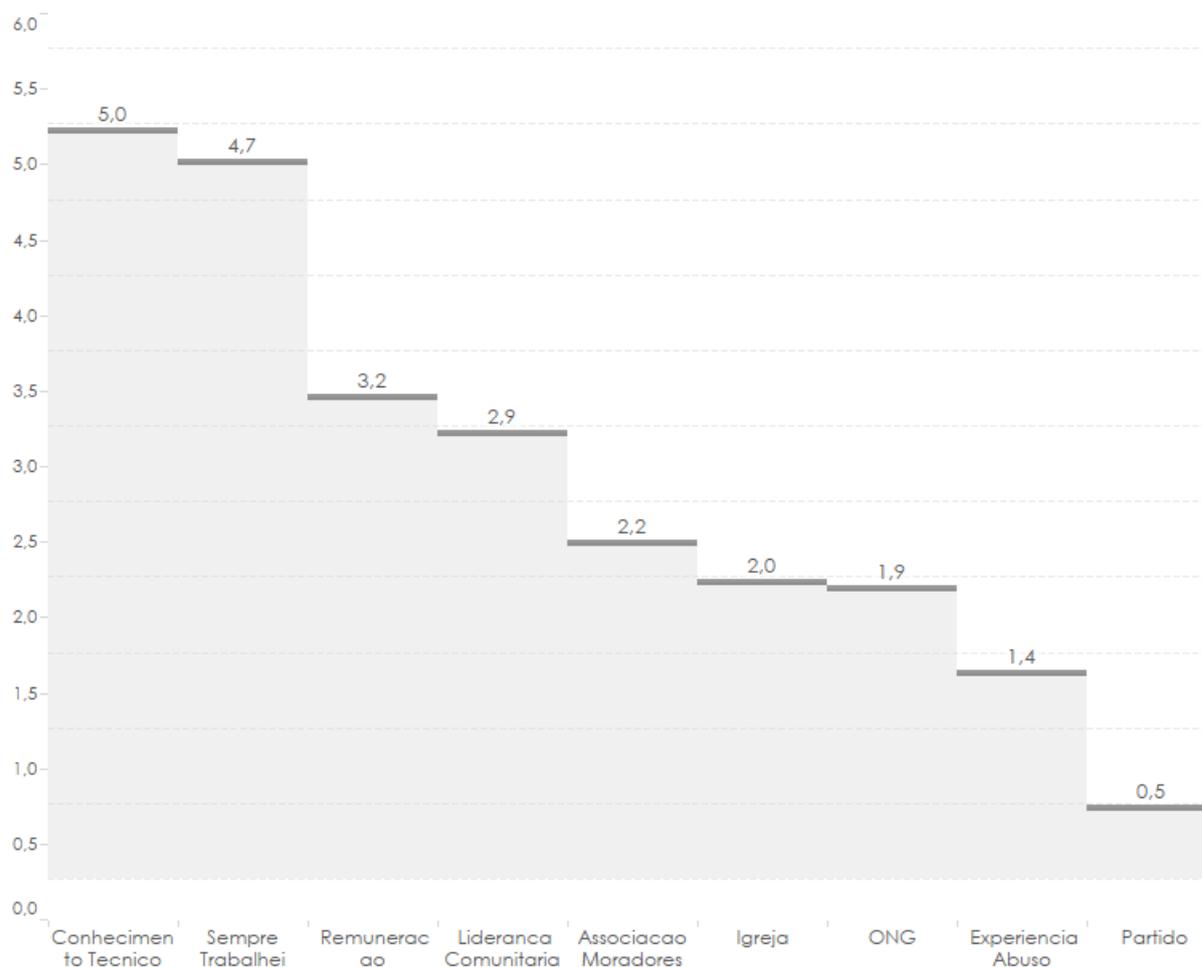
Em relação à composição familiar, os dados informam que os conselheiros têm em média dois filhos. Quanto à distribuição da quantidade de filhos, 20,6% têm um filho, enquanto 47,2% têm entre dois e três filhos, 8,4% têm entre quatro e seis filhos.

Quanto à Unidade da Federação de nascimento, constata-se que 56,3% dos conselheiros são naturais do Distrito Federal. Em seguida, destacam-se os nascidos em Minas Gerais, com 7,8%, seguidos dos nascidos em Goiás e Piauí, 6,4%. Ao questionarmos o local de moradia dos conselheiros, identificamos que Ceilândia (10,5%) e Brasília (8,0%) foram os locais mais indicados pelos conselheiros como local de residência.

Figura 7 - Distribuição de conselheiros segundo a naturalidade e local de moradia

Neste levantamento, também se buscou levantar as informações sobre religião do conselheiro. O levantamento identificou que 50,4% são evangélicos, 38,6% são católicos, 17% não têm religião, 15% são espíritas, 1,3% segue as religiões afro-brasileiras e 0,5% é budista. A maioria (85%) dos evangélicos informou ser praticante regular, e 90% entendem que a religião ajuda na sua condução no trabalho. Os que se declaram católicos, 80% entendem que a religião ajuda no desenvolvimento do seu trabalho como conselheiro, e 66% informam praticá-la regularmente.

Por fim, o questionário buscou levantar as principais motivações dos candidatos para o cargo de conselheiro. Foram questionados os motivos que o levaram a se candidatar ao Conselho Tutelar. Para avaliação, foi utilizada uma escala de 0 a 6, na qual 0 representa nenhuma motivação, e 6, a maior motivação. Os dados apontam que as maiores motivações estão no conhecimento técnico, experiência com crianças e adolescentes e apoiados pela associação de moradores. As motivações relacionadas à remuneração, apoio de ONGs e de partidos políticos foram as que obtiveram os menores pesos. Considerando que, para ser candidato a Conselheiro no Distrito Federal, são necessárias a comprovação de experiência na área da criança e do adolescente de no mínimo três anos e aprovação em exame de conhecimento específico, de caráter eliminatório, é compreensível que as motivações tenham recebido maior indicação. No entanto, esperava-se que motivações em relação à igreja e ONGs fossem maiores.

Figura 8 - Motivação para se candidatar a Conselheiro Tutelar

As informações coletadas sobre o perfil dos conselheiros eleitos apontam indivíduos, em sua maioria, naturais do Distrito Federal, casados, com filhos e com formação superior em cursos das áreas: humanas ou gerenciais. Além disso, eles têm como motivação para se tornarem conselheiros tutelares o conhecimento técnico e a experiência em trabalhos com crianças e adolescentes.

