



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

VALÉRIA RAQUEL PEREIRA MARTIRENA

CONSELHO TUTELAR:

Identidade, Legitimidade e Poder

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA A
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM POLÍTICA SOCIAL NA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB).
ORIENTADORA: PROF^a. DRA. DENISE BOMTEMPO BIRCHE DE
CARVALHO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICA SOCIAL, ESTADO E
CIDADANIA
MATRÍCULA: 18/0.044.699**

BRASÍLIA, DF

2020



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

Defesa de dissertação de mestrado da aluna
VALÉRIA RAQUEL PEREIRA MARTIRENA

Dia 26 de novembro às 14h30 por meio remoto.

Titulo

CONSELHO TUTELAR: Identidade, Legitimidade e Poder

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Denise Bomtempo Birche de Carvalho

Orientadora – Universidade de Brasília (UnB)

Doutora em Ciências Sociais/Sociologia – Université de Paris I – França

Profa. Dra. Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs

Docente Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Doutora em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB)

Membro Externo

Profa. Dra. Cristiane Bonfim Fernandez

Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

Doutora em Política Social – Universidade de Brasília (UnB)

Membro Externo

Dados internacionais de catalogação na publicação

M386

Martirena, Valéria Raquel Pereira.

Conselho tutelar: identidade, legitimidade e poder / Valéria Raquel Pereira Martirena;
orientadora: Prof.^a Dra. Denise Bomtempo Birche de Carvalho – Brasília, 2020.

128 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social,
Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2020.

1. Conselho tutelar. 2. Identidade. 3. Legitimidade. Poder. 4. Política social. I. Carvalho,
Denise Bomtempo Birche de, orient. II. Título.

CDU 304

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário

Phillipe de Freitas Campos – CRB1 3282

A elas, sempre elas: Rafaela e Giovana Martirena, os meus maiores presentes de jornada.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora e ilustre professora emérita da Universidade de Brasília do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Denise Bomtempo Birche de Carvalho, por toda atenção e paciência, bem como por especialmente acreditar em meu potencial, lembrando-me o quanto e conheço e me envolvo cotidianamente com a temática proposta.

À minha amiga Livia Freitas Fonseca, professora associada da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília pelo incentivo.

A meus colegas Delegados de Polícia: Dra. Gláucia Cristina Silva, Dr. Ivan Francisco Dantas, Dr. Gerson de Sales e Dr. João de Ataliba Nogueira. por compreenderem a necessidade deste título, tanto para mim quanto para a nossa instituição, e pelo apoio imprescindível para a conclusão deste feito. Sem os senhores, com certeza, não teria chegado aqui.

Ao querido Sebastião Fernando da Silva, mestre em Ciências da Religião – PUC-GO, por compartilhar comigo seus conhecimentos.

À professora Luciana Barreto, por me ouvir e auxiliar.

À Polícia Civil do Distrito Federal, onde exercitei o meu aprendizado maior, trabalhando com as diferentes questões sociais, no sentido de crescer como ser humano.

À Universidade de Brasília, aos demais professores e aos meus queridos colegas, que, mesmo fazendo parte de um universo tão diferente, indeclinavelmente me respeitaram e apoiaram.

RESUMO

As questões de partida que circunscrevem o objeto desta pesquisa são: i) os Conselhos Tutelares pertencem ao Estado ou a sociedade civil?; ii) quais as percepções dos operadores do Sistema de Proteção e Garantias aos Direitos das Crianças e Adolescentes (SGD) sobre a identidade, a legitimidade e o poder dos conselhos tutelares? O objetivo geral é analisar a identidade, a legitimidade e o poder do Conselho Tutelar do Distrito Federal, que ora se comporta como representante da sociedade civil/sociedade, ora como o próprio Estado. São objetivos específicos: a) analisar como se manifesta, entre os conselheiros e os operadores do SGD, a dualidade de pertencimento desses conselhos entre o Estado e a sociedade civil/sociedade; b) compreender a motivação dos conselheiros para o exercício da função; c) refletir sobre quais são os elementos constitutivos da identidade, legitimidade e poder dos conselhos que possam contribuir para sua atuação e reconhecimentos pelos operadores do SGD e a sociedade. A primeira hipótese-guia é o fato de termos identificado que o legislador, ao normatizar o Conselho Tutelar como representante legal da sociedade civil, transferiu para este boa parte das atribuições do Estado, o que gera um conflito de identidade, de legitimidade e de poder dos conselhos tutelares na relação contraditória entre Estado e sociedade no âmbito da rede de atendimento de crianças e adolescentes. A segunda hipótese refere-se à constatação de que a rede de atendimento, SGD têm dificuldades em reconhecer, no Conselho Tutelar, a identidade, a legitimidade e o poder, instituídos no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. A terceira hipótese é a de que não existe uma identidade organizacional no CT. Quanto à metodologia, o presente projeto debruça-se sobre a “observação em campo”, inserida no conjunto das metodologias denominadas de qualitativas, na identificação de problemas, no entendimento de conceitos, bem como a análise de relações e aplicações de esquemas de diferenciação dessas variáveis. A análise dos dados coletados foi tratada com o método da análise de conteúdo de Bardin (1977), Gomes (2002), Gil (2008) e Monteiro (2018). Os resultados apresentados esclareceram que a primeira hipótese foi confirmada, a segunda refutada e a terceira também confirmada.

Palavras-chave: Conselho Tutelar. Identidade. Legitimidade. Poder. Política social.

ABSTRACT

The starting questions that circumscribe the object of this research are: i) Do Tutelary Councils belong to the State or to civil society ?; ii) what are the perceptions of the operators of the System of Protection and Guarantees for the Rights of Children and Adolescents (SGD) about the identity, legitimacy and power of guardianship councils? The general objective is to analyze the identity, legitimacy and power of the Guardianship Council of the Federal District, which sometimes behaves as a representative of civil society / society, sometimes as the State itself. The specific objectives are: a) to analyze how the duality of membership of these councils between the State and civil society / society is manifested between the directors and operators of the SGD; b) understand the motivation of the directors to exercise the function; c) reflect on the constituent elements of the identity, legitimacy and power of the councils that can contribute to its performance and recognition by SGD operators and society. The first guiding hypothesis is the fact that we identified that the legislator, when standardizing the Tutelary Council as the legal representative of civil society, transferred to it a good part of the State's attributions, which generates a conflict of identity, legitimacy and power tutelary councils in the contradictory relationship between the State and society within the scope of the service network for children and adolescents. The second hypothesis refers to the finding that the service network, SGD, has difficulties in recognizing, in the Tutelary Council, the identity, legitimacy and power, established in the Statute of the Child and Adolescent - ECA. The third hypothesis is that there is no organizational identity in the TC. As for the methodology, the present project focuses on "field observation", inserted in the set of qualitative methodologies, in the identification of problems, in the understanding of concepts, as well as the analysis of relationships and applications of differentiation schemes of these variables. The analysis of the collected data was treated with the method of content analysis by Bardin (1977), Gomes (2002), Gil (2008), Monteiro (2018). The results presented clarified that the first hypothesis was confirmed, the second disproved and the third was also confirmed.

Keywords: Tutelary Council. Identity. Legitimacy. Power. Social policy.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Distribuição de conselheiros segundo a renda familiar e a escolaridade 87
- Figura 2** – Formação profissional segundo o sexo87
- Figura 3** – Motivação para se candidatar a Conselheiro Tutelar89

LISTA DE SIGLAS

CF	Constituição Federal
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
DF	Distrito Federal
DPCA	Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ONG	Organização não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCDF	Polícia Civil do Distrito Federal
RA	Rede de Atendimento
SGD	Sistema de Proteção e Garantias de Crianças e Adolescentes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 CONSELHOS TUTELARES: pontes e lacunas na relação estado e sociedade civil	26
2.1 Da legalidade à legitimidade: um breve sobrevoo teórico para refletir sobre os conselhos tutelares	30
2.2 O conselho tutelar e a rede de atendimento.....	40
2.3 A presença ou a insuficiência do Estado na percepção dos sujeitos da rede de atendimento e os conselheiros tutelares	44
2.3.1 Rede de atendimento	44
2.3.2 Conselheiros tutelares da Estrutural	46
2.3.3 Conselheiros tutelares de Brasília I	46
2.3.4 Pontos relevantes sobre as falas dos sujeitos da rede de atendimento e dos conselheiros tutelares	47
3 A LEGITIMIDADE E O PODER DOS CONSELHOS TUTELARES	50
3.1 Legitimidade regulatória e organizacional: legalidade	62
3.2 Autonomia e independência	65
3.3 A prioridade no atendimento.....	69
3.4 O processo de escolha	71
3.4.1 A prova	76
3.4.2 A comprovação de experiência com crianças e adolescentes	76
3.4.3 O processo de escolha: a eleição	78
3.4.4 O curso de formação.....	79
4 IDENTIDADE DOS CONSELHOS TUTELARES	81
4.1 Conselho tutelar: o elo entre o Estado e a sociedade	91
4.1.1 Conselho tutelar da Estrutural	96
4.1.2 Conselho tutelar de Brasília I	98
4.2 A dimensão do pertencimento	98
4.3 A religião: um viés do pertencimento e um mecanismo de mediação	104
4.4 A formação dos conselheiros tutelares e o vínculo com as áreas sociais.....	109

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS	116
APÊNDICE A – GUIA DE ENTREVISTA.....	123
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	126

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa decorre do percurso profissional e experiências como Conselheira Tutelar, da autora do presente estudo, em 2016, colaboradora da CPI da Pedofilia da Câmara Legislativa do DF, em 2017, bem como da vivência cotidiana de mais de duas décadas na Polícia Civil do Distrito Federal, onde desempenha função de Delegada de Polícia, especialmente na Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente, na qual trabalhou por oito anos em prevenção e investigação de crimes. Assim, a pesquisa nasce de sua implicação e comprometimento com o objeto e o campo da pesquisa. Dessa experiência foi possível entender e atestar não apenas a crise de identidade, legitimidade e poder dos Conselhos Tutelares perante os operadores do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), e da sociedade em geral, como também a dualidade de pertencimento desse órgão ao Estado e à sociedade civil.

Para Feijó (2004), a criação do Conselho Tutelar no Brasil como espaço público de participação da sociedade civil está voltada para a construção progressiva de um processo de intervenção democrática na situação de não cidadania de crianças e adolescentes. Nesse contexto a autora demarca a “funcionalidade” social e política justamente porque o Conselho se situa no campo entre o Estado e a sociedade, dispondo da capacidade de tencionar o poder público, a sociedade, as comunidades e os indivíduos pela garantia dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ela acrescenta que, por seu caráter público e político, os Conselhos Tutelares podem tornar-se objeto de competição política, em que as vagas para o exercício da função são disputadas, voto a voto, nas comunidades.

O marco temporal desta pesquisa é a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069 (BRASIL, 1990b), que dispõe sobre a criação do Conselho Tutelar e os direitos da criança e do adolescente, fundamentando-se nos princípios da prioridade absoluta e da proteção integral, reconhecendo a criança e o adolescente como condição peculiar de desenvolvimento, em consonância com a Convenção sobre Direitos da Criança, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 20/11/1989, assinada pelo Governo Brasileiro em 26/01/1990 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 99.710. (BRASIL, 1990a).

O art. 3º do ECA expressa:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (BRASIL, 1990b, n. p.).

Feijó (2004, p. 11) afirma ainda que:

Um dos pilares da proteção integral é a participação da sociedade na defesa dos direitos da criança e do adolescente por intermédio dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares, que materializam a desjurisdicionalização no zelo pelo cumprimento dos direitos infanto-juvenis definidos na legislação vigente.

Vale ressaltar, conforme pontua Raichelis (2000 apud AZEVEDO, 2007, n. p.) que foi durante o processo de redemocratização do Brasil que se consolidou a Constituição de 1988, momento em que se colocou em “[...] discussão tanto o padrão histórico que têm as políticas voltadas para a questão social – seletividade, fragmentação, setorialização, exclusão – como a necessidade da participação da sociedade civil na vida e nas decisões políticas brasileiras.”

O modelo de gestão introduzido pela Carta Magna de 1988 pauta-se na descentralização político-administrativa, na responsabilidade do Estado e na participação da sociedade civil na formulação e no controle das ações de atenção à população em todos os níveis de governo. Desse modo, Azevedo (2007, n. p.) nos que diz que “[...] a gestão social de uma política passa a requerer a inter-relação constante entre poder público, os cidadãos e as organizações representativas da sociedade civil, reafirmando, assim, a importância da participação na esfera pública.”

Nesse contexto, valendo-se da participação da sociedade civil, foram criados os Conselhos de Direitos, que, como menciona Azevedo (2007, n. p.):

“[...] são de caráter paritário e existem nos três níveis de governo (União, Estado e Municípios). São responsáveis pela gestão da coisa pública, uma vez que são de natureza deliberativa e atuam na esfera pública. A existência dos conselhos, tais como o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescentes, garantem a legitimidade e a institucionalização da participação da sociedade (civil) nos processos de debate, formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, não substituem o papel dos gestores.

As questões de partida que circunscrevem o objeto desta pesquisa são as seguintes:

- A. Os Conselhos Tutelares pertencem ao Estado ou à sociedade civil/sociedade?;
- B. Quais as percepções dos operadores do Sistema de Proteção e Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes sobre a identidade, a legitimidade e o poder dos conselhos tutelares?;
- C. Como a identidade, a legitimidade e o poder se manifestam nas ações dos conselheiros tutelares?

O objetivo geral da pesquisa é analisar a identidade, a legitimidade e o poder do Conselho Tutelar do Distrito Federal, órgão integrante da rede de atendimento às crianças e aos adolescentes, que ora se comporta como representante da sociedade civil/sociedade, ora como o próprio Estado.

Os objetivos específicos são:

- A. Analisar como se manifesta, entre os conselheiros tutelares e os operadores do SGD, a dualidade de pertencimento dos conselhos tutelares com o Estado e com a sociedade civil/sociedade;
- B. Compreender a motivação dos conselheiros tutelares para o exercício da função;
- C. Refletir sobre quais são os elementos constitutivos da identidade, legitimidade e poder dos conselhos tutelares que possam contribuir para sua atuação e reconhecimentos pelos operadores do SGD e a sociedade.

A primeira hipótese que guia esta pesquisa parte da inserção profissional da autora, como operadora dos direitos de crianças e adolescentes, a partir da qual se tornou possível identificar que o legislador, ao normatizar o Conselho Tutelar como representante legal da sociedade civil, transferiu para essa instância boa parte das atribuições do Estado. Tal situação vem gerando um conflito de identidade, legitimidade e poder dos Conselhos Tutelares na relação contraditória entre Estado e sociedade civil no âmbito da rede de atendimento de crianças e adolescentes.

A segunda hipótese guia se refere à constatação de que o Estado representado pelos órgãos do SGD tem dificuldades em reconhecer, no Conselho Tutelar, a identidade, a legitimidade e o poder instituídos no ECA. Vale exemplificar

que uma das manifestações dos conflitos existentes, no que tange ao pertencimento do Conselho Tutelar como órgão do Estado ou da sociedade civil, mostra-se presente desde o processo seletivo para a ocupação da função até as formas de atuação de seus representantes. Esclarecendo melhor, a função de conselheiro tutelar passou a ser almejada tal qual a de um concurso, para a ocupação de um espaço com as garantias do serviço público: remuneração e estabilidade, mesmo que sejam temporárias.

Nesse sentido, a crise sobre as questões suscitadas já se instala desde o princípio. As estressantes etapas, que consistem em provas de conhecimento, apresentação de uma exaustiva documentação, incluíam, por exemplo, da comprovação de comprometimento com a área de atuação, já exclui boa parte dos candidatos; e os que restam passam a enxergar a eleição não como à manifestação da vontade da sociedade, mas sim como mais uma etapa do difícil processo de ocupação da almejada função.

Enfim, os conselheiros selecionados no procedimento de escolha, organizado pelo Conselho dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CDCA) sentem a mesma segurança dos integrantes das carreiras públicas. Entretanto, os servidores públicos devem seguir a cartilha dos princípios da administração pública, que são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência de seus atos, os quais não estão explícitos em relação aos conselheiros tutelares.

A terceira hipótese da pesquisa é a de que não existe uma identidade organizacional e que esta identidade encontra-se mais atrelada à relação Conselho/Comunidade.

Portanto, é sobre esse órgão híbrido e contraditório que motivou a necessidade de se pesquisar e debater. Para verificar as relevâncias científicas e técnicas da pesquisa foi realizado um levantamento da literatura, referente ao tema, no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no período dos últimos cinco anos, utilizando os descritores:

- A. Crianças e adolescentes;
- B. Conselhos Tutelares (foram encontradas 88 teses e dissertações, classificadas e quantificadas nas seguintes temáticas):
 - a. ECA, Direitos e Proteção Integral (13);

- b. Violência doméstica, sexual e psicológica (15);
- c. Democracia, Participação, Cidadania e Políticas Públicas (29);
- d. Conselhos de Direitos (7);
- e. Políticas de Abrigamento de Crianças e Adolescentes (1);
- f. Políticas de Educação (5);
- g. Políticas de Saúde (4);
- h. Capacitação dos Conselheiros Tutelares (13);
- i. Adolescentes e Atos Infracionais (1).

Mesmo parcial esse resultado revela a escassez de produções científicas sobre os Conselhos Tutelares e questões correlatas a este, o que justifica a realização da pesquisa, esperando-se, assim, contribuir com uma melhor aproximação da realidade no que tange à atuação dos Conselhos Tutelares e a seu devido reconhecimento por ele mesmo e, principalmente, perante os operadores do SGD e a própria sociedade.