3. CONSELHEIROS: TRAJETÓRIA, ATUAÇÃO, AUTONOMIA E FORMAÇÃO

A legislação em Distrito Federal (Lei nº 5.294 de 2014) estabelece como requisitos para assumir o cargo de Conselheiro Tutelar ter ao menos três anos de experiência prévia com crianças e adolescentes (este conhecimento será aferido por uma prova a ser realizada por todos os conselheiros), idade superior a vinte um anos na data de posse, ter idoneidade moral, nível médio completo, residência comprovada de no mínimo dois anos na área do Conselho, não ter sofrido sanção de perda de mandato de Conselheiro Tutelar e conhecer o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A indicação da experiência prévia do candidato ao Conselho Tutelar já indica, conforme aponta Ribeiro (1998), que a provável “origem” dos conselheiros será de pessoas envolvidas profissionalmente com crianças e adolescentes ou pertencentes a entidades comunitárias, associações de moradores, creches, entre outras instituições caracterizadas como instituições que realizavam trabalhos em defesa do cidadão.

Em uma pesquisa realizada com os conselheiros tutelares da cidade de Porto Alegre, Ribeiro (1998) mostra que a maioria dos conselheiros entende o trabalho no Conselho Tutelar como uma extensão, uma continuidade da experiência prévia que eles vivenciaram. Portanto, assumir o cargo de Conselheiro Tutelar não implica ruptura com sua trajetória. Contudo, a heterogeneidade de experiências prévias e vivências é trazida para o cotidiano do Conselho e influencia a forma de atuação e de decisão dos conselheiros.

Para muitos conselheiros, segundo Ribeiro (1998), o trabalho no Conselho Tutelar possibilita a continuidade e, até mesmo, uma organização do trabalho que já vinham desenvolvendo nas organizações em que militavam anteriormente. Destaca-se que, muitas vezes, essa atuação anterior não se limitava somente à defesa dos direitos das crianças e adolescentes, mas, também, à luta por saneamento, creches, escolas, moradia e outros. Em geral, os temas trabalhados historicamente pelos conselheiros eram amplos e de alguma forma englobavam a temática de crianças e adolescentes. Para muitos conselheiros, sua atuação no Conselho Tutelar poderia potencializar e ampliar a resolutividade de suas demandas anteriores.

Em nossa pesquisa, observamos que 62% dos conselheiros candidataram-se, pela primeira vez, no mandato 2016-2019, número elevado, de acordo com os resultados sobre o perfil destes profissionais. No questionário sobre o perfil dos conselheiros, também foram levantadas as principais motivações para a candidatura ao cargo, entre elas, a experiência com crianças e adolescentes e o conhecimento técnico. Entender de forma mais aprofundada as motivações e a trajetória de vida desses conselheiros foi um dos focos das entrevistas realizadas na segunda etapa da pesquisa.

Nessas entrevistas, ficou evidente que o envolvimento em atividades e ações no território fazem parte da trajetória de grande parte dos conselheiros, tendo alguns deles se autodeclarado como uma liderança comunitária. Entre os conselheiros entrevistados, foram identificados dois com uma trajetória de liderança construída a partir do trabalho com a igreja e outros dois com trabalhos com o esporte.

“Sempre fui líder comunitário e sempre desenvolvi ações essenciais no bairro. Sempre fui morador daqui e sempre desenvolvi algumas atividades esportivas, programas voltados para o social.” (Entrevistado 3)

Outro fato interessante na trajetória de grande parte desses indivíduos foi ter trabalhado no governo, em áreas administrativas, em alguns casos na Secretaria da Criança ou no desenvolvimento de programas sociais, governamentais ou não. Essa experiência de atuação no governo e em programas sociais é facilmente percebida nas falas desses conselheiros, o que os destaca dos demais e traz qualificação ao trabalho exercido no Conselho.

O papel de liderança que alguns conselheiros exercem frente ao grupo é notório. Observamos que essa liderança normalmente está vinculada aos seguintes fatores: experiência anterior como conselheiro tutelar, atuação e articulação comunitária, conhecimento do funcionamento da rede de proteção e clareza sobre o funcionamento e atuação do Conselho.

“(…) eu sou Vicentina, realizo trabalho com os pobres e tenho outras atribuições. Eu participo do Conselho de Segurança. Ontem fui convidada a participar do Conselho das mulheres e participo também de redes externas sobre violência doméstica.” (Entrevistado 4)

“Eu sou membro da igreja católica (...). Já fui catequista, já fui coordenador dos jovens, fui coordenador de pastoral, do grupo da família, pastoral da família. Então a gente já tem esse trabalho voltado para comunidade. (...) a gente valoriza muito essa questão da Juventude hoje, das crianças, da Juventude da nossa cidade, e assim eu também quero garantir o futuro dos meus filhos.” (Entrevistado 2)

Os resultados apontados pela presente pesquisa estão em consonância com aqueles encontrados na pesquisa realizada por Ribeiro (1998) na cidade de Porto Alegre. O envolvimento comunitário anterior vinculado à igreja, ao desenvolvimento de programas sociais, associações comunitárias é uma característica relevante entre os indivíduos que se propõem a assumir esse cargo, principalmente entre os moradores de áreas mais vulneráveis.

No estudo realizado por Moreira *et al.* (2014), foi identificado que a motivação para se tornar conselheiro está ligada a um reconhecimento atribuído por outros (conselheiros, amigos, familiares, comunidade) de que teria competência para se tornar candidato e exercer o mandato no Conselho Tutelar. Esse reconhecimento de sua rede de relacionamento e incentivo de seus conhecidos para se candidatarem também foi um fator identificado entre os conselheiros de Brasília. No entanto, foi possível identificar trajetórias e motivações diferenciadas entre os entrevistados.

Em relação às trajetórias, identificamos que os conselheiros de territórios mais vulneráveis têm uma articulação e um histórico mais atuante na comunidade, com maior participação em projetos comunitários, igrejas e associações. Já entre os conselheiros dos territórios com poder aquisitivo mais elevado, em geral, observamos como característica de trajetória a formação em áreas temáticas que lidam diretamente com a defesa do direito (psicologia, serviço social e direito) e posterior sensibilização ao tema. É interessante como esses dois perfis de conselheiros se diferenciam: o primeiro grupo com uma trajetória de luta por melhorias na comunidade que, ao longo da vida, foi-se qualificando e entendendo sobre os direitos sociais e se engajando cada vez mais na defesa de direitos. No outro grupo, encontram-se pessoas com melhor poder aquisitivo que vivem em territórios com melhor infraestrutura, que se formaram e se dedicaram profissionalmente à defesa de direitos.

Um aspecto interessante e relevante observado na pesquisa em relação à motivação dos indivíduos a se tornarem conselheiros tutelares foi o fato de alguns dos entrevistados terem relatado que tiveram direitos violados em sua infância. As violações relatadas foram

significativas e influenciaram profundamente a trajetória desses indivíduos, suas escolhas pessoais e sua forma de atuação no Conselho.

“(...) eu tinha um pouco de rancor dos órgãos públicos, porque eu fui vítima de, antigamente se chamava delegado de menor, uma coisa assim, e foi tirado de dentro da minha casa dois irmãos, por pobreza. Não foi por negligência, por maus tratos. (...) Eu praticamente entrei no conselho por causa disso, porque era para tentar não deixar acontecer com nenhuma pessoa o que aconteceu comigo”. (Entrevistado 5)

“(...) eu fui órfã aos 8 anos de idade de pai e mãe aqui né sofri muito, todo tipo de exclusão social e violação de direito.

(...) eu sofri né, abandono intelectual então eu conquistei algumas coisas por mim mesmo, porque eu tinha que ir, enfim então eu me identifico muito com conselho hoje eu olho assim eu defendo isso aqui”. (Entrevistado 1)

A trajetória da maior parte dos conselheiros entrevistados é marcada por uma militância na área social, influenciada por algum fato, tal como: algo marcante na sua infância, a luta pela promoção de melhorias no seu território, atuação na área ou sensibilidade ao tema. Em geral, os conselheiros já exerciam no território um papel de protagonismo e liderança, principalmente nas regiões mais vulneráveis. Nessas regiões, percebe-se que a disputa pela vaga no Conselho é bem mais acirrada se comparada a regiões com melhores índices socioeconômicos.

O envolvimento comunitário, o protagonismo e a liderança são aspectos promovidos pelo Conselho. Trata-se de um processo em que ser conselheiro pode ampliar o envolvimento comunitário, o protagonismo e a liderança, assim como ser uma liderança comunitária pode ampliar a possibilidade de o indivíduo ter interesse em ser Conselheiro Tutelar. É um processo que se autoalimenta, e que a ampliação de um fator, provavelmente, promova o fortalecimento do outro. Por se tratar de uma situação em que se observa um forte envolvimento dos conselheiros com o território, foram significativas, em suas falas, duas preocupações: o envolvimento político partidário e a politização do trabalho dos conselheiros.

Nas entrevistas realizadas, poucos foram os conselheiros que relataram algum envolvimento político partidário. Contudo, esse tema foi abordado em praticamente todas as entrevistas. Os conselheiros demonstraram sentir um incômodo muito grande em relação a esse tema. Foram frequentes os relatos, principalmente nas áreas mais vulneráveis, sobre a indicação de pessoas por deputados e políticos tradicionais da região para concorrer às vagas de conselheiro.

Observamos a tentativa, por parte dos conselheiros, da construção de um discurso sobre a independência e atuação fiscalizatória do Conselho. A construção deste discurso visa a estabelecer uma distância entre o trabalho do conselheiro garantidor de direito e a atuação política, em que o indivíduo tende a priorizar certas demandas e públicos.

“Nós tivemos muito o trabalho em divulgar o que o conselheiro faz (...). (...) para que a comunidade mentalizasse que não podia agregar Conselho Tutelar com política, com politicagem. Porque 70% dos candidatos que vieram foram indicados por um deputado. E a gente deixou a comunidade bem consciente, de que se o cara for eleito por deputado ele vai trabalhar para ele. Não vai trabalhar para a comunidade. (...) O parlamentar mesmo, o parlamentar pode vir visitar, mas a gente evita essa vinculação partidária para não gerar essa questão de atrelar o Conselho Tutelar como órgão político. E a própria lei diz que nós somos autônomos (...). Então, é por isso que sempre que eu posso eu faço isso. Porque se um deputado me questionar porque eu fui na televisão, que eu falei alguma coisa que ele não gostou, eu mando ele para PQP. Não estou nem aí, mando, como já mandei outros. Estamos aqui para defender as crianças, os direitos da Criança e do Adolescente.” (Entrevistado 5)

A autonomia do Conselheiro Tutelar foi um fator observado de forma recorrente na fala dos conselheiros. Esta discussão reforça a necessidade de um alinhamento nas ações e

encaminhamentos de todos os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), pois esses órgãos de proteção devem ter como orientação uma maior efetividade no atendimento a crianças e adolescentes no DF. Foram observadas em falas recorrentes que, em nome da “autonomia”, a falta de diálogo e a falta de conflitos de interesse deram o tom nas requisições e encaminhamentos realizados aos órgãos e parceiros. Todos esses órgãos do SGD são autônomos em suas decisões, mas existe uma relação de subordinação administrativa prevista em lei que precisa ser considerada, principalmente entre o Conselho Tutelar, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Secria que traz na sua organização e diretrizes as leis do funcionalismo público distrital e são vinculados pela mesma estrutura administrativa. O papel autônomo do conselheiro permite que ele tenha liberdade de atuação e uma função importante na comunidade. A proximidade de sua relação com o Ministério Público e as orientações contidas no ECA legitimam esta busca.

“Eu não vou atender não, você não vai atender? Você vai falar isso lá com a promotora do Ministério Público, você entendeu?”. (Entrevistado 5)

No entanto, mesmo sendo figuras que possuem autonomia de atuação resguardada pela legislação, os conselheiros apontam grande dificuldade na articulação com a rede para garantir os atendimentos das demandas realizadas.

“E aí quando eu vou na regional de ensino, não tem uma vaga, eu prego uma coisa, mas o próprio estado não garante. Então, são situações que acabam desacreditando ECA, porque se eu prego uma legislação e essa legislação é combatida pelo próprio Estado é complicado. Porque aqui, diariamente a gente encontra essa situação entra com representação contra o próprio estado.” (Entrevistado 3)

Essa fragilidade da rede de proteção e a autonomia que os Conselhos possuem, em alguns momentos, possibilitam que os conselheiros atuem fora da sua área de competência articulando para que as famílias recebam cestas básicas na rede não governamental, conseguindo vagas de estágio para adolescentes, entre outras ações. Esse desvirtuamento das atividades dos conselheiros mostrou-se bastante frequente e pode contribuir para ampliar a sensação de excesso de carga de trabalho, entre eles, a de impotência na resolução de problemas.

A sensação de impotência diante dos problemas atendidos no Conselho foi apresentada por alguns conselheiros, e normalmente essa fala está vinculada com a fragilidade do estado em garantir os direitos da população por meio de uma rede de proteção organizada e fortalecida. A baixa capacidade do governo em responder aos encaminhamentos realizados é uma das principais barreiras cotidianas relatadas pelos conselheiros para o sucesso do trabalho. Em um estudo sobre o tema, Serqueira *et al.* (2010) aponta que os Conselhos Tutelares, normalmente, funcionavam como porta de entrada de denúncias da violência silenciosa do Estado, de violação de direitos básicos, em todas as áreas: hospitais, postos de saúde, escolas, creches, instituições diversas que não dão conta de atender a demanda, além das situações de miséria e desamparo vividas por várias famílias.