Para responder as questões de partida e aos objetivos da pesquisa, escolhemos dois Conselhos Tutelares do Distrito Federal, que refletem realidades socioeconômicas distintas: o Conselho Tutelar de Brasília I, responsável pela parte sul do Plano Piloto, incluindo o Setor Comercial Sul e o Setor de Autarquias, e o Conselho Tutelar da Estrutural, situado em uma das regiões administrativas mais vulneráveis, do ponto de vista econômico, social, cultural e desprovido de políticas públicas e serviços básicos. Em relação aos demais operadores da Rede de Proteção de Crianças e Adolescentes do Distrito Federal, selecionamos os seguintes órgãos: Secretaria de Saúde, Ministério Público, Judiciário e Polícia Civil, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Atendimento 18 de maio. Quanto aos procedimentos metodológicos da pesquisa, utilizaremos dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com os conselheiros tutelares e os operadores do SGD. Já os dados secundários foram coletados a partir do levantamento de literatura sobre o objeto e as categorias teóricas que o circunscrevem.

A presente pesquisa é de natureza qualitativa e descritiva. Qualitativa porque busca responder as questões que não podem ser mensuradas via métodos

quantitativos, mas sim pela experiência por parte dos sujeitos da pesquisa no curso de sua ação. Monteiro (2018, p. 52) aponta que uma pesquisa é descritiva “[...] pois visa descrever, registrar, analisar e interpretar características, fenômenos atuais, variáveis ou outro ponto importante para o estudo.” Gil (2008) destaca que “[...] uma das características mais significativas [da pesquisa descritiva] está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.” No caso da presente pesquisa, das entrevistas semiestruturadas e da observação sistemática do campo da pesquisa – no caso da autora, como ex-conselheira.

No decorrer da pesquisa utilizamos fontes primárias e fontes secundárias. Como fontes primárias, apresentamos as entrevistas semiestruturadas com os sujeitos da pesquisa:

- A. Todos os conselheiros tutelares dos dois Conselhos (Brasília I e Estrutural);
- B. Operadores da rede do SGD, (Secretaria de Saúde, Ministério Público, Judiciário, Centro de Referência ao Atendimento – CRAS e Polícia Civil).

Os motivos que nos levaram a selecionar os Conselhos Tutelares de Brasília I e Estrutural foram: a necessidade de um recorte para viabilizar a presente pesquisa; e a intenção de mostrar como as categorias analisadas se manifestavam em realidades socioeconômicas distintas. Algumas percepções foram validadas pela autora, como aquela que diz respeito ao fluxo de pessoas atendidas nos Conselhos; o número de pastas que se mostraram, realmente, mais numerosas no CT-Estrutural; e o envolvimento religioso do grupo de conselheiros do CT-Estrutural em comparação ao de Brasília I.

Também foi possível auferir que os conselheiros da Estrutural se mostraram mais solícitos e interessados com a presente pesquisa do que os conselheiros de Brasília I, onde foi difícil encontrá-los, à exceção de um deles. Visando esclarecer sobre as dificuldades na realização das entrevistas semiestruturadas, foi necessário o deslocamento em quatro momentos ao Conselho Tutelar de Brasília I para realização das entrevistas e na Estrutural, foram apenas duas visitas para entrevistar todos os conselheiros.

Para desdobrar melhor os motivos que nos levaram a selecionar os Conselhos Tutelares de Brasília I e da Estrutural, iremos explicar a área territorial onde atuam, bem como a condição socioeconômica de seus moradores. Pois bem: o

Conselho Tutelar de Brasília I abrange toda a Asa Sul e a Vila Telebrasília, atuando, portanto, com realidades socioeconômicas distintas, haja vista que o acesso aos direitos e às garantias inerentes aos direitos humanos é conhecidamente mais presente nas populações mais abastadas financeiramente. Entretanto, a área da Estrutural também tem realidades socioeconômicas distintas, que vão das faixas da pobreza para a extrema pobreza.

Vale mencionar alguns dados sobre as áreas onde estão inseridos os Conselhos Tutelares, que foram objeto da presente pesquisa. O Conselho Tutelar de Brasília I se encontra na região denominada Plano Piloto, originalmente atribuído ao projeto urbanístico da cidade, passou a designar toda a área construída.

Para melhor elucidar os limites geográficos do Distrito Federal é válido destacar o Decreto nº 10.829, de 14 de Outubro de 1987, que trata de sua concepção urbanística. Já para entender a organização e localização de uma das regiões contempladas neste estudo, a Vila Telebrasília, utilizou-se uma matéria jornalística veiculada em jornal local. (DISTRITO FEDERAL, 1987; TIZZO, 2019).

Os limites do Plano Piloto são definidos pelo Lago Paranoá, a leste; pelo córrego Vicente Pires, ao sul; pela Estrada Parque Indústria e Abastecimento (EPIA), ao oeste; e pelo córrego Bananal, ao norte. Dessa forma, abrange áreas das regiões administrativas da Asa Sul e da Vila Telebrasília (DISTRITO FEDERAL, 1987).

O projeto consistiu basicamente no Eixo Rodoviário (ou “Eixão”), no sentido norte-sul, e Eixo Monumental no sentido leste-oeste. Oscar Niemeyer foi o responsável pela criação arquitetônica dos monumentos centrais, e os cálculos estruturais feitos pelo engenheiro Joaquim Cardoso. O Eixo Rodoviário é formado pelas asas Sul e Norte e pela parte central, onde as asas se encontram sob a Rodoviária do Plano Piloto. As asas são áreas compostas basicamente pelas superquadras residenciais, quadras comerciais e entrequadras de lazer e diversão (onde há também escolas e igrejas). O Eixo Monumental é composto pela Esplanada dos Ministérios e pela Praça dos Três Poderes, a leste; a rodoviária, os setores de autarquias, setores comerciais, setores de diversão e setores hoteleiros em posição cêntrica; a torre de televisão, o Setor Esportivo (hoje denominado Complexo Poliesportivo Ayrton Senna, onde estão o Ginásio Nilson Nelson, o Estádio Mané Garrincha e o Autódromo Nelson Piquet) e a Praça do Buriti, a oeste. (DISTRITO FEDERAL, 1987).

Em relação à Vila Telebrasília, oficialmente ela compõe a região administrativa do Plano Piloto, ainda que apresente rotina mais tranquila e seja habitada por cerca de aproximadamente 5 mil habitantes. A região e suas primeiras moradias começaram a ser construídas ainda na década de 50, quando foram montados acampamentos para abrigar os funcionários da construtora Camargo Correa, responsável pela construção de Brasília. (TIZZO, 2019).

Em relação à Cidade Estrutural, ela compõe o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA), tendo surgido de maneira não planejada e devido a dificuldades fundiárias de catadores de lixo que trabalhavam próximos à região, fazendo com que tenha se transformado em uma “invasão” ao longo dos anos. (DISTRITO FEDERAL, [2016?]).

Em relação à população, a estrutural é majoritariamente composta por jovens que ocupam a faixa etária de 15 a 39 anos de idade. No que tange à escolaridade é predominante o contingente de moradores que não chegaram a concluir o ensino fundamental. As habitações em terrenos regularizados correspondem somente a 1/5 do total de moradias, sendo que boa parte delas são de cada em alvenaria. Desses baixo nível de imóveis regularizados, menos de 5% corresponde a imóveis quitados ou em processo de aquisição. Já no que diz respeito aos serviços básicos de infraestrutura estes estão presentes em cerca de 90% do total de domicílios. (CONHEÇA, 2019, n. p.). (DISTRITO FEDERAL, [2016?]).

A fonte de renda dos moradores da Estrutural provém de atividades vinculadas a serviços gerais, sendo que menos de 50% dos ocupados não contam com carteira assinada. Este dado reflete, conseqüentemente, na renda das famílias, uma vez que 82,11% dos moradores encontram-se recebendo renda que varia de 1 a 5 salários mínimos mensais. Por fim, em relação à posse/consumo de bens e serviços, tem se percebido um aumento deste tipo de consumo, os quais envolvem TV por assinatura, automóveis, etc. (CONHEÇA, 2019, n. p.). (DISTRITO FEDERAL, [2016?]).

Na presente pesquisa, utilizamos como fonte primária as entrevistas semiestruturadas já mencionadas e como fontes secundárias:

- A. Aprofundamento do levantamento de literatura sobre as categorias teóricas do Estado, sociedade civil, conselhos tutelares, identidade, legitimidade e poder;

- B. Mapeamento de legislações complementares sobre os conselhos tutelares;
- C. Mapeamento de relatórios de pesquisa, relatórios técnicos, manuais, no âmbito dos órgãos operadores do SGD, em níveis nacional e distrital.

Em seguida analisamos e interpretamos os dados coletados, oportunidade em que utilizaremos da técnica de Análise de Conteúdo (AC), conforme apontam Bardin (1977) e Gomes (2002). Quanto às fontes primárias para a elaboração do guia de entrevista, realizamos visitas aos conselhos e aos órgãos do SGD, no sentido de dialogar previamente com os sujeitos da pesquisa e levantar seus questionamentos e objetivos. Em relação ao método, vale retomar a qualidade da pesquisadora de observadora participante. Para Gil (2008, p. 100):

A observação constitui elemento fundamental para a pesquisa. Desde a formulação do problema, passando pela construção de hipóteses, coleta, análise e interpretação dos dados, a observação desempenha papel imprescindível no processo de pesquisa. É, todavia, na fase de coleta de dados que o seu papel se torna mais evidente. A observação é sempre utilizada nessa etapa, conjugada a outras técnicas ou utilizada de forma exclusiva. Por ser utilizada, exclusivamente, para a obtenção de dados em muitas pesquisas, e por estar presente também em outros momentos da pesquisa, a observação chega mesmo a ser considerada como método de investigação.

No desenvolvimento do presente estudo foi facilitador a autora ter íntima e estreita relação com o objeto, corroborando para que as entrevistas semiestruturadas fossem realizadas com desenvoltura e face a face.

Para Gil (2008, p. 109), a entrevista é: “[...] a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formulam perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação.” O autor ainda esclarece que “a entrevista é uma das técnicas de coleta de dados mais utilizada no âmbito das ciências sociais” e ainda complementa “[...] que parte importante do desenvolvimento das ciências sociais nas últimas décadas foi obtida graças à sua aplicação.” Portanto, podemos também afirmar que as entrevistas são um instrumento importante para se validar as pesquisas qualitativas.

Gil (2008, p. 103-104) lista vantagens e desvantagens relacionadas às entrevistas. Por vantagens destaca a facilidade em acessar “[...] dados sobre situações habituais em que os membros das comunidades se encontram envolvidos”, possibilidade de acessar “[...] dados que a comunidade ou grupo considera de domínio privado”, e por fim a possibilidade de “[...] captar as palavras

de esclarecimento que acompanham o comportamento os observados.” Já como desvantagens da entrevista, o autor sublinha que seriam, em suma:

A falta de motivação do entrevistado; a inadequada compreensão do significado das perguntas; o fornecimento de respostas falsas; [...] inabilidade ou incapacidade do entrevistado para responder adequadamente, em decorrência de inabilidade ou mesmo incapacidade do entrevistado para responder adequadamente [...]. (GIL, 2008, p. 110).

Entretanto, tentamos não nos afastar do objeto e não direcionar os questionamentos, que serviram apenas como suporte para a coleta das informações dos sujeitos. Tanto que as entrevistas não foram realizadas com horário rigoroso, o que fez com que os sujeitos discorressem livremente sobre o tema abordado. Ressaltamos que a abertura das entrevistas oportunizou aos sujeitos acrescentar dados que não estavam previstos no guia de entrevista, e como exemplo citamos as implicações relacionadas à questão religiosa.

A observação sistemática, o objeto a ser observado, o estudo de campo constituíram etapas fundamentais para a elaboração do guia de entrevista, o qual teve, conforme mencionado anteriormente, a intenção de obter respostas de forma menos rigorosa do que seria o esperado com um questionário de entrevistas estruturadas. Por isso, em nossa pesquisa, utilizamos as entrevistas semiestruturadas, as quais não têm o rigor das estruturadas e nem a liberdade das entrevistas informais.

Gil (2008) utiliza a expressão “entrevista por pautas”, que equivalem àquelas que nominamos como entrevistas semiestruturadas. Segundo o autor, este tipo de entrevista:

[...] apresenta certo grau de estruturação, já que se guia por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo do seu curso. As pautas devem ser ordenadas e guardar certa relação entre si. O entrevistador faz poucas perguntas diretas e deixa o entrevistado falar livremente à medida que se refere às pautas assinaladas. Quando este se afasta delas, o entrevistador intervém, embora de maneira suficientemente sutil, para preservar a espontaneidade do processo. (GIL, 2008, p. 112).

Consideramos que, ao utilizarmos as entrevistas semiestruturadas ou por pautas, compreendemos o significado das ações vivenciadas pelos sujeitos, bem como em relação às suas experiências como Conselheiros Tutelares e como Rede de Atendimento do SGD.

Foi necessário fazer um recorte, pois Brasília conta com mais de 200 Conselheiros Tutelares. Entrevistar todo esse contingente tornaria inviável a presente pesquisa considerando-se o prazo e a quantidade de material para análise. A amostra deste trabalho compreendeu todos os Conselheiros Tutelares da Região de Brasília I, da Estrutural, além dos seguintes órgãos da rede de atendimento: Polícia Civil do DF, Ministério Público, Judiciário, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro 18 de maio, Adolescentro.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas nos órgãos mencionados acima, com intuito de observar como as categorias identidade, legitimidade e poder se manifestavam na relação Estado/sociedade e em realidades socioeconômicas distintas.

Foram realizadas dez entrevistas com os conselheiros tutelares e oito com os operadores do SGD, todas conduzidas e gravadas pela própria pesquisadora, com o objetivo de resguardar os contextos e a integridade das falas dos sujeitos. As gravações foram realizadas e transcritas para o Word Microsoft Office, que constituiu a base para a análise de conteúdo pelo sistema *Software Sphinx iQ2 QUALI*¹.

Conforme Monteiro (2018, p. 55), “o sistema Sphinx foi criado na França, sendo comercializado desde o ano de 1989 na Europa. A sua comercialização no Brasil só começou em 1995. Esse sistema é destinado para pesquisas e análises de dados, além de outros usos.”

Vale ressaltar que o Sphinx iQ2 foi instalado no computador da autora, cujas etapas foram divididas em quatro:

- A. Concepção;
- B. Difusão e Coleta;
- C. Gestão de dados; e
- D. Análise de resultados.

Esclarecemos que esse *software* integra as funções de pesquisa, de análise estatística, de gestão e preparação de dados, bem como de criação de formulários,

¹ Disponível em: <<https://www.sphinxbrasil.com/produto/sphinx-iq2>>

análise e apresentação de resultados. Assim, com esta pesquisa, procuramos investigar como se manifestavam as categorias analisadas por meio das falas dos sujeitos, motivo que nos levou a optar pela utilização do *software* mencionado para auxiliar na análise dos dados/análise de conteúdo de falas. Acerca da análise dos conteúdos deste estudo, é válido trazer a visão de Bardin (2006 apud MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 734), o qual diz que:

[...] a análise de conteúdo consiste em um conjunto de técnicas de análise de comunicações, a partir de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não).

Portanto, conforme diz Mozzato e Grzybovski (2011, p. 734), “[...] percebe-se que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que tem como objetivo ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos dados coletados.” E quantas incertezas em relação ao tema abordado povoaram nossos pensamentos, sendo, progressivamente, esclarecidos com a técnica da análise conteúdo e a utilização do programa Sphinx iQ2? Com o programa, extraímos as subcategorias e, a partir delas, as hipóteses suscitadas foram esclarecidas.

Acerca das etapas necessárias para a análise de conteúdo, trazemos a visão de Bardin (2006 apud MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 735):

- A. Pré-análise;
- B. Exploração do material; e
- C. Tratamento dos resultados e interpretação da realidade.

Devido a experiência anterior da autora, no campo da pesquisa, as duas primeiras etapas constituíram um caminho desafiador, embora em um terreno conhecido. A última etapa, que levaria bastante tempo, foi otimizada com a utilização do *Software Sphinx iQ2 QUALI*.

Nesse momento, resgatamos as categorias macro: Conselhos Tutelares na relação Estado/Sociedade; a legitimidade dos Conselhos Tutelares; e a identidade e o poder dos Conselhos Tutelares como um guarda-chuva.

Ao refletirmos ainda sobre as falas dos sujeitos, a questão de partida, o objetivo geral, os objetivos específicos e as hipóteses, extraímos as seguintes subcategorias: a presença e a ausência do Estado; o pertencimento; a autonomia e

a independência; a motivação; a formação; o Conselho Tutelar como elo entre a sociedade e o Estado; a legalidade; o processo seletivo; a valorização do Conselheiro Tutelar; o poder punitivo; a ausência ou a presença de poder; a experiência com crianças e adolescentes; a religião; a prioridade no atendimento; o órgão opressor; a mediação, o medo de denunciar e ser assistente social.