O Conselho Tutelar recebe denúncias de graves situações de violação de direitos. Trata-se de um trabalho difícil que pode impactar bastante a situação psicológica dos conselheiros. No estudo realizado por Moreira *et al.* (2014), há o apontamento de que as situações de sofrimento, dada a carga de gravidade das questões, no sentido de violações estruturais de direitos (moradia, educação, saúde, lazer, convivência familiar e comunitária) e de todas as manifestações da violência interpessoal, são fatores de sofrimento e, em seu extremo, de adoecimento pelos conselheiros. Esse mesmo sofrimento e sensação de impotência, observados no estudo realizado por Moreira *et al.* (2014), também foram notados na pesquisa realizada nos Conselhos do Distrito Federal. Foram recorrentes, nas visitas realizadas, solicitações, por parte dos conselheiros, da presença de um psicólogo para atendê-los.

Além da demanda por um psicólogo, os entrevistados também relataram sentir a necessidade de um apoio de uma equipe ou pessoa de referência para discutirem o encaminhamento de situações ou casos. Podemos considerar que esta demanda está vinculada à necessidade, relatada também muitas vezes pelos conselheiros, de capacitação e treinamento. Em geral, as falas apontavam uma distância entre a realidade e os treinamentos e capacitações teóricos realizados. A realidade é bem mais complexa e demanda do conselheiro conhecimentos e práticas que são aprimoradas no cotidiano, com a vivência diária.

“É porque a gente procura o treinamento, por que o treinamento que a secretaria dá é muito aquele treinamento do dia a dia e a gente vai pegando muita experiência aqui.”
(Entrevistado 5)

4. PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS SOBRE O ECA

A avaliação dos Conselheiros em relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi um dos temas abordados nesta pesquisa. Que avaliação eles faziam da implantação do ECA? Quais os ajustes e melhorias que eles fariam no Estatuto? Essas foram questões abordadas nas entrevistas realizadas e serão analisadas no texto abaixo.

O ECA representou um marco na proteção integral da política da Infância no Brasil, e, a partir dele, mudaram-se os paradigmas de direitos e deveres, até então existentes. Foi elaborado em 1990, fundamentado pela Declaração dos Direitos da Criança (1979), e a Convenção dos Direitos da Criança (1989), ambas aprovadas pela Organização da Nações Unidas (ONU), em um contexto histórico mundial de Guerra Fria, estabelecido no confronto entre Estados Unidos e a ex-União Soviética.

Antes da elaboração do ECA, vigoravam no Brasil as legislações do Código de Menores de 1927 e 1979. Neles, o termo menor é empregado no sentido da criança como objeto de intervenção do Estado. A partir do ECA, substitui-se esse termo, por criança ou adolescente em situação de vulnerabilidade, e passam a ser sujeitos de direitos. Outra mudança está no papel do Estado, agora atuando como um garantidor desses direitos, juntamente com a sociedade civil. Sendo assim, a responsabilidade na proteção das crianças e adolescentes, não é somente da família, mas como diz o Art. 4º *“é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos”*.

O conselheiro tutelar surge no ECA como um representante da sociedade e como agente público para garantir que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam respeitados. O Art.131 do ECA estabelece o Conselho Tutelar com um *“órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”*.

Um dos requisitos para ser conselheiro tutelar no Distrito Federal é possuir conhecimento sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esse conhecimento é comprovado a partir de um exame específico de caráter eliminatório. De acordo com o Art. 47 da Lei, *o exame de conhecimento específico constitui-se em prova sobre os instrumentos normativos, a organização e o funcionamento do sistema de garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes*. Um dos temas que a pesquisa levantou nas entrevistas com os Conselheiros foi a sua avaliação em relação ao ECA. Quais os ajustes e melhorias que eles fariam no Estatuto.

A partir da análise das entrevistas, foi possível constatar que dos cinco conselheiros entrevistados, quatro relatam que apesar de a legislação presente no ECA ser muito boa, o Estado tem sérias dificuldades para fazer cumprir o que está escrito. É possível destacar, também, que esse discurso está presente nas Regiões Administrativas de menor poder aquisitivo, em que a população em situação de vulnerabilidade econômica é maior e as que mais demandam a atuação do Conselho em conjunto com a rede de proteção. Como, por exemplo, nas solicitações de auxílio a creche, cesta básica, situações de negligência familiar, entre outras.

“O primeiro negligente da Criança e do Adolescente no nosso país é o governo, o maior negligente, os pais e as mães são fichinha. Criança e adolescente tem direito à

moradia. Você sabe que não é para todos. A criança e adolescente tem direito a lazer. Aonde estão os parquinhos? A criança e adolescente tem direito à saúde, tem pediatra no hospital?” (Entrevistado 5)

Uma das atribuições do conselheiro tutelar de acordo com o Art.136 §3 – *é promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança. Acontece que, segundo Sêda (1996), existe uma resistência por parte de alguns atores em relação às rupturas e proposições advindas do Estatuto da Criança e do Adolescente, pois alguns pressupostos do antigo Código de Menores ainda fazem parte da cultura e tradição da sociedade. Seguindo a isso, os conselheiros relatam a falta de reconhecimento sobre as requisições enviadas aos outros órgãos de proteção da criança e do adolescente.*

“Eu acredito que tinha que ter algum artigo que fosse escrito que creche, a Regional aceitasse as nossas requisições e que isso fosse alterado porque as nossas requisições viraram documento sem valor. Apesar de estar ali assinado. Apesar de sendo visto pelo colegiado.” (Entrevistado 4).

“No ECA, no artigo 249 fala muito claro, aí desembaraçando o nosso serviço, então cabe também tanto o Juiz, o Ministério Público e Conselho Tutelar requisitar, e não temos que ser constrangidos nessa questão desse atendimento. E muitas vezes eles não acham, que a nossa requisição do conselho não é viável, não responde. Só se for por ordem judicial, então assim eles tão descumprindo a própria lei.” (Entrevistado 2)

Em relação aos ajustes e melhorias que achariam necessários ter no Estatuto, os conselheiros ressaltaram a necessidade de formação para a sua atuação, destacando a importância da criação de uma Escola de Conselheiros no Distrito Federal. Essa Escola atuaria na formação continuada dos profissionais, orientando os novos conselheiros, que, muitas vezes, têm apenas a experiência dos mais antigos como modelo norteador para os atendimentos realizados, como também, discutindo e revendo práticas já estabelecidas. É defendida também a ideia de que o ECA estabeleça o voto obrigatório para Conselheiro Tutelar E a necessidade de revisão da punição do ato infracional no ECA, para crimes hediondos. Segundo o conselheiro o ECA deveria prever que a criança ou adolescente que tiver reincidido no ato infracional, se alcançado os 18 anos, cumpriria um percentual da medida socioeducativa (que hoje o máximo é de três anos) em celas separadas nas instituições presidiárias. Para o(a) entrevistado(a), esta “pena” mais severa funcionaria como uma advertência para o adolescente que comete atos infracionais de caráter hediondo.

“(…) ele não correspondeu a essa medida, esse menino ele não reviu a sua conduta a sua conduta mesmo e aí é uma discussão muito grande, mas ele não conseguiu rever a sua conduta, ele a partir dos 18 anos... ele fica como? Ele ficar notificado como reincidente, tá? Só uma “luzinha” na transição da fase da adolescência para a fase adulta e essa medida ela fosse dividida.” (Entrevistado 1)

A fala dos entrevistados ainda aponta para a defesa de um poder de polícia na atuação do Conselho Tutelar, sendo citado por um dos conselheiros, a necessidade de o Conselho Tutelar ter poder coercitivo sobre as requisições que não forem atendidas. O que demonstra uma frágil percepção do real objetivo de atuação do Conselho Tutelar e da sua fundamentação. Já que sua função é requisitar serviços públicos, ser um facilitador na manutenção e garantia do direito. Mas o que se observa durante a pesquisa é que muitas vezes o papel do Conselho é confundido, e ele acaba atuando ou querendo atuar jurisdicionalmente.

5. ATUAÇÃO DOS CONSELHOS NO TERRITÓRIO

A Lei nº 4.451, de 23 de dezembro de 2009, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e a Resolução nº 57, de 13 de abril de 2012, dispõe sobre o Regimento Interno dos Conselhos Tutelares do Distrito Federal. Essas regulamentações foram utilizadas como referências para identificarmos a forma de funcionamento destas unidades e para a formulação de algumas questões norteadoras sobre sua atuação no território, tais como: Como este órgão se organiza para dentro e para fora no atendimento as suas demandas? Quem são os seus parceiros? Como os Conselhos Tutelares se relacionam com seus parceiros?

As análises desta seção foram organizadas tentando relacionar os dispositivos legais que regulam a atuação dos conselheiros e o que observamos durante as visitas aos Conselhos sobre o funcionamento das unidades, as principais demandas dos Conselhos e a articulação da rede de proteção no território.

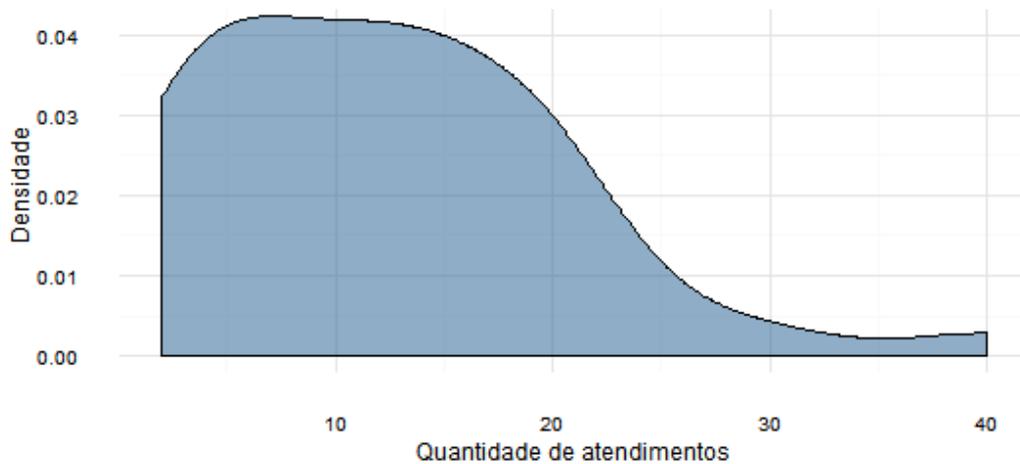
5.1. Do funcionamento dos conselhos

Em relação aos processos de trabalho, observamos na realização do campo da pesquisa uma ausência de rotina dos trabalhos que precisam ser executados nas unidades. Não existem uma padronização e uma organização central de orientações de como agir diante de cada situação. As unidades possuem organização administrativa diversa, e a maioria não possui sistematização das informações de atendimento. A utilização do Sistema de Informações para Infância e Adolescência (SIPIA) foi uma das questões também levantadas pela pesquisa, sendo que nenhuma unidade fazia uso do sistema, que foi avaliado pelos Conselheiros como inadequado.

Os processos de trabalho das unidades também não estão padronizados, mas, normalmente, os conselheiros relataram que realizam reuniões colegiadas semanais. Em muitos Conselhos, essas reuniões acontecem nas segundas-feiras. Essas reuniões têm como objetivo discutir os casos, planejar e avaliar as ações. O Regimento Interno dos Conselhos Tutelares prevê em seu art.12 a realização de reuniões ordinárias semanais e extraordinárias quando necessárias, bem como, sessões periódicas trimestrais para discussões de problemas estruturais do DF. Além disso, o Regimento prevê um encontro de avaliação do funcionamento semestral, com a participação da população, CDCA, Ministério Público e Poder Judiciário. A pesquisa identificou que apenas as reuniões de colegiado ordinárias são realizadas com a periodicidade que o regimento interno prevê.

5.2. Das principais demandas

Sobre o registro de atendimentos, levantamos em todas as unidades a quantidade de atendimentos presenciais realizados no dia anterior à entrevista. Os Conselhos Tutelares realizavam em média de 12,4 atendimentos por dia, sendo 40 o valor máximo e dois, o valor mínimo (Figura 13). Em relação ao fluxo de demanda, 70% dos Conselhos Tutelares identificaram a segunda-feira como o dia de maior demanda e as terças e sextas, 15%. Em geral, as quintas-feiras são os dias da semana com menor demanda geral.

Figura 13 - Quantidade de atendimentos diários

Nas visitas, levantamos as principais demandas recebidas pelos Conselhos em cada território. A Figura 14 apresenta uma nuvem de palavras com as questões lembradas pelos conselheiros. As violações mais presentes foram: conflito familiar, drogas, negligência e demanda por vagas em creches.

Figura 14 - Nuvem de palavras das principais violações do território

Em vários momentos, os conselheiros sinalizaram sobre a importância de ter uma equipe técnica de suporte para orientar e discutir casos de maior gravidade como: violência sexual, exploração sexual e a colocação de crianças e adolescentes em abrigo.

5.4. Da articulação em rede

O Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes é uma rede que delega a vários órgãos a proteção integral a crianças e adolescentes. Estes devem agir de forma integrada em três eixos: promoção, controle e defesa dos direitos. Cabe ao Conselho Tutelar a defesa dos direitos, zelar pelos direitos das crianças e adolescentes por meio de intervenções quando houver ameaça. A articulação com a rede é uma importante ação para que os encaminhamentos realizados pelos conselheiros tenham resultados positivos em suas intervenções. Sobre esse tema, destacamos: existência da rede, participação dos diversos órgãos, principais dificuldades da rede e os resultados positivos.

5.5. A Existência da Rede

A pesquisa apontou que em todos os territórios existe uma rede construída, normalmente organizada pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Os CRAS são os órgãos mais próximos dos conselheiros, e as unidades promotoras das reuniões mensais entre os principais órgãos do território. Além da boa articulação com a Política de Assistência, identificamos uma boa articulação e participação dos Conselhos Tutelares com os Conselhos de Segurança Pública. Em quase todas as regiões, algum conselheiro participava das reuniões mensais no Conselho de Segurança Pública.