A partir de então giramos o programa Sphinx iQ2 QUALI, que apresentou o resultado percentual de cada uma das subcategorias mencionadas, bem como o extrato de falas dos sujeitos. Com isso, passamos a fazer os ajustes das subcategorias às categorias macro. Dessa forma, concluímos que seria necessário promover a junção de algumas daquelas cujos resultados se repetiam no que se referia às falas, pois como já explanado, as categorias estão intimamente interligadas. Nesse sentido, a parte textual desta dissertação apresenta a seguinte estrutura:

2. Conselhos tutelares: pontes e lacunas na relação Estado e sociedade e civil

- 2.1. Da legalidade à legitimidade: um breve sobrevoo teórico para refletir sobre os conselhos tutelares
- 2.2. O Conselho Tutelar e a rede de atendimento
- 2.3. A presença ou a insuficiência do Estado na percepção dos direitos da rede de atendimento e os conselheiros tutelares
 - 2.3.1. Rede de atendimento
 - 2.3.2. Conselheiros tutelares da Estrutural
 - 2.3.3. Conselheiros tutelares de Brasília I
 - 2.3.4. Pontos relevantes sobre as falas dos sujeitos da rede de atendimento e dos conselheiros tutelares

3. A legitimidade e o poder dos conselhos tutelares

- 3.1. Legitimidade regulatória e organizacional: legalidade
- 3.2. Autonomia e independência
- 3.3. A prioridade no atendimento
- 3.4. O processo de escolha
 - 3.4.1. A prova
 - 3.4.2. A comprovação de experiência com crianças e adolescentes
 - 3.4.3. A processo de escolha: a eleição
 - 3.4.4. O curso de formação

4. Identidade dos conselhos tutelares

4.1. Conselho tutelar: o elo entre o Estado e a sociedade

4.1.1. Conselho tutelar da Estrutural

4.1.2. Conselho tutelar de Brasília I

4.2. A dimensão do pertencimento

4.3. A religião: um viés do pertencimento e um mecanismo de mediação

4.4. A formação dos conselheiros tutelares: o vínculo com as áreas sociais

De acordo com Bardin (2006 apud MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 735), e considerando as diferentes fases da análise de conteúdo, destacam-se as dimensões de codificação, a qual corresponde a:

[...] uma transformação efetuada [...] dos dados brutos do texto – transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo ou da sua expressão. Após a codificação, segue-se para a categorização, a qual consiste na classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos [...] sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos.

Entretanto, para a decodificação, a análise contextual e histórica é muito importante. No caso em tela, o contexto e a história dos Conselhos Tutelares foram vivenciados por nós, conforme já salientamos, sob dois prismas: ativamente (como Conselheira Tutelar) e passivamente (como ator da rede de proteção), o que facilitou muito o processo de categorização, pois a intuição e a crítica estavam presentes.

Não foi possível submeter o projeto de pesquisa ao Conselho de Ética, devido à Pandemia do Coronavírus (2020), que muito dificultou o andamento da pesquisa. Esclarecemos que tal necessidade foi suprida com as assinaturas dos termos de consentimentos livres e esclarecidos por parte de todos entrevistados.

Os resultados da pesquisa foram organizados em três capítulos. O primeiro possui o objetivo de discutir os Conselhos Tutelares na Relação Estado/Sociedade, oportunidade em que observamos as pontes e as lacunas dos Conselhos Tutelares na relação Estado/Sociedade e realizamos um sobrevoo teórico para refletir sobre os Conselhos Tutelares, além de discutirmos a rede de atendimento do SGD/DF e a sua conexão com os Conselhos Tutelares. Por fim, trouxemos a abordagem sobre a

presença ou a ausência do Estado para os sujeitos da rede de atendimento e os Conselheiros Tutelares.

No segundo capítulo, desdobramos crítica e conceitualmente a Legitimidade e o Poder dos Conselhos Tutelares, seção na qual estudamos a legitimidade regulatória e organizacional com foco na legalidade, bem como a autonomia e a independência, além da prioridade no atendimento e do processo de escolha dos Conselheiros Tutelares.

Já no terceiro e último capítulo, estudamos a identidade dos Conselhos Tutelares sob os seguintes prismas: o Conselho Tutelar como elo entre o Estado e a Sociedade; a dimensão do pertencimento; a religião; a formação dos Conselheiros Tutelares; e o vínculo com as áreas sociais.

Com esta pesquisa, esperamos contribuir para aprimorar as funções dos Conselheiros Tutelares, bem como os desafios dessa prática cotidiana e a sua efetiva relação com o Sistema de Proteção e Garantias dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

2 CONSELHOS TUTELARES: PONTES E LACUNAS NA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL²

Para se compreender o propósito, o alcance, a operacionalidade e a extrapolação do papel institucional dos Conselhos Tutelares, há de se investigar a sua importância junto às comunidades em que atuam de forma particular e em relação à sociedade de maneira geral. E é justamente como transcorre a atuação dos Conselhos, nessa fronteira entre Estado e sociedade, que reside o nosso objeto de análise. O Conselho Tutelar constitui uma inovação institucional trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, pois imprime à sociedade um papel de fiscalização do cumprimento dos direitos daqueles sujeitos. O ECA, em seu art. 131, postula: “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, 1990, n. p.).

Nesse sentido, a efetivação desses direitos depende da família, do Estado, da sociedade de modo geral, conforme postula o próprio ECA em seu art. 98. As atribuições do Conselho Tutelar encontram-se elencadas, na íntegra, nos arts. 98, 101 e 136 do ECA, dispostas no Apêndice 1 desta dissertação. Sobre a organização dos conselhos tutelares, Azevedo (2007, n. p.) aponta:

O Conselho Tutelar é um órgão permanente porque, após ser criado, não pode ser desativado. Há apenas a renovação de seus membros a cada três anos. É uma instituição autônoma, pois não necessita de ordem judicial para aplicar medidas de proteção [...] exercendo sua função com independência.

Seguindo a explanação acerca dos conselhos tutelares, Cury (2003 apud AZEVEDO, 2007, n. p.) aponta que “[...] ser autônomo significa liberdade e independência na atuação funcional, não podendo suas decisões ficar submetidas a escalas hierárquicas. A revisão judicial [...] não viola essa autonomia, por ser de caráter jurisdicional e não administrativo.”

² A partir deste capítulo serão apresentadas algumas falas dos atores entrevistados nesta pesquisa. Com vistas a resguardar o anonimato destes atores suas identidades não serão reveladas. Contudo esclarecemos que todas elas são provenientes das entrevistas feitas pela autora deste estudo no decorrer da pesquisa, referenciadas como “ENTREVISTADOS (AS), [2020]”.

Azevedo (2007, n. p.) esclarece ainda que o Conselho Tutelar “[...] é um órgão ‘não jurisdicional’ porque não pode fazer cumprir suas determinações legais ou punir quem as infrinja, contudo, pode encaminhar ao Ministério Público notícias de determinação não cumpridas.”

Nesse cenário, a partir da experiência prática da autora como conselheira tutelar em 2016, é possível afirmarmos que, na maioria das vezes, o Conselho age principalmente realizando encaminhamentos, os quais dependem da rede de atendimento para a esperada efetivação de suas requisições, o que demonstra a estreita relação estabelecida com o Estado (rede de atendimento).

O Conselho Tutelar foi uma conquista oriunda dos Movimentos Sociais-pró-Democracia. Portanto a vontade do legislador foi legitimar a sociedade civil por meio de um órgão a representá-la. Entretanto, na verdade, podemos afirmar que esta sociedade civil tal qual foi concebida não existe. Podemos, sim, falar que o Conselho Tutelar representa a sociedade, mas falar em sociedade civil é viver em uma utopia.

A partir de nossa experiência e das falas dos sujeitos, objeto deste estudo o Conselho está mais para um organismo do Estado do que para um legítimo representante da sociedade, já que sua manutenção depende especificamente do Estado, bem como a remuneração de seus membros. O papel da sociedade surge apenas no processo de escolha, vez que para se tornar Conselheiro é preciso participar de um processo de escolha, onde uma das etapas é a eleição que por sua vez é facultativa, com baixa participação da população, onde acaba ganhando quem consegue mobilizar mais pessoas para votar.

É pura ilusão acreditar que a sociedade “civil” tem uma participação ativa nas ações empreendidas pelo Conselho Tutelar. Conforme mencionado acima, na eleição e na oportunidade em que realiza alguma denúncia, que na maioria das vezes é anônima, devido ao receio da exposição.

Apesar de se encaixar mais no conceito de Estado do que no de sociedade, vale ressaltar que para nós o Conselho Tutelar só existe porque o Estado falhou, porque não atendeu algum direito da criança e do adolescente, o que faz com que o Conselho Tutelar, que carece de identidade organizacional, tenha que agir. Sob esta perspectiva vale fazer o seguinte questionamento: se as instituições do Estado funcionassem, teria a necessidade de um organismo como o Conselho Tutelar?

Entretanto este nosso entendimento não foi sustentado nas falas dos sujeitos, os quais, à exceção de um deles, disseram que o Conselho Tutelar seria um órgão fundamental mesmo se as instituições do Estado funcionassem em sua plenitude.

No sentido mencionado acima, Andrade (2002) diz que o Conselho Tutelar vai além de uma instância "garantidora" de direitos, já que a ele também compete administrar mecanismos de cobrança ao Estado e aos próprios indivíduos. Essa atuação raramente se vislumbra na prática. Em nossa pesquisa de campo observamos nas falas dos Conselheiros a dificuldade em fazer tal cobrança. A partir disso, percebemos que lhes falta poder. Poder de decidir, de fazer acontecer. O Conselho Tutelar é sim um organismo de solicitações e acompanhamentos. Para que as primeiras sejam atendidas depende da intervenção de outro órgão seja este o Ministério Público, o Judiciário.

Sob a perspectiva de o Conselho Tutelar ser um órgão que também realiza cobranças referentes às ações ou omissões do Estado, há que se mencionar que se discute se o CT atuaria apenas na proteção dos direitos individuais que são os inerentes ao indivíduo em sua unidade ou se também atuaria em relação aos direitos coletivos, os quais se referem a um grupo determinado de indivíduos e se também abarcaria os direitos difusos, que são os que se referem a um grupo indeterminado de indivíduos.

Nessa linha, Garrido ([1993?] apud AZEVEDO, 2007) acredita que compete aos conselhos tutelares garantir o direito individual das crianças e adolescentes, e que aos Conselhos de Direitos compete tratar de questões de direitos coletivos e difusos. Trazendo outra perspectiva, advogam o contrário tanto Kaminski (2002 apud AZEVEDO, 2007, n. p.) e Ferreira (2002 apud AZEVEDO, 2007, n. p.). Enquanto na visão do primeiro autor os conselhos tutelares devem "[...] priorizar a prevenção e a proteção coletiva e difusos, só devendo agir quando todos os recursos para o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes tiverem sido procurados", o segundo "[...] defende que o conselho tutelar é órgão não-jurisdicional, que conjuga ação política, social e administrativa, além de sua vinculação comunitária."

Nessa perspectiva, é fácil vislumbrar a conexão entre os vocábulos coletivo e individual inerentes ao Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, em que o Conselho Tutelar se encontra inserido e cujas atividades estão especificadas em lei, ou seja, a instância na qual se faz presente um direito

coletivo devendo-se buscá-lo em sua individualidade, mostrando na prática que os Conselheiros não atuam em causas coletivas, apenas nas individuais.

Podemos observar que o conhecimento e a apropriação limitada das atribuições pelos Conselheiros Tutelares, atreladas ao fato de boa parte destes não possuírem a devida vocação para a prática do ofício, muitas vezes acabam por inviabilizar a busca pelos direitos, sejam estes individuais ou coletivos.

Tal assertiva é passível de comprovação a partir das falas de vários atores da Rede de Atendimento, os quais relatam que a questão econômica pode ser decisiva quanto à escolha da função e não critérios vocacionais.

Diante de todas as questões expostas por esta pesquisadora, urge adentrarmos a esfera da política social, analisada a partir da relação Estado e sociedade bem como o poder, a legitimidade e a identidade. Para tanto, definimos como são compreendidos e abordados esses conceitos. Porém, cabe ressaltarmos que não empreendemos um estudo em profundidade de categorias tão amplas, mas buscamos conceituá-las no âmbito da pesquisa e de seu objeto. No presente capítulo trataremos da relação Estado e Sociedade. Entretanto, também iremos introduzir o conceito de identidade, legitimidade e poder.

Quanto à identidade, buscamos estudar se o Conselho Tutelar possui uma identidade organizacional, bem como a identidade dos Conselheiros Tutelares com a comunidade em que atuam por entendermos que essa discussão merece relevância, haja vista a observação desta pesquisadora sobre as divergências nas atuações dos membros, o que fez com que se levantasse a hipótese de que não existe uma identidade organizacional e que esta identidade encontra-se mais atrelada à relação Conselho/Comunidade.

Para a construção da identidade com a comunidade surge a legitimidade e o poder, que se manifestam na relação Conselho Tutelar/ Comunidade e Conselho Tutelar/ Rede de Atendimento. Portanto as três macro categorias, objeto do presente estudo, estão intimamente atreladas, pois sempre que se fala em identidade surge a legitimidade e por sua vez as manifestações de poder, motivo que fez com que tratássemos destas nos capítulos seguintes.

Como o Estado também é uma categoria relevante na presente pesquisa, fundamento para todas as demais aqui estudadas, elencaremos alguns conceitos de Estado para reflexão.

2.1 Da legalidade à legitimidade: um breve sobrevoo teórico para refletir sobre os conselhos tutelares

Utilizando-se da visão de Santos (2009), no campo das ciências sociais, o Estado é uma categoria transversal. O desenvolvimento das relações econômicas e sociais é essencialmente marcado pelas relações políticas; mas, embora seja permeável a todos esses processos, o Estado não é uma categoria de fácil explicação, consenso e compreensão. Em razão disso faremos um breve sobrevoo teórico para refletir sobre os Conselhos Tutelares.

Para o filósofo suíço Jean-Jacques Rousseau (1712–1778), como aponta Gonçalves (2008, n. p), “[...] para que se possa regular da melhor maneira a coisa pública, faz-se necessário considerar algumas relações: a primeira é a ação do corpo inteiro sobre si mesmo, isto é, do soberano com o Estado [...]”, instância da qual surgem as leis que a regulamentam, denominadas de leis fundamentais. Nesse campo, a *legalidade* passa a ser uma importante subcategoria inscrita na categoria central *legitimidade*, desdobrada nesta pesquisa.

Ainda de acordo com as proposições teóricas de Rousseau citadas por Gonçalves (2008, n. p), cabe destacar a “[...] relação dos membros entre si ou com o corpo inteiro.” Nesse momento, é possível abordar a *identidade* como subcategoria da *independência*. Ainda segundo a autora, “[...] nesta [relação] o cidadão tem independência frente aos outros e dependência mediante o Estado, ou seja, é de onde nasce a lei que administra a relação entre os cidadãos e as leis Civis propriamente ditas.” Por fim, a autora elenca a terceira relação ao apontar que “[...] é a relação entre o homem e a lei, [...] que abarca a desobediência à pena dando oportunidade para o surgimento das leis criminais.” (GONÇALVES, 2008, n. p). Neste momento é que podemos então falar do poder dos Conselheiros Tutelares.

Ao refletir sobre estas três relações a autora aponta que passa a existir uma espécie de quarta relação, a qual consubstancia a verdadeira constituição do Estado, no sentido de assumir novas forças, as quais, quando as outras leis envelhecem ou se extinguem, reanimam-as ou as supre. (GONÇALVES, 2008).

Neste contexto, o governo é considerado por Ele [Rousseau] um corpo interposto entre os súditos e o soberano, em que há reciprocidade entre as partes, sendo ele responsável pela execução das leis e de manter a liberdade tanto no âmbito civil como político, assim chama de governo (GONÇALVES, 2008, n. p).

Ao adentrar ainda mais na reflexão da obra de Rosseau, Gonçalves (2008, n. p.) ressalta que “[...] há uma significativa distinção entre Estado e Governo, onde o primeiro só existe por si só e o outro só existe por meio do soberano, desta forma, o soberano só pode ter por vontade o que está na lei e sua força só pode ser a pública e o seu interesse somente o que represente o interesse geral, comum a todos..”

O que se denota desta visão de Gonçalves (2008) acerca da obra de Rosseau é que a lei é imprescindível ao devido funcionamento do Estado, pois ela é a responsável pela “declaração da soberania”, onde o legislador se vê tomado de um papel crucial, posto que cabe a ele um papel imprescindível ao funcionamento do Estado. Gonçalves (2008, n. p) aponta ainda que “[...] fazendo um paralelo com o Estado brasileiro observamos que a lei também tem muita importância para nosso Estado, assim como no de Rousseau.” Através do Estado o cidadão é capaz de se enxergar como ser pertencente ao meio em que se insere e pautar suas relações e necessidades.

Contudo, atesta-se uma dificuldade na efetividade e no cumprimento de algumas leis, que não obtêm a esperada eficácia social para a qual se destinam, ocasionando assim, por diversas vezes, o sentimento de impunidade. É o que se verifica na atuação do Conselho Tutelar, cujas atribuições elencadas em lei são de difícil efetividade, justamente por lhes faltar o poder de coação, o que dificulta o efetivo cumprimento das requisições, que por sua vez desencadeia prejuízos na legitimidade das ações do Conselho Tutelar, as quais afetam a autoestima dos Conselheiros fragilizando a construção da identidade organizacional. Também pode ser vislumbrada a íntima relação entre as categorias em debate, ao mencionarmos a constituição do Estado/Governo (representatividade da sociedade) e os Conselheiros Tutelares, elo entre o Estado e a sociedade, como explicamos, didaticamente, na categoria *identidade*.

Anteriormente a Rousseau, outro teórico inglês, Thomas Hobbes (1588–1679), também fez suas reflexões acerca da importância da atuação do Estado. Neste sentido, Ribeiro (2019) diz que para Hobbes (2003):

O Estado deveria ser a instituição fundamental para regular as relações humanas, dado o caráter da condição natural dos homens que os impele à busca do atendimento de seus desejos de qualquer maneira, a qualquer preço, de forma violenta, egoísta, isto é, movida por paixões (RIBEIRO, 2019, n. p.).

Ribeiro (2019, n. p) ainda aprofunda um pouco mais à obra de Hobbes (2003), na qual o teórico se debruçou “[...] sobre as formas de contratos e pactos possíveis na célebre obra *Leviatã*”, de 1651. Para Ribeiro (2019, n. p) a obra de Hobbes mostra que o Estado resulta “[...] do ‘pacto’ feito entre os homens, a partir do qual, simultaneamente, todos acabarem abdicando da ‘liberdade total’, do estado de natureza, consentindo a concentração deste poder nas mãos de um governante soberano.”

Igualmente citando Hobbes (2003) Ribeiro (2019, n. p.) aponta:

[...] que o Estado hobbesiano seria marcado pelo medo, sendo o próprio Leviatã um monstro cuja armadura é feita de escamas, que são os seus próprios súditos, Em suma, este Leviatã (ou seja, o próprio Estado soberano) vai concentrar uma série de direitos (que não podem ser divididos) para obter o controle da sociedade, em nome da paz, da segurança e da ordem social, bem como para defender a todos de inimigos externos.

Pela forma hobbesiana de pensar o Estado, Ribeiro (2019, n. p.) conclui suas reflexões apontando:

[...] neste modelo de Estado que desconsiderava as liberdades individuais não haveria espaço para a democracia e suas instituições. Ao contrário, os usos da força, da austeridade e da repressão geram sociedades onde prevalece a desigualdade, a instabilidade, o medo e o esvaziamento da discussão política.

Dessa forma, e tomando por base a visão de Hobbes (2003 apud RIBEIRO, 2019), o Conselho Tutelar entraria na condição de Estado. Seria o poder imprimindo legitimidade a um órgão. Entretanto, o que se percebe é que o poder é a categoria, que, na pesquisa empírica, aparece como a de menor importância. O que se verifica nas falas dos atores da rede de atendimento, que reconhecem as falhas do CT, entretanto valorizam a sua existência como primordial para a manutenção dos direitos das crianças e adolescentes.

Na atualidade o Conselho Tutelar muitas vezes é visto no imaginário da sociedade e da própria rede de atendimento, instâncias nas quais podem ser traduzidas, com poder de coação e repressão, mesmo não estando especificado em lei. E por que isso acontece?

Na tentativa de responder a essa questão, trazemos à baila o antigo Código de Menores (BRASIL, 1979), momento em que a perseguição em relação às crianças e adolescentes em situação de rua e em acolhimento institucional vigorava.

Sobre isso, Fonseca ([2014?], n. p.) discorre sobre a importância de “[...] ressaltar que o antigo Código de Menores (1979) tratava especificamente dos menores em situação irregular [...]. Portanto, sua visão era focada nos abandonados, carentes, inaptados e infratores. Contudo, com “[...] o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente [...] tem-se proteção integral aos menores de idade, independentemente de sua condição na sociedade.” Atualmente, sabe-se que o Conselho Tutelar, criado dentro do Estado Democrático de Direito, segue valores e princípios éticos estabelecidos em lei. Entretanto, ainda vigora no imaginário da sociedade as ações punitivas dos agentes públicos da época anterior à Constituição de 1988 e do ECA 1990, quando vigorava um poder punitivo, ameaçador, amedrontador, explícito em várias falas dos Conselheiros Tutelares como o temor dos pais de que os conselheiros tutelares lhes retirem os filhos.

Nesses episódios, a confusão entre a força exercida pela polícia e a atuação do Conselho Tutelar se funde no imaginário da sociedade. Assim, o CT passa a ser visto como capaz de coagir e usar a força necessária para que o poder de sua decisão seja validado. Tal constatação nos faz refletir sobre a possibilidade de que nestes momentos, o Conselho Tutelar não é visto como um organismo que representa a sociedade e sim como o próprio Estado.

O teórico e economista alemão Max Weber (1982 apud BIANCHI, 2014, p. 84) elucida o seu entendimento: “[...] o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima.”

Ainda sobre o conceito de Estado, Vincent (1998 apud BIANCHI, 2014, p. 85) explica:

a definição presente em *"Politik als Beruf"* não representa, entretanto, o ponto final da elaboração weberiana do conceito de Estado. A sociologia política weberiana é uma sociologia da dominação, a qual considera a força e a violência como momentos essenciais do processo político e da própria existência e funcionamento das instituições políticas.

No decorrer da pesquisa de campo observamos em vários momentos que a dificuldade de funcionamento do Conselho Tutelar está diretamente ligada à falta de poder de coação para que as demandas sejam resolvidas. Por outro giro, a ocupação da função de Conselheiro Tutelar é vista pela maioria dos Conselheiros como uma expressão de poder. Tal fato se manifesta nos embates diários entre os Conselheiros, mostrando que aquele é um espaço de poder.

Bianchi (2014, p. 86) utiliza-se da expressão “individualismo metodológico” trazido por Weber para dizer que ela “[...] é crucial, todavia, para compreender o conceito de Estado como uma ‘relação de dominação de homens sobre homens’, na qual os dominados se submetem à autoridade invocada pelos dominantes.” Ainda neste sentido o autor se apoia na visão de Weber (1999) e diz que “Na medida em que ‘as relações’ existem apenas como ações humanas de determinado sentido, [deixando claro] que o Estado não pode ter uma existência separada dos indivíduos” Weber (1999 apud BIANCHI, 2014, p. 87).

Sobre o que já foi explanado até aqui, ressalta-se a concepção de Weber acerca do Estado, o qual representa, na visão de Jellinek (2000 apud BIANCHI, 2014, p. 87):

[...] uma concepção subjetiva, [...] uma vez que o Estado, em vez de ser um ente objetivo completamente separado da vida, ‘consiste em relações de vontade de uma variedade de homens’. Formam o substrato desse Estado homens que mandam e homens que obedecem.

Esclarecido esse aspecto metodológico do conceito de Estado, é possível passarmos a uma análise mais substantiva. A respeito dessa ótica, podemos dizer que a autonomia e a independência dos Conselhos Tutelares os situam em um local híbrido. De um lado, não precisam obedecer a nenhuma vontade política e, do outro, fiscalizam, solicitam, denunciam, mas não mandam, apesar de ficar evidente nas falas de alguns Conselheiros Tutelares e de alguns atores da rede de atendimento a presença de manifestações de poder de coação, mas oriundo de uma outra época, como já foi colocado, não da que estamos vivendo.

Assim, Vincent (1998 apud BIANCHI, 2014, p. 85), reitera que:

A sociologia política weberiana é uma sociologia da dominação, que considera a força e a violência como momentos essenciais do processo político e da própria existência e funcionamento das instituições políticas [...] Esses momentos essenciais, que já haviam sido fortemente enunciados na Conferência [da Paz] de 1918, não esgotaram, entretanto, toda a sociologia da dominação – e nem mesmo o conceito de Estado.

Para fixar sua concepção de Estado, Weber (1999 apud BIANCHI, 2014, p. 91-92) faz uma analogia entre sua visão de Estado e o de uma empresa, dizendo que “[...] uma empresa com caráter de instituição política denominamos Estado quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes.”

Weber (2007, p. 57) retoma o conceito de legitimidade e diz que há:

[...] três razões internas que justificam a dominação [...] A primeira delas é o “poder tradicional”, pertencente “[...] a autoridade do ‘passado eterno’”, isto é, dos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, enraizado nos homens, de respeitá-los. Tal é o “poder tradicional”, que o patriarca ou o senhor de terras, outrora exercia.

Prosseguindo sua análise, o estudioso apresenta sua concepção de “poder carismático” e diz:

Existe, em segundo lugar, a autoridade que se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe. Tal é o poder “carismático”, exercido pelo profeta ou – no domínio político – pelo dirigente guerreiro eleito, pelo soberano escolhido através de plebiscito, pelo grande demagogo ou pelo dirigente de um partido político. (WEBER, 2007, p. 57).

Por fim, Weber (2007, p. 57-58) traz consigo o que ele chama de poder do “servidor do Estado”, que para ele é:

[...] a autoridade que se impõe em razão da ‘legalidade’, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma ‘competência’ positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conformes ao estatuto estabelecido. Tal é o poder, como o exerce o “servidor do Estado” em nossos dias e como o exercem todos os detentores do poder que dele se aproximam sob esse aspecto.

Weber (2007, p. 58) prossegue seu raciocínio dizendo que, independentemente da circunstância, “[...] cada vez que se propõe interrogação acerca dos fundamentos que ‘legitimam’ a obediência, encontram-se, sempre e sem contestação, essas três formas ‘puras’ [...], apresentadas anteriormente.

Finalizando os conceitos de Weber acerca do Estado, o autor diz:

[...] o Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão (WEBER, 2007, p. 62).

Com base nos conceitos explanados aqui por weberianos, percebe-se que há um paralelo entre a legitimidade carismática, que é a que vivenciamos quando um Conselheiro participa de uma eleição e é escolhido pela comunidade, o que representa o poder do eleito, portanto representante da comunidade e a legitimidade vinculada à legalidade, haja vista que o Conselho Tutelar foi criado por lei.

Corroborando a ideia da legitimidade adquirida por meio da legalidade é importante lembrar que vivemos o Estado Democrático de Direito, onde princípios e garantias estão expressos em lei e, portanto, devem ser cumpridos. Conforme explicita Reche (2017, n. p.):

O Estado Democrático Social de Direito é visto como um conceito similar que apresenta o poder Estatal como mantenedor das garantias e direitos fundamentais de cada cidadão, almejando o ápice de sua implementação quando assegurado também o princípio da dignidade da pessoa humana. A democratização como forma pauta-se em preceitos e legados hierárquicos expressos na Constituição Federal do Brasil, e desta forma, permeia os ramos legais a seguirem seus paradigmas e formas, ou seja, a nossa Carta Magna explicita os fundamentos para uma estruturação correlata aos direitos, bem como, anuncia preceitos ao Estado Democrático de Direito.

Azevedo (2007, n. p.) coloca que, para o economista e teórico alemão Karl Marx (1818–1883) e de sua perspectiva teórica ancorada na relação dialética, Estado e sociedade, se configurou a partir da consolidação da propriedade privada e da sociedade salarial. Em seguida, evoluímos para a perspectiva gramsciana, que trata o Estado composto da sociedade política e sociedade civil como elementos da superestrutura, na qual se inscreve a primeira como os aparelhos coercitivos, e a outra, todo o resto, inclusive as igrejas, sendo que a produção hegemônica desses aparelhos levaria à desnecessária existência de aparelhos de coerção.

A partir desse entendimento, Marx ([1993?] apud AZEVEDO, 2007, n. p.) diz:

[...] sociedade civil [equivale] à sociedade burguesa, ao considerar que a sociedade civil se diferenciou do Estado porque se emancipou deste dele se emancipa e criou indivíduos independentes, os quais se proclamam libertos e iguais perante o Estado. A sociedade civil em Marx é espaço das relações econômicas [...].

No campo da filosofia marxista, Azevedo (2007, n. p.) afirma que, na tentativa de compreender sociedade civil formulada pelo filósofo italiano Antonio Gramsci (1891–1937), é importante resgatar a sua ampliação do conceito de Estado a partir de Marx e Engels (1974). Deste modo, Gramsci traz novas determinações ao avaliar a “superestrutura” do Estado: “a ‘sociedade política’ e a ‘sociedade civil’, [...] isto é ‘a hegemonia escudada pela coerção’.”

As discussões acerca do conceito de sociedade são extensas, sendo alvos de estudo de diversos pesquisadores. Deste modo, trazemos também a visão de Coutinho (1992), o qual discorre sobre seu pensamento político baseando-se na visão de Gramsci. Para o autor, a “sociedade política” é aquela que envolve uma

série de aparelhos que são, em sua maioria, detidos pela classe dominante, seja por vias legais ou por meio da violência. De modo mais contundente, é aquilo que o autor chama de “aparelhos coercitivos do Estado”, geralmente atrelados às forças armadas, policiais e também por meio da imposição das Leis.

Ainda tomando por base a visão de Coutinho (1992), é válido ressaltar que para o autor a “sociedade política” é aquela que controla os aparelhos repressivos do Estado, enquanto à sociedade civil cabe somente os “aparelhos privados de hegemonia”, que em outras palavras nada mais são do que os organismos coletivos e autônomos. Baseando-se na visão de Coutinho (1992) e fazendo um paralelo com esta pesquisa, ou seja, com os Conselhos tutelares, pode-se dizer que estes se enquadram na “categoria” “aparelhos privados de hegemonia”, já que não possuem a força de coerção. Conclui-se que a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base para a dominação, imperativo gerado pela ampliação da socialização política, criou e/ou renovou determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia.

Ao que nos parece, o Conselho Tutelar não se adequa a nenhuma das reflexões sobre Estado realizadas acima, pois é um órgão híbrido. Não há o que se falar de hegemonia interna do Conselho, e deste com os demais organismos da rede de atendimento o que nos faz levantar a hipótese de que o principal desafio do organismo é a busca da legitimidade, da identidade e do poder. Neste sentido vale a visão de Azevedo (2007, n. p.) acerca da obra de Gramsci:

Já Gramsci, em Cadernos do cárcere, diferencia Estado, num sentido estrito, de sociedade civil. Essa caracterizada como sendo um conjunto de organismos privados, pertencendo, diferentemente de Marx, ao campo da superestrutura. O Estado, conhecido também por sociedade política, corresponde à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e ao do domínio direto ou de comando que se expressa no Estado ou no governo jurídico.

Desdobrando-se ainda mais na explanação de Azevedo (2007, n. p.), fruto da visão gramsciana, é válido dizer que:

[...] toda forma de domínio durável se apoia em força e consenso, todo regime político precisa não apenas de um aparelho coativo, [...] mas também de instituições que objetivem a transmissão de valores dominantes, como os meios de comunicação, a escola, a igreja, além das organizações profissionais, as instituições de caráter científico e artístico.

Desse modo, Azevedo (2007, n. p.) coloca que a “[...] sociedade civil em Gramsci refere-se ao momento de elaboração das ideologias, das técnicas de consenso e de valores simbólicos.” E foi justamente sob esse prisma, no processo de redemocratização do Estado democrático de direito brasileiro, que os Conselhos de Direitos foram criados, mas a prática mostrou que o conceito de sociedade civil, tal qual foi proposto, conforme a experiência prática desta pesquisadora e das entrevistas semiestruturadas não passou de uma ilusão.

Gramsci contribuiu ainda para a ampliação do conceito de Estado, protagonizado por Marx, o qual o entendia a partir da consolidação da propriedade privada e da sociedade salarial. O teórico italiano acrescentou os conceitos de superestrutura e infraestrutura, sendo a primeira formada pelos organismos estatais e a segunda pela sociedade civil. Para Azevedo (2007, p. 145), “na contraposição Estado e sociedade civil”, esta última representa “[...] a esfera de relações entre indivíduos, grupos, classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as relações estatais.”

O Conselho Tutelar é considerado tanto pela rede de atendimento, quanto pelos próprios integrantes, como um grande mediador de conflitos, o que significa que entra nas lacunas do Estado, o que não quer dizer que seja sociedade.

Ao realizarmos a pesquisa empírica, constatamos que, à exceção de um único Conselheiro Tutelar, todos os demais participantes consideram o CT essencial, mesmo se todas as instituições do Estado funcionarem de forma adequada.

Frente a essa exposição, decorre a importância de se estudar a forma de atuação do Conselho Tutelar, justamente por ser um dos órgãos da rede de atendimento, que, normatizado como representante da sociedade, devido à regulamentação legal, sofre uma tríplice crise – de identidade, legitimidade e poder interna e externa – por parte dos demais organismos da sociedade e do Estado, o que faz com que padeça do reconhecimento como necessário para o seu esperado funcionamento.

Conforme já dito, nota-se que o próprio Estado, representado pelo legislador, devido às pressões populares da época, interveio e normatizou o expressivo papel da sociedade na proteção das garantias e direitos das crianças e adolescentes, criando o Conselho Tutelar, composto por membros da comunidade, os quais devem

obedecer aos critérios de reconhecida idoneidade e moralidade superior, possuir 21 anos e residir no município, entre outros estabelecidos em lei complementar.

Portanto, repetiremos mais uma vez, ao agir, o Conselho Tutelar adentra as lacunas de determinadas instituições do Estado, na tentativa de fazer valer que qualquer pessoa que infrinja os dispositivos legais, sejam estes estatais ou não, esteja sujeita à intervenção deste, independentemente da classe social que ocupe. Da mesma forma, assim como toda e qualquer vítima, a despeito da classe em que esteja inserida, terá a seu alcance as necessárias redes de proteção.

Assim, podemos dizer, nesse contexto, que o Conselho Tutelar é o Estado em ação. Sobre isso, vale trazeremos as visões de Pereira (2008) quando este usa o termo “Estado em ação” para referir-se às obrigações que são de competência exclusiva do Estado, como por exemplo, a criação de políticas que sejam responsáveis por regular fatos e acontecimentos sociais. Eis mais uma vez a contradição quanto ao local de pertencimento do Conselho Tutelar, o que abordamos de forma mais abrangente quando desdobramos a categoria “identidade.” E os conselhos tutelares agem justamente diante da preocupação de fazer valer a proteção integral das crianças e adolescentes, prevista no art. 5º do ECA e do reconhecimento de que estes sejam tratados como sujeitos de direitos, cujas características da igualdade substancial precisam ser reconhecidas. (BRASIL, 1990).