Trabalhar com territórios na perspectiva dos processos de decisão horizontal e com fluxos de atendimento construídos coletivamente não é uma tarefa fácil, porém este trabalho tende a fortalecer a integração necessária para uma ação em rede e na ampliação da proteção no território.

Considerando que as violações de direitos têm múltiplas causas e várias consequências, identificamos em um dos Conselhos Tutelares visitados uma compreensão interessante de como é possível atuar, sensibilizando e fortalecendo o trabalho em rede, em parceria com a comunidade sobre as violações às quais crianças e adolescentes estão expostos.

“Tem que sensibilizar, porque assim... a vida virou uma coisa banal, as pessoas matam, faz o que quer, é como se fosse um pacote, uma roupa suja, ou uma coisa que não tem mais valor, dá um chute para lá, acabou. E não podemos pensar dessa forma. Nós vivemos em uma sociedade assim, muito capitalista, que o ser humano vale o que tem, pelo que tem. Se você tem um real você vale um real, se você tem 100 reais você vale 100 reais e nós `tamo´ lutando muito por isso, de tentar dar essa qualidade de vida para todos”. (Entrevistado 2)

5.6. Participação dos diversos órgãos

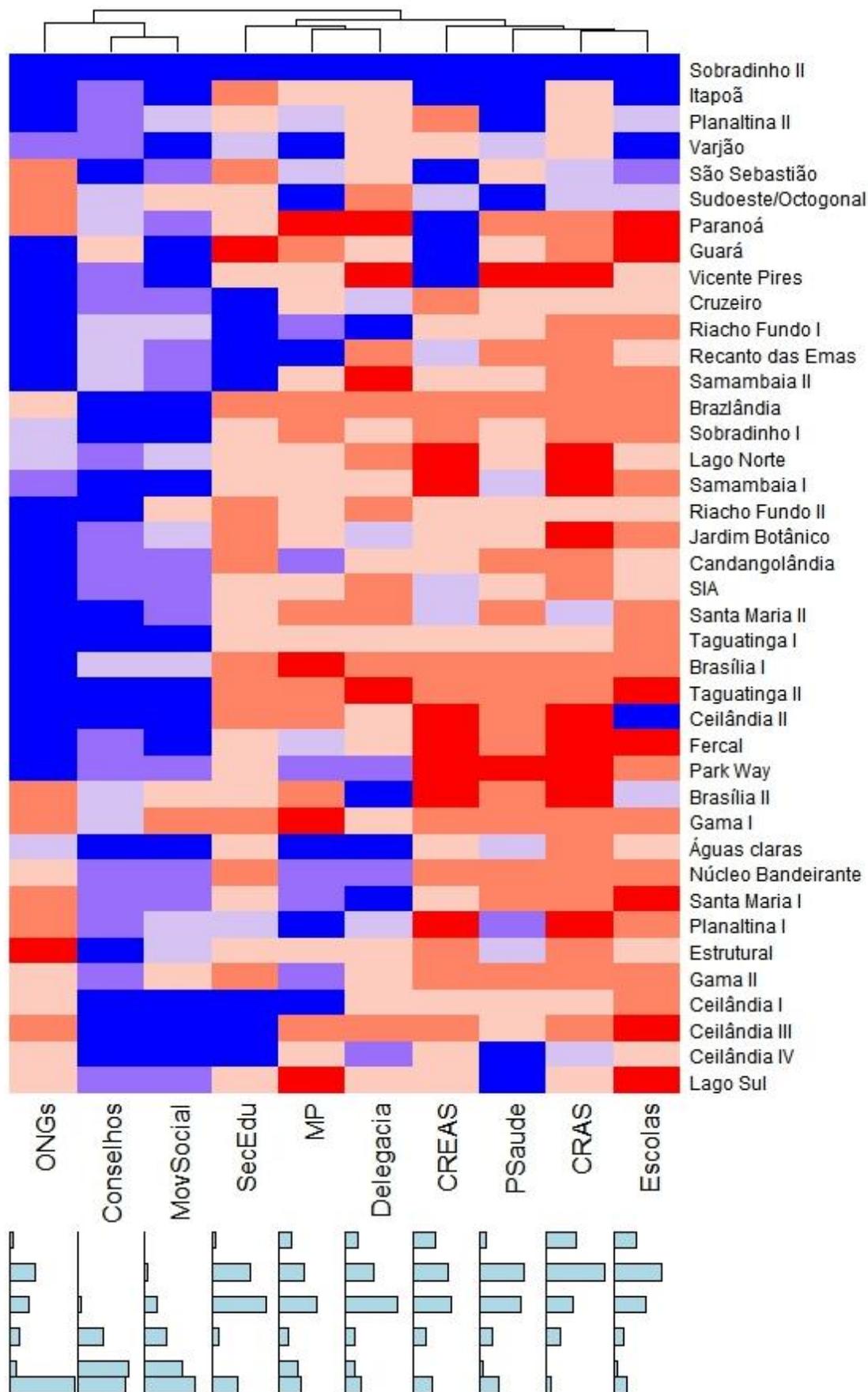
Quanto aos fluxos de articulação, percebe-se que, nos territórios onde existem as unidades do CRAS, a articulação e conseqüentemente a rede de proteção é mais sólida, ou seja, a aproximação física ajuda esta relação. Outra tendência observada que influencia a rede de proteção do território é o tempo de implantação do CRAS. Observa-se que territórios que possuem essa unidade implantada há mais tempo possui uma solidez maior da rede. Em relação aos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a demanda é considerada muita na opinião dos conselheiros, e que eles não são capazes de atender a todas as solicitações encaminhadas. Atualmente, o Distrito Federal possui 10 CREAS para atender as 41 Regiões Administrativas.

A Figura 15 detalha um conjunto de informações coletadas sobre a rede de articulação dos Conselhos. Neste sentido, elaboramos uma espécie de mapa de calor, apontando a proximidade na relação institucional entre os CTs e a rede. As cores no mapa variam de

acordo com o nível de articulação específico de cada Conselho, medido a partir da resposta acerca do grau de relação com a rede – que poderiam ir de 0 (não há articulação) a 5 (desenvolvimento de atividades em parceria). Neste mapa, quanto mais vermelho, mais intensa é a relação e, quanto mais azul, menos intensa é a relação. A figura permite também identificar os parceiros da rede com maiores similaridades na relação, de acordo com os agrupamentos sinalizados no topo. Ainda é possível identificar quais são os parceiros com maior grau médio de articulação geral, nos histogramas que constam na parte de baixo da figura, quanto mais o conjunto de barras estiver concentrado para cima, maior a articulação, quanto mais o conjunto estiver concentrado para baixo, menor a articulação.