Ainda com base em Pereira (2008) podemos trazer à discussão os desafios impostos à sociedade/Estado para que estes sejam capazes de agir de maneira integrativa perante as diferentes adversidades trazidas pelas questões sociais cotidianas. É neste contexto que se inserem os Conselhos tutelares, instituições responsáveis por mediar conflitos que se estabelecem entre crianças, adolescentes, família e a sociedade/Estado. A autora acrescenta ainda que é mais por uma ameaça de rompimento desse conjunto de relações que se manifesta o conflito de interesses, que tem dois elementos fundamentais na sua composição: um estrutural e outro histórico. Ou melhor, de um lado, a questão social é constituída de fatores estruturais, que independem da ação política de sujeitos em dadas circunstâncias; e, de outro, contém ações deliberadas e conscientes de sujeitos que querem mudar a sua história. Neste sentido, ponderamos se os conselheiros tutelares são sujeitos que intentam mudar a história da proteção às crianças e aos adolescentes

brasileiros, como preconizado no ECA. A resposta a esse questionamento também será devidamente discutida no momento em que tratarmos a categoria “identidade”.

2.2O conselho tutelar e a rede de atendimento

A rede de atendimento é composta por órgãos estatais e não estatais, inclusive o Conselho Tutelar, para que, de forma articulada, possa atender crianças e adolescentes que tiveram direitos e garantias violados ou ameaçados. Funciona da seguinte forma: quando chega à comunicação de um fato a um dos órgãos, este aciona os demais e de forma sincronizada passam a atender a situação (BRASIL, 1990).

Entretanto, embora a articulação citada acima seja fundamental para que os direitos e garantias violados sejam atendidos, o que se percebe na realidade, é que ainda existem muitas falhas na sincronia da rede, o que dificulta a situação de vulnerabilidade a que está exposta a criança e o adolescente. Tais falhas podem ser exemplificadas: na falha de comunicação entre os órgãos e na distância física destes, ou seja, se estivessem localizados em um espaço único.

Vale ressaltar que na tentativa de criar um espaço único de atendimento, no Distrito Federal, foi criado o Centro 18 de maio, mas infelizmente o espaço e a estrutura deste órgão ainda não propiciaram que todas as demandas relacionadas a crianças e adolescentes fossem direcionadas para lá.

A fim de viabilizar a presente pesquisa realizamos um recorte na rede de atendimento. Além do Conselho Tutelar escolhemos os seguintes órgãos: Centro de referência de assistência social (CRAS), Polícia Civil do DF (Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente), Centro 18 de maio, Secretaria de Saúde, Ministério Público e Poder Judiciário, onde foram entrevistados 8 atores.

Portanto, este estudo apresenta, entre os seus pressupostos, a necessidade de definir, em sua atuação, se o Conselho Tutelar colabora ou atrapalha a movimentação da rede de atendimento, a qual segue em constante busca por eficácia e fortalecimento de todos os atores da rede, bem como viabiliza a execução das práticas mais adequadas nas diversas formas de atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

A pretensa unidade aqui apontada nos leva à proposição da necessidade de uma orientação única, que direcionará o trabalho de toda a rede de atendimento e

fortalecerá o sistema interdisciplinar de proteção. Uma prova de que é possível ter uma diretriz, uma unidade é a Lei nº 13.431/2017, que trata da coleta de depoimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. (BRASIL, 2017).

A nossa investigação sobre o Conselho Tutelar, órgão do Sistema de Garantias de Direitos das Crianças e Adolescentes do Distrito Federal, foi importante para delimitar o trabalho da rede de atendimento. Pode-se dizer que os encargos da rede consistem na coleta de fatos, de forma seletiva e ordenada, com o objetivo de prestar o melhor atendimento – uma espécie de quebra-cabeças, no qual os seus atores figuram como os responsáveis por montá-lo.

Nesse sentido, concordamos com Carr (1982) quando diz que “os fatos da história não existem para qualquer historiador até que ele os crie.” Essa assertiva é perfeitamente aplicável também aos atores da rede, em especial ao Conselho Tutelar, o órgão responsável pelos encaminhamentos e acompanhamento dos atendimentos. Disso se depreende que fatos isolados são apenas fatos; e é, sim, o investigador que os interpreta – daí ser uma função de extrema responsabilidade. Assim, deve-se ter muita preocupação com o trabalho desempenhado pelo conselheiro tutelar, com os meios que utiliza, com sua vocação para o exercício do cargo.

O conselheiro, tal qual o historiador, começa com uma seleção provisória de fatos e uma interpretação também provisória. Quando se trabalha a interpretação, a seleção e a ordenação de fatos, mudanças podem advir. Daí a importância do conhecimento e comprometimento do conselheiro com a causa, o que facilitaria consideravelmente a atuação dos demais atores da rede. Assim os fatos levantados envolverão uma reciprocidade entre o presente e o passado, que ocasionarão reflexos no futuro.

Como respaldo, defendemos que o papel do conselheiro tutelar de proteger crianças e adolescentes vítimas de violência é o de ser garantidor do gozo da cidadania, por meio da proteção social do Estado. Nessa linha, Carvalho *et al* (2011) afirmam que crianças e adolescentes são vítimas de uma violência plural, expressa de inúmeras formas: a social, com a não satisfação das necessidades básicas; a legal, com a não colocação em prática das disposições legais que lhes garantem os seus direitos fundamentais (a psicológica; a sexual; a física; e a negligência). Da mesma forma, não podemos considerar ser esse fenômeno como típico de uma ou

outra classe socioeconômica. Conforme esse entendimento, é possível, assim, identificar a violência em todas as classes, grupos ou segmentos sociais.

Nesse esteio, Barbalet (1989) aponta que o acesso aos serviços do Estado é uma das maneiras de melhorar as condições sociais dos menos favorecidos, sem, contudo, adentrar-se no mérito do que causou esta desigualdade. O autor defende ainda que as mudanças oriundas dos serviços do Estado são capazes de atenuar os malefícios causados pelas desigualdades econômicas vigentes na sociedade. Neste sentido, é possível fazer um elo entre a visão de Barbalet (1989) e o papel exercido pelos conselhos tutelares, uma vez que é a classe socioeconômica mais desfavorecida a que mais procura os conselhos tutelares para realizar os registros, e que tal fato se dá porque precisam contar com o Estado justamente para a resolução desses problemas.

Esse fato foi constatado nesta pesquisa durante as visitas aos Conselhos Tutelares, realizadas com o objetivo de entrevistar os atores que ali trabalham. Nestes momentos observamos a maior presença da sociedade à espera de atendimento no Conselho Tutelar da Estrutural do que no Conselho Tutelar de Brasília I. Assim como o número de pastas, ou seja, o montante de casos abertos. Ressaltamos que as demandas da Estrutural foram visivelmente maiores.

Desse modo, ao garantir o acesso aos serviços estatais para se disparar a demanda oriunda de crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar aponta a possibilidade de redução dessa desigualdade, haja vista que, ao fazer parte do SGD, inicia-se todo o processo para a rede de proteção intersetorial, a ser disponibilizado à vítima, além de outros atendimentos, que lhe permitirão a ressignificação da violência ou omissão sofrida.

Barbalet (1989, p. 80) acrescenta que somente a partir da incorporação dos direitos sociais, a cidadania provoca qualquer mudança direta no modelo de desigualdade social. Nesse sentido, entendemos esse processo como constatação empírica, a qual pode ser facilmente validada por meio de uma pesquisa quantitativa, como a da Companhia de Planejamento do Distrito Federal, (CODEPLAN, 2017), que será discutida com propriedade ao trabalharmos a categoria identidade, pois, como são os pobres os que mais procuram os conselhos, garantir-lhes o acesso a essa política social é uma forma de alterar o sistema de desigualdades, viabilizando-lhes cidadania.

Os Conselheiros Tutelares queixaram-se dos atendimentos das requisições pela rede de atendimento, mas reconheceram que o fato destas não se efetivarem tem a ver com a ausência do Estado. Podemos ilustrar essa situação com o exemplo da falta de vagas para creches. Não raras vezes, por falta de atendimento da requisição dos Conselheiros Tutelares, estes recorrem ao Poder Judiciário, o qual, como detentor do poder, determina que seja disponibilizada a vaga pretendida. Mesmo assim, o organismo responsável pelo cumprimento da medida deixa de atender por simplesmente não existir a vaga, o que demonstra que falta de atendimento da requisição em nada se justifica pela falta de poder de coação do CT, mas sim com a falha do Estado.

Desta forma nos parece que a violência institucional é legitimada pelo Estado, quando os órgãos de defesa não cumprem o seu papel de judicializar a ação e punir os responsáveis. O mesmo comportamento não é visto por esses mesmos órgãos na hora de culpabilizar familiares no caso de violação de direitos. (FUCHS, 2004).

Ao mencionar a transformação de suas práticas, Faraj (2014) reforça a ideia da necessidade de protocolos. Cabe destacar que esse imperativo decorre de experiências negativas já vivenciadas por investigadores, pela rede de atendimento e pelas próprias vítimas. Uma manifestação atual desse protocolo é a Lei nº 13.431/2017, que criou o regramento para a coleta dos depoimentos de crianças e adolescentes. Desse modo, falamos da legitimidade normativa, devidamente tratada mais adiante, no capítulo seguinte. Sobre isso, Sanderson (2005 apud FARAJ, 2014, p. 33) aponta “[...] que o atendimento das instituições e órgãos de proteção à criança e ao adolescente realizado de forma ‘insensível’ pode causar um dano adicional aos mesmos, acentuando o trauma da situação de violência.” Afirmou ainda que “[...] tais experiências podem ter o efeito de traumatizar mais uma vez a criança, em especial, se ela for repetidamente questionada sobre os detalhes e dados específicos.” Sanderson (2005 apud FARAJ, 2014, p. 33-34). Ressalta-se portanto a necessidade da articulação da rede, da presença ativa e responsável do Conselho Tutelar, que deve saber quais os procedimentos mais adequados de atuação.

North (2018) faz uma reflexão acerca do papel das instituições perante uma sociedade. Para o autor, as instituições funcionam como a “regra do jogo”, pois elas assumem um papel de destaque no modo como a sociedade se organiza. Deste modo, as instituições assumem um papel de destaque no sentido de parametrizar as interações humanas na sociedade. Não obstante, o autor aponta que as mudanças

que ocorrem no âmbito das instituições afetam inclusive o comportamento social no decorrer do tempo. Neste sentido, o autor é categórico ao afirmar que:

As restrições institucionais ditam aquilo que os indivíduos são proibidos de fazer e, por vezes, as condições sob as quais se permite que alguns indivíduos exerçam determinadas atividades. Tais como definidas aqui, constituem assim o âmbito no qual se dá a interação humana. (NORTH, 2018, p. 15).

Assim, movimenta-se a rede de atendimento, formada por órgãos e organismos que possuem a identidade comum de proteção a crianças e adolescentes. Daí a importância de estarem em constante interação e de, a partir deles, serem delineadas as necessidades de mudança no interior de cada instituição, cujo norte é a melhoria do atendimento.

Portanto, faz-se fundamental entender os mecanismos de funcionamento do Conselho Tutelar, justamente por esse órgão/organismo participar ativamente do processo de mudanças internas e dos demais membros da rede de atendimento, que, como já mencionado, transcorre de forma interdisciplinar, na esfera em que estão inseridos os seguintes organismos: polícias, Ministério Público, Judiciário, hospitais, escolas, ONGs, Oscips, igrejas, o Conselho Tutelar, entre outros.

2.3 A presença ou a insuficiência do Estado na percepção dos sujeitos da rede de atendimento e os conselheiros tutelares

2.3.1 Rede de atendimento

Campelo (2001) expõe que, de acordo com os dispositivos legais, os municípios e o Distrito Federal devem prover de infraestrutura os CTs para que possam contar com um bom funcionamento, de modo a garantir e defender os direitos de todas as crianças e adolescentes ameaçados e/ou violados. Afirma ainda que o desenvolvimento das atribuições dos CTs requer um espaço físico para o esperado atendimento individualizado, além de equipamentos, como por exemplo, carro para acolher as denúncias.

Passaram-se quase duas décadas desde a pesquisa de Campelo (2001) e as queixas continuam as mesmas. Confirmando-se o que foi reportado, abaixo a matéria publicada no jornal Correio Braziliense, com a seguinte manchete: “Conselheiros tutelares eleitos precisarão lidar com a falta de investimento.” A

matéria versa sobre o exercício do mandato de 2020 a 2023 e “[...] entrevistou eleitos para a função [de conselheiro tutelar] em Samambaia, em Ceilândia e no Gama. Todos se queixam de falta de investimento do Estado, da estrutura das unidades e da precarização dos serviços públicos oferecidos.” (GALVÃO, 2020, n. p.). Na mesma linha, a fala de um dos atores da rede:

Falta estrutura, tanto de pessoal, quanto de recurso material. Às vezes, falta até combustível para atender as ocorrências. Além disso, no nosso conselho, não há paredes, apenas divisórias. Isso deveria ser mudado para dar maior privacidade em atender as pessoas. (GALVÃO, 2020, n. p.).

Na declaração seguinte, evidencia-se a necessidade de atuação do Conselho Tutelar, ao se levar em conta a extensão territorial, até porque demonstra-se que o Estado não tem os organismos necessários para a proteção das crianças e adolescentes, principalmente daquelas que se encontram em lugares mais distantes, majoritariamente de famílias socioeconômicas menos favorecidas. Por isso, faz-se necessária a presença do Conselho Tutelar – mesmo no DF, a menor unidade territorial do Brasil. Conforme as palavras do entrevistado: “Em um lugar como o Distrito Federal, por exemplo, que é um lugar que tem uma extensão razoável, assim.” (informação verbal).

No próximo extrato, eis que surge a necessidade de que o Estado, por meio de seus órgãos, promova capacitações buscando uma melhor integração do Conselho com o Estado, o que pode ser visto na seguinte fala: “Por que quando a gente promove alguma coisa como foram esses encontros, onde estive o MP, a VIJ, a PCDF, a gente trabalha bem melhor, né?” (informação verbal).

E, em complemento ao relato anterior, surge a questão da unidade da forma de atendimento para melhoria da prestação do serviço: “Quando tem uma unidade de atuação, a gente consegue fazer um trabalho bem melhor.” (informação verbal).

Como já exposto, o Conselho Tutelar cobre a lacuna entre o Estado e a sociedade o que se confirma no entendimento por parte dos operadores da Rede de Atendimento. Mais uma vez, a característica socioeconômica mostra-se relevante para a atuação do Conselho Tutelar, demonstrando a ausência do Estado: “Porque falhamos com as famílias pobres, que são quem precisam de políticas públicas.” (informação verbal).

2.3.2 Conselheiros tutelares da Estrutural

As declarações colhidas nesta pesquisa demonstram que o acionamento do Conselho Tutelar advém das falhas do Estado, seja nos casos de evasão escolar até a questão da segurança do CT, visto que a este não é autorizado o uso da coação física: “A gente recebe muita evasão escolar, que a gente vê como porta de entrada de que está acontecendo alguma coisa naquela família, né. É assim, falando sobre proteção né, eu acredito que a gente, que o Estado, né, precisa investir mais nisso.” (informação verbal).

Na fala a seguir, a Conselheira expõe a importância do vínculo com a comunidade por conta dessa ausência do Estado, demonstrando que a identidade não pode ser observada apenas entre os pares, mas sim entre estes e a comunidade, gerando, assim, a legitimidade: “A gente passou a transmitir segurança para a comunidade, para que eles se sentissem em segurança para fazer as denúncias.” (informação verbal).

O relato abaixo demonstra que a ausência do Estado é mais percebida pela comunidade, onde o Conselho Tutelar é mais acionado pela comunidade carente: “A maioria das demandas é da comunidade, mas a gente também recebe demanda da rede.” (informação verbal)³.

2.3.3 Conselheiros tutelares de Brasília I

Em nossa pesquisa, constatamos que o Conselho Tutelar de Brasília I abarca realidades socioeconômicas distintas, tanto o pertencente a Asa Sul, localizada no Plano Piloto, considerada região classe média alta de Brasília, como o situado na Vila Telebrasília, localidade proveniente de uma invasão.

Nas reflexões seguintes, observa-se que a contradição se estabelece dentro do próprio Conselho. Importante frisar que a primeira fala é de uma Conselheira oriunda da Vila Telebrasília; e a seguinte, de uma Conselheira da Asa Sul, denotando que a identidade com a comunidade pode modificar o olhar para perante

³ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

a realidade: “Por exemplo, a Vila Telebrasília tem nível mais baixo, mas não é por isso que a gente é acionado mais lá. Tem a Vila Telebrasília, onde a realidade social é um sobe e desce.” (informação verbal).

O relato a seguir foi retirado do contexto no qual a Conselheira explica que os funcionários domésticos da classe média, moradores da Asa Sul, solicitam vagas em escolas na região. Tal fato também apareceu na fala de outro Conselheiro, acrescentando que a crise econômica acabou por acirrar a disputa pelas vagas na rede de ensino da Asa Sul, haja vista que os moradores da região também passaram a solicitá-las.

Nesses testemunhos, atesta-se nitidamente a ausência do Estado nas regiões socioeconômicas menos favorecidas, situação que impele os cidadãos a migrar para outras regiões em busca de solução para suas necessidades: “Porque você sabe que as escolas daqui pegam várias outras RAs. A demanda é muito grande porque tem os moradores daqui e os filhos das pessoas que trabalham aqui, que querem vaga.” (informação verbal).

O último extrato foi retirado do contexto em que a Conselheira menciona a escuta das crianças vítimas de Violência Sexual, demonstrando uma boa articulação com um órgão da rede, portanto, a presença e o suporte do Estado. “Esses vão direto para a DPCA, que me ajuda demais.” (informação verbal).⁴

2.3.4 Pontos relevantes sobre as falas dos sujeitos da rede de atendimento e dos conselheiros tutelares

Depreendemos, a partir da nossa pesquisa de campo, que as falas/demandas demonstram diferentes pontos de vista, mesmo entre os próprios conselheiros: enquanto os que atuam em Brasília I apontam as diferenças/semelhanças das áreas socioeconômicas de sua região administrativa, os que trabalham na Estrutural demonstram preocupação com a segurança do conselheiro – fato este que não parece preocupar os conselheiros de Brasília I, já que esse temor não aparece em nenhuma das entrevistas.

⁴ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

Urge ressaltar que a segurança dos conselheiros é uma demanda recorrente nas entrevistas dos conselheiros da Estrutural, aparecendo nas demais categorias, como as associadas ao poder, indicando que, quanto mais violenta a região, maior a insegurança do agente do CT.

Também vale refletirmos a respeito do maior acionamento do Conselho Tutelar por parte da classe média, o que ilustra que a redução da renda se reflete diretamente na busca de serviços ofertados pelo Estado. O aumento da demanda acaba gerando um conflito social, embora confirme a legitimidade do Conselho por esse extrato socioeconômico diante de seus direitos.

Apesar de não ser o ponto focal da categoria identidade, aparece em três momentos a íntima relação estabelecida entre os Conselheiros e a comunidade: uma vez de forma explícita, quando a conselheira da Estrutural fala da proximidade com a comunidade; também como forma de estabelecer maior confiança e fomentar o número de denúncias; e ainda de modo velado nas falas das conselheiras de Brasília I, quando ambas demonstram o grau de identidade que possuem com a comunidade pelas quais foram eleitas, conforme já explicitado. O fato de a categoria *identidade* aparecer no extrato, presença ou ausência do Estado, isso mostra a íntima relação entre os parâmetros em análise.

Podemos acrescentar que, apesar de não constar nas falas dos conselheiros, na Estrutural foram apontadas tanto as melhorias nas condições de trabalho, como o prédio, quanto a dificuldade de alguns equipamentos, como um único carro e telefone. Chegaram, inclusive, a relatar um episódio em que o único celular do Conselho foi furtado de uma conselheira, e a Secretaria, à qual estavam vinculados, exigiu que se efetuasse o pagamento do objeto.

A falta de recursos materiais foi um reclame recorrente nas falas da Rede de Atendimento, ao associarem o não comparecimento de alguns conselheiros nas capacitações. Portanto, como os Conselhos Tutelares são mantidos pelo Estado, os dados da pesquisa, considerando o campo observacional, sugerem que há evidência de que este não fornece os meios necessários para o efetivo exercício da função, ou seja, pontua-se a insuficiência do Estado.

Nas falas da Rede desponta ainda a questão territorial como fator expressivo para a existência do Conselho Tutelar, o que se comprova nas declarações dos conselheiros de ambas as regiões, objeto desta pesquisa. Nesse sentido, falam

tanto na maior proximidade com a comunidade de forma direta, quanto de maneira indireta, gerando, assim, a esperada identidade.

Na Rede de Atendimento levantou-se a importância do Conselho para as famílias pobres. Também por parte do Conselho de Brasília I há a demonstração de que a atuação do CT, que se apresenta significativa inclusive para a classe média. No entanto, vale ressaltar que a legitimidade que a classe média passa a conferir ao CT associa-se com a redução do seu poder econômico.

Nas falas da Rede aparecem, em alguns momentos, as capacitações como fator primordial para um bom trabalho, ou mesmo uma certa unidade e identidade na realização das tarefas, o que não apareceu na categoria em análise em relação aos Conselhos Tutelares.

Enfim, podemos afirmar, a partir da observação de campo e dos resultados da pesquisa que, com passar dos anos o Conselho Tutelar do DF passou por uma evolução institucional, principalmente no que se refere à capacitação de seus membros, o que traz reflexos na prestação do serviço à comunidade. Entretanto, a insuficiência do Estado na fomentação de recursos materiais e estruturais ainda é um ponto que dificulta a atuação dos Conselheiros viabilizando a violência institucional, pois impede que estes tenham meios para trabalhar e fazer as cobranças necessárias para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

3 A LEGITIMIDADE E O PODER DOS CONSELHOS TUTELARES

A princípio, pensamos em tratar as categorias *legitimidade* e *poder* separadamente, mas, com o avançar da pesquisa, principalmente no momento em que entrelaçamos a parte teórica à empírica, observamos que essas instâncias estão intimamente entrelaçadas, motivo que inviabilizava a ideia inicial, já que são tanto o poder constituído pela legalidade quanto os valores sociais que geram a legitimidade. Nesse sentido, Mello (2009, n. p.), ao mencionar a sua experiência como conselheira tutelar, considera acerca da legitimidade e do poder de atuação do Conselho Tutelar que:

Para a ação do Conselho Tutelar ser considerada legítima, devem ser analisados os limites do seu poder de intervenção na comunidade, que é representante. Isto porque é o povo que, em última instância, delega poderes para o Conselho atuar na ordem política da sociedade [...] Dessa maneira, o Conselheiro Tutelar é o representante do povo, dotado do poder de mando nas causas relacionadas à criança e ao adolescente, sendo que sua atuação deve estar de acordo com a ordem jurídica estabelecida. Entretanto, somente poderá ser considerada legítima a intervenção de um Conselheiro quando houver uma ponderação entre legalidade e os valores subjacentes que prevalecem na comunidade. Para tanto, faz-se necessário definir como é este poder do Estado, quando ele vai ter legitimidade de intervir e como a atuação do representante do Conselho Tutelar vai estar dentro dos critérios legais e sociais da criança e do adolescente com necessidade de proteção.

Vale mencionar que, para ser titular do poder de mando, o conselheiro tutelar tem de ser submetido a um processo eleitoral⁵, aqui entra a legitimidade carismática de Weber, que diz que as lideranças, eleitas pelo povo são detentoras de legitimidade. Assim, os Conselheiros Tutelares são eleitos pelo povo de uma determinada comunidade, portanto são detentores do poder de representá-la.

Nessa perspectiva, faz-se necessário pensarmos nas relações de poder e de legitimidade do conselheiro tutelar perante a comunidade onde atua e a própria Rede de Atendimento, núcleo a que se dirigem as requisições, previstas em lei, as quais não elencamos aqui, por ultrapassar o objetivo da presente pesquisa.

A realidade demonstra, porém, que dispositivos legais não são suficientes no sentido de garantir a eficácia das normas, já que requer aprovação social. Dessa

⁵ O candidato à função é eleito pela comunidade onde reside e com a qual tem afinidade, atestando o esperado conhecimento dos problemas locais – daí o chamado “poder de mando”, que lhe é legítimo.

forma, nesta investigação, questionamos aos atores entrevistados como, na prática, o poder e a legitimidade do Conselho vão sendo consolidados. Pela experiência profissional desta pesquisadora, essa indagação advém do fato de que a Rede de Atendimento, em certas oportunidades, desconsiderava a legitimidade das ações dos conselheiros tutelares.

Tal questionamento relacionado às ações dos conselheiros tutelares fez levantar outra questão: como os próprios conselheiros se comportam perante o poder e a legitimidade que lhes são legalmente outorgados? Para respondermos a isso, partimos para a pesquisa de campo, momento em que observamos que a rede, em sua esmagadora maioria, considera, sim, válida e legítima a atuação do Conselho Tutelar. Para exemplificar, destacamos o trecho da fala de um dos atores da Rede de Atendimento: “[...] muitas vezes o Conselho entra, onde a gente não consegue entrar.” Entretanto, outros agentes envolvidos não deixaram de pontuar algumas dificuldades, como por ser visto na seguinte fala “Aonde vão abrir uma casa na Península dos Ministros para o Conselho Tutelar entrar?.” Complementando esse raciocínio, outro ator declarou: “Eu acho que as ações do Conselho Tutelar ainda são muito tímidas.” (informação verbal).

Ante o exposto, percebe-se, então, que o Conselho Tutelar, apesar de legalmente constituído, não deixa de enfrentar dificuldades. Entre os próprios conselheiros surgiram os seguintes levantamentos:

Direitos da criança e do adolescente que englobam todo o serviço público e a gente sabe que a gente tem uma dificuldade muito grande, ou não se apropriando do poder que lhes é outorgado, porque se fosse poder a gente poderia fazer alguma coisa, executar algum serviço e a gente não executa nenhum serviço (informação verbal).⁶

Outro conselheiro prossegue no mesmo sentido: “No meu pensamento essa palavra ‘poder’, a gente executaria muitas coisas, então a gente tem autonomia e não poder, demonstrando compreender a diferença entre poder e autonomia, a qual também será tratada mais adiante” (informação verbal). Também houve a seguinte ponderação:

⁶ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

E a gente também tem um embate muito grande com a família para que entenda que os direitos estão sendo violados em caso de negligência. Entretanto contraditoriamente o mesmo ator disse: Aí depois que a gente chega e começa a conversar e a explicar o papel do Conselheiro Tutelar, aí é abraço, beijo e vira aquele vínculo da família. (informação verbal).

Cabe perguntarmos também: por que os conselheiros tutelares, mesmo depois três décadas de promulgação do ECA, ainda não se apropriaram dos poderes que lhes foram outorgados por esta e por outras legislações? Um dos pontos seria, sem sombra de dúvida, conforme apontamos a seguir, as falhas no curso de formação. Aproveitamos o momento para mencionar as seguintes falas:

O primeiro curso foi muito superficial, foi muito rápido. Não deu para você ter uma noção. Eu, por exemplo, tive que me desdobrar em livros, palestras e cursos na formação continuada para adquirir conhecimento na área [...] Com o curso eu não consegui atuar como conselheira, porque o curso é uma coisa e a realidade é outra, né e o curso foi muito. (informação verbal).⁷

Vale mencionar que a figura do conselheiro ainda é confundida com a dos agentes sociais da época do Código de Menores, momento no qual a pobreza, por si só, era considerada infração e muitos direitos eram violados, por isso ainda se teme tanto a figura do Conselheiro Tutelar. Como aponta Campelo (2001), ao ser instituído, o CT assumiu o atendimento social das crianças e jovens anteriormente realizado pela justiça da infância e da juventude, embora não desenvolva ações diretas, já que o seu papel é encaminhar as decisões para que estas sejam executadas.

Pode-se dizer que houve uma mudança quanto ao órgão de atendimento. A pesquisa demonstrou que essa nítida confusão entre o passado e o presente faz com que o papel desenvolvido pelo Conselheiro Tutelar ainda seja confundido com uma postura opressora e punitiva.

Esse cenário ilustra que, no imaginário de muitos atores da Rede de Atendimento e da comunidade, o CT pertence ao Estado e não à sociedade, conforme elucida Mello (2009, n. p.) ao dizer que “[...] as legislações menoristas admitiam a intervenção ilimitada do Estado no núcleo familiar, principalmente nas

⁷ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

situações referentes às crianças e aos adolescentes.” Ainda nessa linha, destacamos a seguinte fala:

‘Por favor, não me tira da minha mãe’. A mãe ou o pai chega aqui e quer entregar o menino que está dando problema para a gente resolver. Porque o que foi passado para ele no decorrer desses anos, é como se fosse um bicho papão, que fosse pegar os filhos deles. Eu posso dizer que a sociedade ainda não valoriza por entender que o Conselho é um órgão opressor. Eu já cheguei a ouvir que o Conselheiro Tutelar é o policial comunitário e a gente não tem poder de polícia. (informação verbal).

Um dos conselheiros de Brasília I demonstrou que ainda tem assimilado, na forma de atuação, os antigos conceitos do Código de Menores, o que justificaria o temor da comunidade, conforme apontado por alguns atores: “Porque assim quando eu falo como comunidade, a gente não vai chegar assim, ah aqui é o Conselho Tutelar.” (informação verbal).

Para Campelo (2001), a confusão que o legislador criou ao estabelecer a figura do presidente do Conselho Tutelar, que pode ou não girar entre os próprios conselheiros no prazo de seis meses. Portanto, se o CT tem um presidente com postura intimidativa e opressora, tal fato pode contaminar o comportamento e o modo de agir dos demais colegas, criando, assim, um Conselho com características igualmente opressivas e punitivas. Ressalta ainda que, entre os conselheiros tutelares, também existe uma relação de poder, a partir da qual cada um realiza o seu trabalho isoladamente, com uma forte tendência à centralização do trabalho e do poder. As tarefas, dessa forma, tendem a estimular os conflitos e a disputa entre os órgãos, como citou uma das conselheiras: “[...] sempre tem aquela disputa, meu Conselho trabalha melhor [...]” (informação verbal).⁸ Essa situação explicita um sinal de enfraquecimento do poder de ação dos conselheiros tutelares e de fator desagregador para a construção da cidadania das crianças e adolescentes.

Por outro lado, Campelo (2001) constatou em sua pesquisa que os conselheiros explicitaram que entre eles e os Conselhos Tutelares não existe uma relação de poder. Esta prerrogativa vai ao encontro da seguinte fala: “[...] não acredito que há [uma relação de poder] porque como presidente, não tenho o poder de punir, repreender advertir os Conselheiros que trabalham comigo.” (informação

⁸ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

verbal). Entretanto, apesar do questionamento acima não ter sido objeto desta pesquisa, endossamos esse entendimento como correto, especialmente quanto ao exercício de representação do CT, que, por meio do papel do presidente, acaba por gerar uma relação imperceptível de poder entre o grupo. Portanto, apesar de a presidência ser alternada é preocupante um conselheiro afirmar que chegará perante a família se impondo, conforme exposto acima, já que todos os demais colegas podem assimilar esse comportamento e passar a agir assim, deturpando a figura do Conselho Tutelar para uma figura de autoridade punitiva e incorrendo, portanto, na contramão do que apregoa o ECA.

Avançando nesse debate, ao mesmo tempo em que a sociedade ainda não consolidou em seu imaginário os poderes de atuação do Conselheiro Tutelar, a Rede de Atendimento parece incomodar-se com os poderes delegados pelo legislador (representante da sociedade) ao CT, como pode se constatar nas seguintes falas:

Porque justamente é essa forma do Conselheiro se olhar como o detentor do poder e tendo esse poder ele usa de uma forma a manipular toda a rede. Essa forma que está posto no ECA de ser um órgão não jurisdicional, de não estar vinculado a nenhum poder. (informação verbal).

Outro ator questiona a autonomia e a independência do Conselho como algo prejudicial: “Então se eu não estou vinculado a ninguém, eu sou o dono de mim mesmo e aí é muito tênue essa linha de usar esse poder de uma forma benéfica e de uma forma não benéfica.” (informação verbal).⁹

Pelo entendimento deles, a forma como esse poder é utilizado é um dos pontos de conflito entre o Conselho Tutelar e a rede. Na pesquisa de campo, essa compreensão foi reforçada pelo Conselho Tutelar de Brasília I: “Eu vou ser bem sincero, eu procuro impor esse poder, porque o cargo tem esse perfil de impor. Então a gente tem que impor, a gente tem que ter argumentos e experiência para a gente bater de frente.” (informação verbal).

⁹ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

Nesse sentido converge a declaração de um Conselheiro da Estrutural: “Às vezes a família vem até o Conselho e pede para a gente fazer uma pressão em seu filho.”¹⁰

Entretanto, contextualizando as várias colocações acima sobre as diversas manifestações de poder do Conselho Tutelar, citamos novamente Mello (2009), que, de forma adequada, faz a remissão ao filósofo e teórico social Michael Foucault com o intuito de demonstrar o modo como o Conselho Tutelar deve manifestar-se frente essa nova relação de poder outorgada ao Conselho Tutelar deve manifestar-se. A autora traz consigo a visão sobre o “poder arbitrário do Estado” para então jogar luz à função das instituições familiares, como é o caso dos conselhos tutelares, onde o Estado deve ter sua intervenção limitada. Sobre isso, é pertinente trazer sua reflexão ao dizer que “Com o desenvolvimento da sociedade, a legitimidade do Estado com poderes de intervir por razões de cunho sociais, das mais diferentes formas, com a simples justificativa de pobreza, já não foi mais possível.” (MELLO, 2009, n. p.).

Ao se debruçar ainda mais à obra de Foucault, a autora tece um paralelo entre aquilo que entende por nova forma de interação social, apontando que na sociedade moderna não mais é factível a figura de um Estado soberano e que dele emana todos os poderes e decisões:

No entanto, pode-se compreender que o poder não está mais concentrado somente no soberano, mas também encontra nas relações dos indivíduos. Nessa perspectiva, a família passa a ter uma função política, o que vai resultar na limitação das instâncias de controle sociais do Estado. Remetendo a análise de Foucault para atualidade, hoje se pode identificar estas instâncias de controle estatais legalmente instituídas no instituto do Conselho Tutelar, Ministério Público e no Juizado da infância e Juventude, em que a intervenção estatal poderá se dar de forma legitimada, mas de acordo com os critérios estabelecidos pela norma jurídica. (MELLO, 2009, n. p.).

Com o objetivo de referendar teoricamente esta pesquisa, adentramos mais profundamente no estudo da legitimidade. Assim, recorreremos também a essa conceituação a partir do entendimento de Rossoni (2016, p. 116-117), o qual empreende um estudo denso com base em diversos autores, classificando a categoria em três aspectos:

¹⁰ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

Legitimidade regulatória: está em conformidade com as regras: organizações legítimas são aquelas que estão legalmente estabelecidas ou estão de acordo com as leis ou regimentos.

Legitimidade normativa: também conhecida como legitimidade sociopolítica normativa, [...] deriva das normas e valores da sociedade ou do ambiente social relevante. As normas especificam como as coisas devem ser feitas, definindo quais meios são legítimos para se atingir a determinados fins; os valores concebem quais padrões são utilizados.