Os dados demonstram que a articulação é mais intensa, de forma geral, com CRAS e Escolas e menos intensa com ONGs, movimentos sociais e Conselhos de Direitos. Outro ponto a destacar é a semelhança entre três grupos distintos: Ministério Público e Delegacias, CRAS e Escolas e Conselhos de Direitos e Movimentos Sociais. Quem tem boa articulação com algum destes, normalmente também tem boa articulação com seu par direto.

Figura 15 - conjunto de informações coletadas sobre a rede de articulação dos Conselhos



5.7. Principais dificuldades da rede

Mesmo as unidades com uma rede de políticas públicas bem organizada e atuante foi relatado pouca possibilidade de resolução dos problemas observados nos territórios. Existem poucas vagas para atendimento nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), nos Centros de Orientação Sócio-Educativo (COSES), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), nos CRAS e Adolescentes e outros, o que gera bastante frustração sobre as medidas protetivas aplicadas pelos conselheiros. Foram frequentes os relatos de que a Secretaria de Educação não reconhece as requisições encaminhadas pelo Conselho, banalizando a medida protetiva aplicada. Além disso, a Secretaria de Educação construiu um fluxo de atendimento para priorização das vagas em creche em que as famílias com encaminhamento pelo Conselho Tutelar recebem mais pontos no ranking de classificação.

Essa priorização estabelecida pela educação gera um grande fluxo de atendimento nos Conselhos. Todo final de mês, a Regional de ensino atualiza o cadastro das famílias que demandam por creches. Esse cadastro prioriza as crianças que estão em medida protetiva, e os Conselhos aplicam medida protetiva às famílias banalizando esta ação, pois entendem que é direito da criança o acesso à creche.

Foram diversos os relatos de dificuldade de comunicação dos CTs com as regionais de ensino e o fato dos equipamentos alterarem e estabelecerem novos fluxos de trabalho e atendimento. Essas alterações, segundo os conselheiros, ocorrem de forma frequente, e o Conselho somente é comunicado, devendo-se ajustar aos novos processos.

Devido à fragilidade atual da Política de Assistência Social, os conselhos relatam diversos problemas na resolutividade de suas demandas. Os CRAS, CREAS e Coses estão com pouco servidores e possuem até mesmo dificuldades em atender solicitações de benefícios emergenciais (cestas, inclusão no Bolsa Família), ampliando a situação de vulnerabilidade das famílias e a violação dos direitos das crianças. Foram relatados casos em que os conselheiros acionam igrejas ou associações para conseguirem doações de cestas básicas, pois a entrega desses benefícios está ocorrendo com mais de 120 dias, mesmo com o encaminhamento realizado pelo Conselho.

Observamos que em praticamente todos os territórios dos Conselhos existe uma rede construída, normalmente organizada pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Encontramos também uma boa articulação e participação dos Conselhos com os Conselhos de Segurança Pública de suas regionais.

É importante também destacar, a partir do relato dos conselheiros, o déficit de profissionais nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referências Especializados em Assistência Social (CREAS), que são órgãos estatais de relevância na execução de políticas sociais. O que explica também a dificuldade no atendimento às requisições dos conselheiros. De uma maneira geral, esse déficit está presente em quase todas as regiões entrevistadas.

Outras dificuldades encontradas para a implementação da política, na opinião dos conselheiros, são os equívocos que se estabelecem na hora da execução da política de proteção. Muitas vezes, o conselheiro tutelar é chamado a exercer um papel que não é dele por desconhecimento de outros agentes públicos em relação a sua atuação. Em geral, nas redes instituídas nos territórios, observamos uma baixa participação das políticas da saúde e da educação. Sobre a educação, as principais demandas são para a implantação e ampliação de vagas nas creches, e para saúde, as demandas mais frequentes são para o atendimento à saúde mental, com encaminhamento ao Centro de Orientação Médico-Psicopedagógica

(COMPP), ao Centro de Atenção Psicossocial (Caps), ao Centro de Orientação Médico-Psicológica (COMp) e comunidade terapêutica, álcool e drogas.

Cabe a estas duas políticas o eixo promoção de direitos de crianças e adolescentes. Entre as dificuldades apontadas pelos entrevistados estão:

- 1) Uma discordância dos órgãos sobre os encaminhamentos e requisições realizadas pelos conselheiros tutelares;
- 2) A inexistência de um reconhecimento técnico por parte da rede dos encaminhamentos realizados pelos Conselhos;
- 3) Falta de reconhecimento e compreensão sobre as atribuições e responsabilidade do Conselho;
- 4) Baixa resolutividade das requisições encaminhadas;
- 5) Ausência de fluxo de atendimento.

Ainda no eixo promoção, faremos um destaque à política de assistência social que é uma importante articuladora das redes locais, mas que, neste momento, enfrenta dificuldade em relação a sua equipe de referência, e isso foi recorrente na fala dos entrevistados de que o CRAS e os CREAS têm dificuldades em responder as requisições encaminhadas, alegando falta de profissionais na equipe de atendimento.

“Atualmente a reunião da rede tem sido utilizada para falar das limitações para executar a política e não o espaço de resoluções, o CRAS utiliza o espaço para informar que a equipe está incompleta e com dificuldade de cumprir o repasse de benefícios.” (Entrevistado 3)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação à cobertura do número de Conselhos, o Distrito Federal tem 40 Conselhos Tutelares. A distribuição observa a extensão territorial, a densidade populacional de cada Região Administrativa, a incidência e a prevalência de violações de direitos das crianças e adolescentes. A Resolução nº 139/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) orienta que se deve assegurar a proporção mínima de criar e manter um Conselho Tutelar a cada 100 mil habitantes. A partir de 2011, houve um incentivo governamental de ampliar este serviço para todas as regiões administrativas.

De acordo com dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD/2015), o Distrito Federal tem 11 Regiões Administrativas com mais de 100 mil habitantes, e esta mesma pesquisa aponta cinco RA'S em situação de vulnerabilidade de acordo com a renda familiar (Ceilândia, Planaltina, Recanto das Emas, Itapoã e Samambaia). Destas, somente o Itapoã tem menos que 100 mil habitantes. Considerando a densidade populacional e os aspectos socioeconômicos, destacamos a RA do Recanto das Emas, com mais de 100 mil habitantes e apenas um Conselho Tutelar.

A pesquisa demonstrou uma importante variação na demanda entre as unidades visitadas, onde os territórios mais vulneráveis economicamente e de abrangência rural apresentam demandas significativamente mais elevadas do que outros. Rediscutir as áreas de abrangência dos Conselhos pode ser um caminho para ajustar os problemas nomeados neste estudo. No entanto, observamos experiências interessantes de trabalho preventivo em unidades com baixa demanda.

Entender melhor o perfil do Conselheiro do Distrito Federal também foi um aspecto interessante levantado pela pesquisa. Encontramos conselheiros atuantes que são identificados como lideranças comunitárias e que possuem, de forma geral, entendimento sobre seu papel e sobre a política de defesa de direitos, mas ficaram evidentes, pelos dados coletados, a necessidade de uma formação continuada desses agentes públicos, da necessidade da criação de espaços de diálogo e troca de experiência e da organização e padronização de processos de trabalho.

Esta pesquisa contribui para que o Governo do Distrito Federal conheça melhor seus Conselhos Tutelares aprimorando sua relação com esses Conselhos e promovendo ajustes em suas ações de gestão, de forma a promover o aprimoramento constante da rede de proteção social que é destinada a garantir os direitos das crianças e adolescente.

Os Conselhos Tutelares apresentam uma certa fragilidade administrativa. Mesmo com vinte quatro anos de implantação, foram poucos os estudos realizados sobre o perfil dos conselheiros, formas de atuação, fluxos de trabalho e desafios vivenciados para implementar os modelos de atendimento definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.

FLEURY, Sonia. "Militarização do social como estratégia de integração - o caso da UPP do Santa Marta." **Sociologias** 14.30 (2012).

FORNAZIN, Marcelo, and Luiz Antonio Joia. "Techno-Government Networks: Actor-Network Theory in Electronic Government Research." **International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective**. Springer International Publishing, 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero, and Thais Regina Pavez. "Agentes de Implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais." **Cadernos Gestão Pública e Cidadania** 15.56 (2010).

MOREIRA, Martha Cristina Nunes *et al.* **Violência contra crianças e adolescentes com deficiência**: narrativas com conselheiros tutelares, 2014.

RIBEIRO, Fernanda Bittencourt. Conselheiro tutelar: um agente social em construção. **Integração, cidadania, espaços**. Porto Alegre: Edipucrs, p. 79-107, 1998.

SARMENTO, Daniel. "O crucifixo nos Tribunais e a laicidade do Estado." **Revista Eletrônica PRPE 5** (2007): 1-17.

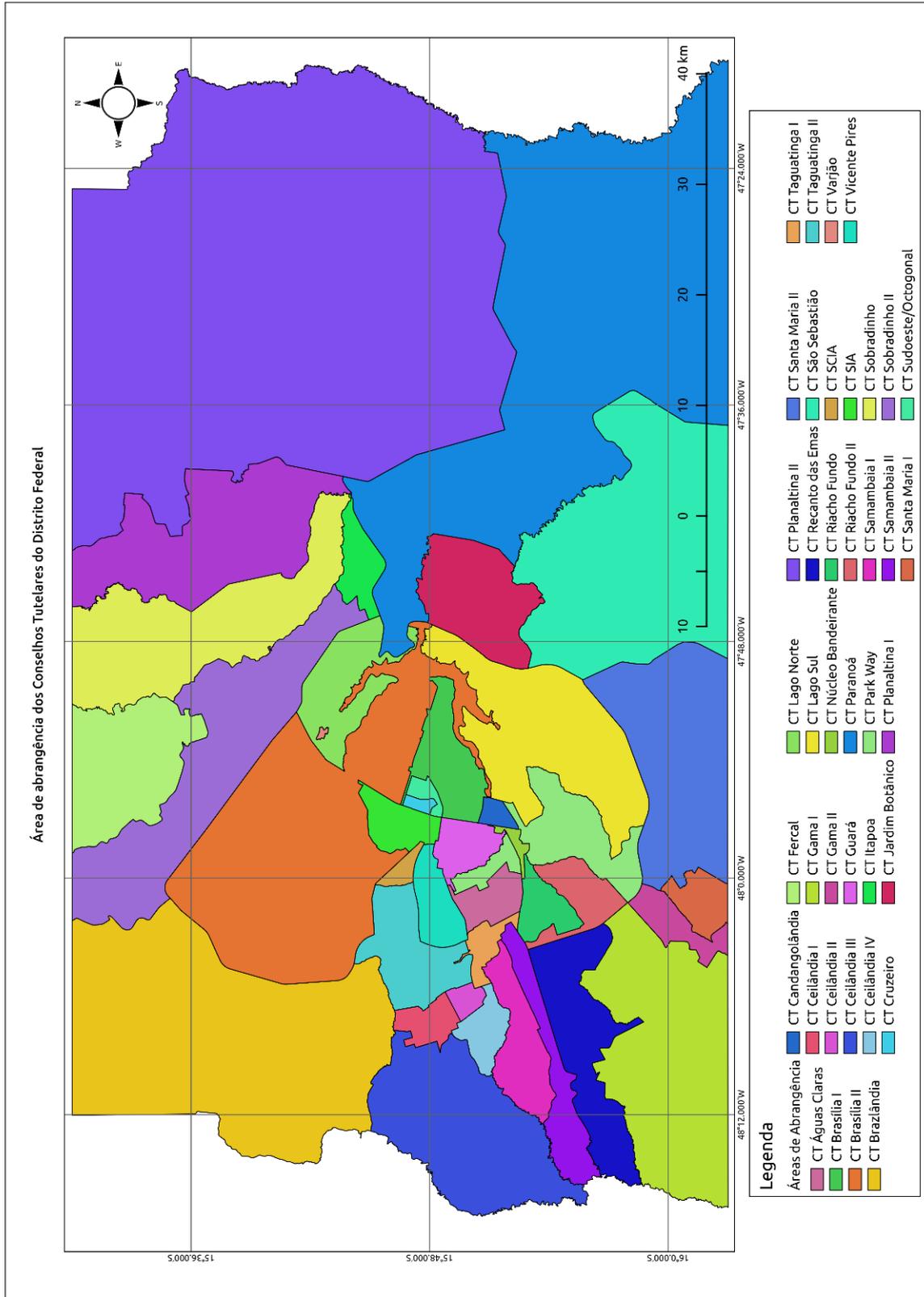
SEDA, Edson. **A criança e sua convenção no Brasil**. Conselho Regional de Psicologia, 1998.

SEQUEIRA, Vânia Conselheiro; et al. Conselhos tutelares e psicologia: políticas públicas e promoção de saúde. **Psicol. estud**, v. 15, n. 4, p. 861-866, 2010.

SPOSATI, Aldaíza, Maria do Carmo Falcão, and Sônia Maria Fleury Teixeira. "Os direitos dos desassistidos sociais." **Os direitos dos desassistidos sociais**. Cortez, 1989.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti, Camila Eichelberg Madruga, and Maiquel Ângelo Desordi Wermuth. "**MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS, ESTIGMATIZAÇÃO DO ADOLESCENTE INFRATOR E O NOVO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE)**." Salão do Conhecimento 1.01 (2013).

ANEXO



**Companhia de Planejamento
do Distrito Federal - Codeplan**

Setor de Administração Municipal
SAM, Bloco H, Setores Complementares
Ed. Sede Codeplan
CEP: 70620-080 - Brasília-DF
Fone: (0xx61) 3342-2222
www.codeplan.df.gov.br
codeplan@codeplan.df.gov.br