Legitimidade cultural-cognitiva: deriva da conformidade com modelos e padrões socialmente aceitos no ambiente organizacional. Tais padrões são tomados como certos e suas características são vistas como parte da realidade, ausente de julgamento, absolutamente necessárias ou inevitáveis. O modelo cognitivo prevalecente prescreve a visão de mundo e como as ações são feitas. Assim, as organizações são legítimas por seguirem tais padrões tidos como certos. A legitimidade cognitiva indica qual é o jogo, a realidade socialmente construída pela maior parte dos participantes, para comparar e acessar estruturas e práticas existentes. Sendo assim, uma organização é apropriada e desejada quando atende a tais normas e valores, obtendo uma avaliação normativa positiva da sociedade e de seus interessados.

Ao contrário do que dissemos, antes da pesquisa de campo, quando afirmamos que, entre os três tipos de legitimidade, os conselhos tutelares possuíam apenas a legitimidade regulatória, concluímos que não é a ausência, mas o desconhecimento de leis e normas o que acaba por dificultar a atuação do Conselho Tutelar. Desta forma, os dados sugerem que os CTs são sim valorizados pela Rede de Atendimento e pela comunidade, conforme haja vista o número de demandas que recebem desses dois segmentos. Entretanto, ficou evidente que cada Conselho age de forma autônoma, não existindo um padrão tido como certo, indicando, assim, a falta de legitimidade cognitiva.

Considerando-se o número de procedimentos envolvendo crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar poderia ser mais demandado pela sociedade. No entanto, não é suficiente a disseminação informativa do que vem a ser o trabalho do CT pelo Estado, responsável por sua manutenção material e divulgações midiáticas, as quais só costumam acontecer em época de eleições, a exemplo do que se pode pesquisar na internet. As demais informações são de cunho acadêmico ou manuais de órgãos, como o Ministério Público. Nesse sentido, destacamos a impressão de

um dos atores da RA: “Eu acho que o trabalho do Conselho devia ser melhor divulgado, a gente só ouve falar em CT em época de eleição.” (informação verbal).¹¹

Mencionar esse fato ilustra a dificuldade de se estabelecer a esperada legitimidade normativa, já que são os costumes e os valores no desempenho das funções dos Conselhos Tutelares os responsáveis pelos seus fatores geradores. Como sabermos, então, quais os valores concebidos para a utilização dos padrões correspondentes se ainda não está introjetada na sociedade a importância do Conselho Tutelar? Em que pese a pesquisa de campo não ter alcançado a sociedade, observa-se, a partir das falas dos atores da Rede de Atendimento entrevistados, o desconhecimento de parte das atribuições do CT, o que traz prejuízos para o andamento dos procedimentos. Assim, se a própria rede desconhece as atribuições do Conselho, deduz-se o quanto é difícil para a sociedade ter acesso a esse órgão.

Ao avançar no debate sobre a legitimidade organizacional, Rossoni (2016, p. 120) faz a seguinte proposição: “a influência da origem da legitimidade na legitimidade organizacional é condicionada por seu alinhamento aos princípios estruturais e por sua aceitação social.” Mais uma vez, os dados sugerem que, a partir das falas dos conselheiros e dos atores da Rede de Atendimento, a falta do conhecimento de boa parte da comunidade sobre as atribuições do Conselho Tutelar dificulta a construção da legitimidade da organização.

Rossoni (2016, p. 121) ainda pontua que:

[...] a existência de organizações diferenciadas em razão da diversidade de pressões institucionais pode levar algumas organizações a ganhar mais do que outras no processo de legitimação, diante de seu posicionamento em relação àquelas origens mais socialmente validadas.

No campo histórico, sabe-se que o processo de redemocratização do país trouxe os Conselhos de Direitos, conforme os apontamentos a seguir elucidam:

No final dos anos 1970 a Ditadura Militar Brasileira dava sinais de esgotamento. A crise econômica que assolava o mundo depois de 1973 (Crise do Petróleo) impossibilitava o “Milagre Brasileiro” de continuar. A pressão popular por democracia somava-se aos problemas econômicos e levava os militares a iniciar a abertura “lenta, gradual e segura” desde o

¹¹ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

governo Geisel. Em 1979 a Lei da Anistia perdoou os inimigos da Ditadura e permitiu que muitos intelectuais e artistas voltassem de seus exílios no exterior. No início dos anos 80, o pluripartidarismo e as eleições diretas em estados e capitais voltavam. Havia o desmanche gradual de todo o aparelho de censura e repressão da ditadura. Mesmo com a derrotada da Emenda Dante de Oliveira (1984), proposta de emenda nascida do movimento Diretas Já em 1984, o regime militar chegaria ao fim na última eleição indireta de nosso país em 1985, quando Tancredo Neves e José Sarney venceram o pleito para presidência. Iniciava o período da Redemocratização, que teria que conviver com a herança militar do endividamento e a inflação. Desde então, constrói-se mais um capítulo da história do Brasil. A partir da eleição, ainda indireta, de Tancredo Neves para presidente do Brasil, os militares finalmente se afastavam do poder. O país entrava em um período de redemocratização, mas com uma enorme herança do regime ditatorial que havia se seguido, havia a grande disparidade social e uma imensa dívida externa que nos assombra até hoje. A economia brasileira era marcada pela superinflação. Ainda, na esfera política, houve a doença do presidente, que não chegou a assumir, falecendo, e cedendo lugar a seu vice, José Sarney, primeiro presidente deste novo período, mas que já tinha sido um dos grandes nomes dentro da ARENA. Nesta fase da história do Brasil, vemos nosso país a procura da democracia, do ajuste econômico e social (CERVEIRA, 2017, n. p.).

Vale ressaltar que, com a redemocratização, a sociedade passou a demandar estruturas sociais que lhes garantissem o cumprimento dos direitos previstos em lei, já que, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, os direitos sociais não existiam em lei. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma mudança no sistema de fornecimento dos direitos sociais básicos, definidos mediante o art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil: “São direitos sociais a educação, a saúde, alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988, n. p).

Assim, pode-se dizer que o Conselho Tutelar é uma instituição que exerce pressão nos demais órgãos estatais da rede de atendimento, para que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam efetivamente cumpridos. Portanto, ao acionar a Rede de Atendimento, o Conselho Tutelar lhe provoca legitimidade, e aquela, por sua vez, fomenta a legitimidade do CT ao respondê-lo e também ao acioná-lo. Tal legitimidade só é possível porque, como explica Mello (2009, n. p.):

[...] ao Conselho Tutelar, através do Estatuto, é auferido poderes a seus representantes, que são muito importantes na proteção da infância, atuando este órgão em duas frentes de ação, igualmente significativos: a primeira preventiva, fiscalizando entidades, mobilizando sua comunidade ao exercício de direitos assegurados a todo cidadão, cobrando as responsabilidades dos devedores do atendimento de direitos à criança e ao adolescente e à sua família; e a segunda forma remediativa, agindo diante da violação consumada, defendendo e garantindo a proteção preconizada no ECA.

Sendo assim, do ponto de vista da rede de atendimento, a nossa análise inicial também incorreu em erro ao levantar, *a priori*, a hipótese de que a possível falta de valorização do papel do CT lhe acarretava desprestígio e, por fim, falta de legitimidade. Essa perspectiva obteve resposta completamente diferente com a pesquisa de campo, em relação ao olhar da Rede de Atendimento com o trabalho dos conselheiros tutelares, demonstrando a valorização do trabalho desses atores.

Por compreendermos que valores e costumes são mais importantes do que a legislação propriamente dita, adentramos as legitimidades normativa e cognitiva, para depois desdobrarmos a regulatória, até mesmo pelo fato de que uma norma, quando não valorada pelos costumes, não passa de letra morta.

Os entrevistados da Rede de Atendimento (RA) do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) valorizam a função dos conselheiros tutelares pela sociedade, independentemente do contexto econômico, social e cultural no qual estão inseridos, conforme a localização geográfica. Segundo os atores da Região Administrativa de Brasília, ao refletirem sobre a valorização da função do CT pelos órgãos da rede de atendimento, “[...] eles são fundamentais para entrar nessas casas que a gente não consegue porque a gente está atendendo o Distrito Federal” (entrevistado da RA). Essa percepção é reafirmada por um outro agente da RA, ao afirmar que “[...] de forma geral, todo mundo vê o Conselho Tutelar como uma instituição que é importante, que é a porta de entrada do SGD.” (informação verbal)¹²

Os conselheiros tutelares da Região Administrativa da Estrutural possuem percepções contraditórias quanto à valorização tanto dos CTs pela sociedade como instituição quanto em relação à função dos conselheiros. Ademais, causa estranhamento o fato de não aparecer nas falas dos Conselheiros Tutelares da Estrutural como seriam as suas percepções ante a Rede de Atendimento.

Nas seguintes falas, podem-se observar sentimentos contraditórios de valorização pela comunidade (não reconhecimento e autorreconhecimento) de suas funções na sociedade, mas em nenhum momento apontam a importância Rede de Atendimento. Um conselheiro valoriza o seu trabalho ao declarar que “[...] na área de atuação, dentro da minha comunidade, eu vejo que eu estou fazendo a minha parte”

¹² Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

– ou seja, está consciente de seu papel na comunidade. (informação verbal). Outro conselheiro aponta para a autodesvalorização da própria função, ao refletir que “[...] na verdade, se formos avaliar, não existe sentido na função conselheiro tutelar [...]” (informação verbal). Trata-se de uma interpretação baseada na reflexão sobre o papel do Estado na garantia de direitos de crianças, adolescentes e famílias conforme previstos na Constituição, isto é, se as políticas públicas de educação, saúde, segurança pública, habitação, emprego e de assistência social, entre outras, funcionassem de forma articulada para prover os direitos humanos. Nestas condições ideais, que não é o caso do Brasil, o conselheiro enfatiza que em outros países “[...] vão ficar sem entender qual é a função de Conselheiro Tutelar.” (informação verbal).

Em contraposição à autodesvalorização do trabalho do CT, um conselheiro possui um sentimento que valoriza o seu ofício e que será reconhecido por gerações de sua família, ao afirmar que “[...] amanhã, eu tenho meus filhos, eles veem o que eu estou fazendo e tenho meus netos que no futuro vão se orgulhar de mim.”¹³ Não seria, então, essa a percepção relacionada ao dever moral de fazer algo em benefício do reconhecimento, ou seja, em fazer o bem? Mas o que é fazer o bem, em uma sociedade como a brasileira, permeada de contradições estruturais econômicas, sociais, de classe e de cultura, onde paira a desigualdade de gênero, raça, etnia, em que a violência é intrínseca às ações do Estado?

A fala acima encontra coerência com a noção de Estado Penal, proposta na obra “Louic Waquant e a questão penal no capitalismo neoliberal.” Para melhor elucidar esta relação, traremos aqui algumas passagens abordadas por Dores (2016) ao resenhar a obra. Dores (2016) parte do entendimento de que o conselheiro pondera que o seu próprio comportamento trará orgulho à sua família. Assim, de forma nítida, evidencia-se a necessidade de se ter um bom comportamento, o que significa que se espera que o Conselheiro tenha de ser bom para não ser punido, sendo responsável, portanto, pelo próprio destino, a partir do imaginário meritocrático e moralista:

¹³ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

Para explicar o ressurgimento das prisões, como um problema social, institucional e político, Wacquant recorreu ao conceito de campo burocrático-administrativo de Bourdieu. Nomeadamente à construção da produção estatal de uma dupla certificação, a escolar e a criminal, que estabelecem, respectivamente, ao mesmo tempo, um imaginário meritocrático e um imaginário moralista. O primeiro sobretudo útil para dividir as classes médias em especialidades profissionais e sectoriais, no quadro das economias privadas e públicas. O segundo sobretudo útil para dividir as classes baixas entre bons e maus trabalhadores-consumidores-cidadãos. Uns e outros iguais entre si apenas no facto, incontestado até hoje, de serem obrigados a aceitar ser individualmente responsáveis pelos seus destinos. Em função de avaliações validadas institucionalmente com critérios alegadamente objectivos, nas escolas, nas empresas, nos tribunais. Cujas vias de contestação são igualmente institucionalizadas, por via bio-médica ou por via de vitimação socialmente organizada. Através de atestados de condições de saúde para faltar a responsabilidades várias, incluindo imputabilidade criminal. Através de denúncias de situações injustas decorrentes da especificidade pessoal ou administrativa, como sejam as desigualdades de oportunidade ou a rigidez desajustada da burocracia, incapaz de se adaptar a cada caso concreto, dada a sua orientação igualitária de tratar todos os utentes da mesma maneira. Recorrentemente alegadas para denunciar a perversidade anteriormente consensualmente reconhecida da reclusão. (DORES, 2016, n. p.).

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar de Brasília I**

Já no Conselho Tutelar de Brasília I o sentimento de valorização pela rede de atendimento e também da sociedade fica bastante evidenciado, conforme pode ser observado. A seguir algumas declarações, por parte dos conselheiros, ilustram o sentimento de que a postura da entrevistada gera o reconhecimento – inclusive em um trecho chega a usar a palavra “gente”, o que denota um comportamento coletivo – do grupo de conselheiros daquela região, caracterizando, assim, a *legitimidade cognitiva*. “A gente atende, a gente conversa [...] Então para mim é muito gratificante, é muito importante esse trabalho.” (informação verbal).

Em seguida, o latente reconhecimento da rede:

Eu recebo o retorno, as respostas, agradecimentos e a procura e se está tendo procura é porque eles estão reconhecendo.
E os demais órgãos da rede de atendimento, valorizam o trabalho do Conselho Tutelar?
Tem lugar que você chega e fala que é Conselheiro e eles te tratam super bem. (informação verbal).¹⁴

¹⁴ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

Atestam-se, portanto, pontos de convergência e divergência entre a rede de atendimento e os Conselhos Tutelares. No movimento de valorização firmado entre a rede de atendimento e o Conselho Tutelar de Brasília I, percebe-se o quanto ambos ganham ao se aproximarem. Conseqüentemente, tal fato gera a esperada *legitimidade regulatória*. Porém, esse entendimento não está presente, tampouco evidenciou-se qualquer aproximação entre a Rede de Atendimento e o Conselho Tutelar da Estrutural. Na verdade, em outras categorias, aparecerão as dificuldades de relacionamento entre aquela e este, o qual se queixa da falta de prioridade no atendimento, de não terem as medidas protetivas atendidas. Os Conselheiros Tutelares chegam a demonstrar certo desconhecimento de suas atribuições ao mencionarem que não devem buscar crianças e adolescentes em Delegacias, por exemplo.

Assim, conforme já dito, as categorias e sub categorias se entrelaçam. A divisão nesta dissertação tem o intuito de torná-la melhor didaticamente, mas os sentimentos expressos acima mostram como é diferente a relação da rede de atendimento com o CT – Brasília I e o CT- Estrutural. E o que torna esta relação diferente?

3.1 Legitimidade regulatória e organizacional: legalidade

Para Rossoni (2016, p. 116, grifo do autor), a “[...] **legitimidade regulatória** está em conformidade com as regras: organizações legítimas são aquelas legalmente estabelecidas ou de acordo com as leis ou regimentos.”

No mesmo sentido, Deephouse e Suchman (2008 apud ROSSONI, 2016, p. 121) encampam diversas origens da legitimidade, destacando-se quatro, sendo que:

A primeira delas é o Estado, que, por meio de suas diversas facetas regulatórias e normativas, condiciona as organizações a adotarem determinada forma ou conduta sancionada legalmente. Posto isso, organizações que não atendam às determinações do Estado e de seus agentes, além do risco de sanções punitivas, podem ser avaliadas negativamente por outras audiências, pondo em suspeita a credibilidade da organização.

Vale destacar que o Conselho Tutelar tanto pode validar um determinado órgão do SGD como também ter as suas decisões endossadas por qualquer um dos órgãos do sistema. Entretanto, percebemos que integrantes de um Conselho podem ter opiniões divergentes diante de uma mesma situação ou de um mesmo

questionamento. Esse movimento convergente e divergente entre os entrevistados mostra a relação dialética que se estabelece nas relações dos Conselheiros Tutelares e a Rede de Atendimento. Tal afirmação pode ser confirmada, por meio da pesquisa de campo, nos extratos de falas de todas as categorias e subcategorias aqui estudadas, o que demonstra que as percepções vão além das previsões legislativas. Dependem, também, da experiência de cada um com a temática abordada.

Ainda segundo Deephouse e Suchman (2008 apud ROSSONI, 2016, p. 121) a segunda origem da legitimidade é a própria sociedade de modo geral. Para os autores:

[...] o foco em tal origem é comum em estudos sobre difusão de formas e modelos organizacionais, [...] assim como na abordagem da ecologia populacional. [...] Em linhas gerais, tais estudos partem da premissa de que o aumento no número de adoções de determinada forma ou prática organizacional é indício de legitimação de determinada forma organizacional por meio de mecanismos isomórficos.

Abaixo uma divergência quanto a este entendimento com a visão de um ator da rede de atendimento: “Porque o que o ECA exige e a realidade do Distrito Federal é diferente dos outros estados porque nós temos RA e toda RA tem que ter um Conselho Tutelar e isto está previsto no ECA.” (informação verbal).

Cada organismo parece agir por si, e as ações são as mais variadas possíveis. Chegam-nos como justificativas a autonomia e a independência envolvendo os CTs, bem como a falta de comprometimento por parte de alguns atores da Rede de Atendimento, como pode se observar na seguinte fala de um dos conselheiros tutelares: “Não, cada um atua do seu jeito, até porque o Conselho Tutelar é um órgão autônomo e independente.” (informação verbal).¹⁵

Essa situação demonstra que as relações humanas são muito mais complexas do que as normas, conforme expomos ao tratarmos da valorização do Conselheiro Tutelar, na abordagem das legitimidades normativa e cognitiva.

Prosseguindo sua visão acerca da origem da legitimidade, Deephouse e Suchman (2008 apud ROSSONI, 2016, p. 121) dizem que “[...] a terceira origem da

¹⁵ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

legitimidade organizacional envolve o papel da mídia.” Nessa perspectiva, as ações dos conselhos tutelares não são devidamente difundidas pela mídia e, quando aparecem nesse cenário, geralmente ocorrem em época de eleições, no momento em que a disputa pelas funções atreladas à falta de organização do processo eleitoral gera desgaste para os candidatos e descredibilizam a instituição. Como pode ser verificado na subcategoria processo seletivo, que analisaremos separadamente, como subcategoria, mais adiante.

Por fim, Deephouse e Suchman (2008 apud ROSSONI, 2016, p. 121) trazem “[...] a quarta e última origem da legitimidade.” Para os autores, esta é:

[...] aquela vinculada aos laços e relacionamentos organizacionais, como, por exemplo, alianças estratégicas, [...] relações corporativas, [...] parcerias institucionais, [...] relações com stakeholders, [...] e relações diretas com estâncias de avaliação. [...] Esses estudos partem da premissa de que os relacionamentos são importantes porque uma organização pode legitimar-se por meio dos laços com organizações tidas como legítimas.

Ao se refletir sobre as ações do Conselho Tutelar diante dessa última origem da legitimidade, é possível afirmar que a correta articulação com a rede facilitaria muito o processo de legitimação do CT. No entanto, isso ainda é um desafio para a rede de atendimento.

Nessa linha, vale mencionar que vários atores da rede colocaram, como dificuldade para essa articulação, a baixa adesão dos conselheiros aos cursos ofertados de capacitação continuada. Tais módulos seriam momentos ótimos para a criação de vínculos. Diante das seguintes declarações da rede de atendimento, atesta-se como essa articulação ainda é complicada:

- E você acha que a Rede no Distrito Federal funciona de forma articulada? Eu posso te falar pelo Centro. Então articulação e intersetorialidade é um trabalho constante, permanente, no dia a dia, mês a mês. Pela informatização, que é o SEI, a gente consegue saber para onde foram os casos. (informação verbal).

Já em relação aos Conselheiros Tutelares alguns acham que existe um bom entrosamento com a rede, e outros não consideram desse modo: “Quando acontece alguma coisa, eles acham que nossa obrigação ir lá buscar o menino. Então,

embora haja essa precariedade na estrutura, a gente percebe que a maioria é bem solícita aos nossos pedidos, às nossas intervenções” (informação verbal).¹⁶

Como estamos abordando a legalidade que gera a legitimidade, vale ressaltar que as normas-matrizes que tratam do Conselho Tutelar estão previstas na CF e no ECA. Neste último, as atribuições do órgão se encontram devidamente elencadas, especialmente nos arts. 98; 101; 131. A partir desses regramentos, decorrem vários outros – e todos procuram legitimar por meio da legalidade a atuação do Conselho Tutelar. Nesse sentido, portanto, o CT é um órgão com legitimidade regulatória.

Art. 131. Do Estatuto da Criança e do Adolescente, 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, 1990, n. p).

Levando em consideração a categoria legitimidade ora em debate, separamos algumas subcategorias dela decorrentes, legalmente previstas como normas existentes para tratar da temática, como: autonomia e independência, prioridade no atendimento e processo seletivo.

3.2 Autonomia e independência

Liberati e Cyrino (1997, apud CAMPELO, 2001, p. 100), apontam que a autonomia está relacionada à independência no exercício das atribuições que lhe foram confiadas pelo Estatuto. Por ser autônomo:

o Conselho delibera, ou seja, toma decisões e age aplicando medidas práticas, sem qualquer interferência externa [...]. É autônomo porque não necessita de ordem judicial para decidir e aplicar as protetivas (art. 101, I a VII do ECA) que entender mais adequadas e convenientes às crianças e adolescentes.

No mesmo sentido, Rezende, Neves e Fontes (2019, n. p.) ao refletirem sobre a autonomia e independência dos Conselhos Tutelares, mencionam, em síntese, tratar-se de “[...] órgão que atua na garantia dos direitos fundamentais no trato com a criança e adolescente.” As autoras colocam ainda que trata-se de um “[...] órgão não

¹⁶ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

jurisdicional, que pode atuar de imediato sem passar pelo crivo do judiciário.” É neste sentido que fica em evidência umas das principais características dos CTs, a autonomia, a qual torna-se responsável pela “[...] democratização e celeridade na solução de problemas relacionados à violação de direitos da criança e do adolescente.” (REZENDE; NEVES; FONTES, 2019, n. p.).

Nesse contexto, verifica-se que o Conselho Tutelar possui soberania estatal não estando subordinado à prefeitura municipal nem mesmo a outros poderes, órgãos e instâncias. Por outro lado, a sua autonomia não é considerada como privilégio, mas tão somente uma prerrogativa indispensável, uma independência funcional que o órgão possui enquanto colegiado.

Mais adiante, Rezende, Neves e Fontes (2019, n. p.) ponderam que, ao atuar de ofício, ou seja, em virtude daquilo que lhe é incumbido, o conselho tutelar “[...] poderá aplicar medidas protetivas de imediato, assegurando que o Sistema de Garantias seja eficaz, fazendo cumprir direitos e deveres elencados no ECA.” Neste sentido, ao passo em que o conselho tutelar não necessita da chancela do poder judiciário para agir em situações emergenciais, de certo ele se insere “[...] na linha de frente como o primeiro contato da criança e do adolescente na busca da tutela de seus direitos.”

Em geral é este o discurso de atores da rede “Mas de forma geral todo mundo vê o Conselho Tutelar como uma instituição que é importante, que é a porta de entrada do SGD.” (informação verbal)¹⁷.

Rezende, Neves e Fontes (2019, n. p.) sublinham ainda que “[...] a competência do Conselho Tutelar resulta em algumas distorções voltadas a sua atuação.” Na prática, isto significa dizer que há momentos em que órgãos externos aos CTs titulam a eles “[...] prerrogativas que não se encontram no rol de atribuições impostas pela legislação.” Outra “confusão” que se faz quanto às atribuições do CTs são ressaltadas pelas autoras:

[...] como exemplo de uma prerrogativa que não lhe pertence, é o uso do poder de polícia, presunção dotada de equívoco, tendo em vista que sua autonomia se denomina como funcional, não se confundi com poder de polícia, ele tão somente integra a rede de atendimento, e atua na defesa e

¹⁷ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

garantia dos direitos infanto-juvenis. (REZENDE; NEVES; FONTES, 2019, n. p.).

Essa confusão foi mencionada por uma entrevistada da RA: “Então assim tem todos os extremos e a gente tenta explicar com muito jeito que o papel deles para a polícia é fundamental, no sentido de ir lá primeiro. Agora se eu vou na denúncia e não existe ninguém, eu vou mandar para a polícia?” (informação verbal).

A autonomia e a independência não são o mesmo que o poder, conforme defendem Zilotto e Carvalho (1993, apud CAMPELO, 2001). Assim, para o Conselheiro fazer o atendimento, deve privilegiar não uma relação de poder, mas uma relação pedagógica, no sentido de informar, orientar e esclarecer sobre direitos e deveres, bem como fazer os encaminhamentos necessários, demonstrando autoridade para negociar e mediar ações que promovam atitudes de responsabilidade, mas sem que haja necessidade de coerção e controle das pessoas atendidas. Nesse sentido, segue o relato de um conselheiro: “Porque se fosse poder a gente poderia fazer alguma coisa, executar algum serviço e a gente não executa nenhum serviço.” (informação verbal).

Após a pesquisa de campo, os dados sugerem que muitos atores da rede ainda não compreenderam a questão da autonomia e da independência e que, por outro giro, os conselheiros não se apropriaram dessas garantias, conforme pode ser observado nas declarações a seguir. No caso abaixo, a interlocutora diz que a falta de regulamentos específicos dificultam o cumprimento de algumas demandas pelo Conselho Tutelar, como, por exemplo, o comparecimento aos cursos de capacitação continuada: “Não tem de fato algo mais concreto de que o Conselho Tutelar faz, da forma como Conselho Tutelar atua e eu acho que isso dificulta.” Já esta declaração demonstra a rede entender que os conselheiros confundem autonomia e independência com prerrogativas que não são suas, como a de não fazer os encaminhamentos: “E aí durante a investigação a gente chega à conclusão de que o Conselho Tutelar já tinha sido acionado.” (informação verbal)¹⁸.

¹⁸ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

Na próxima fala fica evidente que a autonomia e a independência do Conselho ainda não são devidamente validadas. A entrevistada nomeia as decisões do Conselho como peculiares: “As decisões que a gente tem acesso são decisões muito peculiares com relação à família.” (informação verbal).

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar da Estrutural**

A dificuldade no efetivo exercício da autonomia e independência decorrente da falta de articulação com a rede está expressa em algumas opiniões dos conselheiros, como o exemplo a seguir:

- Mas quando você faz alguma requisição... Você acha que a rede atende essas requisições?
A saúde é mais complicado, mas a regional de ensino a gente sempre consegue, exceto a questão de creche, mas escola, geralmente atende bem. (informação verbal).

De forma contraditória à fala anterior, o próximo discurso mostra a força da autonomia e independência do Conselho Tutelar com a Rede de Atendimento: “Mas se surgir uma situação ou outra, como eles também fazem acompanhamento da família, pode ser que a decisão seja diferente, mas, geralmente não é o que acontece.” (informação verbal).

Ao discorrer sobre o que é ser Conselheiro Tutelar nenhum deles se refere à autonomia e à independência. Tal categoria, na fala dos Conselheiros, aparece quando mencionada pela entrevistadora, o que é um indicativo de que ainda não se apropriaram das práticas inerentes aos termos em tela: “- Eu queria saber o que é para você o Conselho tutelar. Garantidor de direitos que tem a atribuição de aplicar medidas de proteção.” (informação verbal).

Eis que a seguir surge a diferença entre autonomia, independência e poder. “Assim a gente aplica medidas, nós não somos um órgão que executa medidas.” (informação verbal).

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar de Brasília I**

As falas dispostas abaixo foram mencionadas no decorrer do presente capítulo, quando abordamos *legalidade*, mas não podemos deixar de citá-las mais uma vez. Cabe ressaltar que essas declarações também surgem quando tratamos da identidade, já que falam em unidade: “Não, cada um atua do seu jeito, até porque

o Conselho Tutelar é um órgão autônomo e independente. Fizeram um regimento interno por meio da Secretaria para os 40 Conselhos.” (informação verbal).

A seguir surge a importância do colegiado, tema discutido com maior profundidade quando desdobramos a categoria *identidade*. Nesse momento, podemos dizer que a decisão única que sai de um colegiado faz o CT um órgão autônomo e independente: “Até mesmo no final de semana, quando surge alguma dúvida na hora daquela demanda a gente coloca no grupo e rapidinho os outros respondem.” (informação verbal)¹⁹.

Percebe-se que com o avanço tecnológico os Conselheiros Tutelares conversam mais, trocam experiências e compartilham informações, isso nos parece que faz com que as atuações do Conselho sejam constantemente resultados de decisões do colegiado, o que denota uma unidade na forma de agir de cada Conselho, o que lhes garante a legitimidade cognitiva.

3.3 A prioridade no atendimento

Cantadas em verso e prosa na CF/88 e no ECA/89, a prioridade absoluta no atendimento das demandas relacionadas a crianças e adolescentes ainda está longe de se tornar uma realidade. Nesse sentido, Campelo (2001 apud COUTINHO, 1992), ao falar dos direitos sociais aponta que: “[...] a presença de tais direitos nas constituições, seu reconhecimento legal, não garante automaticamente a efetiva materialização dos mesmos.” E prossegue Campelo (2001), reconhecendo que tal afirmação está correta, pois no Brasil esses direitos não estão sendo efetivamente materializados, mas que garanti-los como “*direito positivo*” foi muito significativo, sobretudo porque isso facilita a luta, para que seja efetivado como dever de Estado.

A pesquisa de Campelo (2001) mostrou que, após uma década a prioridade no atendimento das crianças e adolescentes, ainda não tinha sido implementada. A realidade no Brasil, é que a criança e o adolescente ainda não são prioridades, pois entre o discurso e a ação, ainda existem obstáculos a serem vencidos.

¹⁹ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

A atualidade do discurso de Campelo (2001) persiste até hoje, mais de três décadas de criação do ECA. Tal fato pode ser observado nas falas dos atores da rede de atendimento:

Eu não sei como se dá do ponto de vista do plantão da Delegacia, mas se eu for acionada para atender qualquer Conselheiro, eu, com certeza. O critério emergencial para o Centro é a criança ou o adolescente estar em contato com o agressor e a violência aguda, quando aconteceu em menos de 72h para os procedimentos e encaminhamentos da saúde. Não existe prioridade aqui. A única coisa é que casos de urgência a gente tem alguns critérios. (informação verbal)²⁰.

Como a pesquisa foi dirigida aos Conselheiros Tutelares, perguntamos sobre a prioridade no atendimento destes. Pois se o conselheiro é atendido, a criança também é. Mas percebemos que atores da rede argumentaram não existir prioridade no atendimento dos conselheiros porque todos os atendimentos envolvem crianças e adolescentes.

No entanto, essa argumentação não deve justificar a falta de atendimento prioritário do conselheiro, haja vista que esse ator deve estar a maior parte do tempo disponível para a comunidade. Caso fique horas aguardando um atendimento, além de se demonstrar a desvalorização da importância do conselheiro com esse comportamento, não está sendo observada a importância dele na comunidade, para onde deve se voltar com rapidez. Para garantir que a prioridade no atendimento seja efetivada, recentemente foi editada lei distrital reforçando o que já estava preconizado no ECA.

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar da Estrutural**

Em que pese a rede de atendimento ter apresentado um comportamento de descompromissado frente ao exercício da função do Conselheiro Tutelar nessa subcategoria, os conselheiros da Estrutural sentem-se prestigiados pela rede, conforme pode ser observado:

Então, embora haja essa precariedade na estrutura, a gente percebe que a maioria é bem solícita aos nossos pedidos, às nossas intervenções. A gente

²⁰ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

tá aqui querendo esgotar todas as possibilidades tendo em vista a necessidade da criança e do adolescente. (informação verbal)²¹.

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar de Brasília I**

Já o CT Brasília I tem um discurso que destoa do estrato de falas da Estrutural. Aqui fica latente a dificuldade que os conselheiros têm em relação à prioridade no atendimento. Inclusive chegam a citar a recente lei distrital, que garante o atendimento prioritário. Na primeira fala fica evidente que ser bem ou mal recebido tem a ver com o profissional que está do outro lado, o que demonstra, mais uma vez, que a lei sem o costume nada vale.

Teve lugares que eu já fui muito bem recebida, porque era o tal profissional que estava ali e já teve lugares em que eu fui muito mal recebida [...] Tem a lei que dá prioridade, mas eu entendo que existe uma falha na comunicação [...] Às vezes por uma construção de egos a gente encontra essa dificuldade [...] Demorou um pouquinho eu ligo para saber. (informação verbal).

3.4O processo de escolha

O processo de escolha dos conselheiros tutelares é regido pelos arts. 132 e seguintes do ECA, o que é uma garantia de legitimidade regulatória, conforme já apontado nesta dissertação. Cabe lembrar que os referidos artigos sofreram alterações por meio da Lei Federal nº 12.696/2012. (BRASIL, 2012).

Bezerra (2018 apud GRILLO, 1995 apud TAVARES, 2016, p. 547) aponta que as mudanças trazidas pela legislação de 2012 asseguram a permanência da desvinculação político-partidária com a manutenção da terminologia “escolha”, o que reforça o caráter de representação e participação comunitária do órgão, assim como a garantia de recondução de algum membro “mediante novo processo de escolha”, permitindo, assim, não apenas o “exercício de novo mandato”, como “preservar a continuidade de bom trabalho desempenhado, no qual será aferido pela comunidade.”

Vale ressaltar que as dificuldades no processo de escolha levam a questionamentos quanto ao processo de participação democrática. Um dos atores

²¹ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

da rede ao falar sobre a formação dos Conselheiros e a descontinuidade do trabalho, por causa da possível troca dos membros a cada quatro anos, destaca:

Eu acho que a função de Conselheiro Tutelar deveria ser de servidor público para ter continuidade, capacitação contínua. Também acho que a comunidade não tem maturidade para a escolha do Conselheiro Tutelar, pois muitos usam o CT como trampolim político que é o uso deturpado da função. (informação verbal)²²

Já Tavares (2016):

As dificuldades constatadas na prática, muitas vezes relacionadas à ausência de preparo dos conselheiros tutelares para o exercício de suas funções ou da constante “perda de memória” da atuação do órgão após a renovação de seus integrantes, têm ensejado algumas críticas à dita opção legislativa, levando, inclusive, à sustentação da tese, de *lege ferenda*, de que os membros do conselho tutelar deveriam ser escolhidos por certame público, [...] porém, certamente, não é a melhor escolha, pois significaria, em última instância, desqualificar a sociedade no exercício de seu dever constitucionalmente estabelecido de defender, ao lado da família e do Estado, os direitos da criança e do adolescente. (TAVARES, 2016, p. 543 apud PIRES, 2018, p. 86).

Nesse ponto, o que o ator da rede de atendimento mencionado questiona não tem amparo legal e ainda carece de legitimidade. Sabe-se que os Conselhos de Direitos foram uma conquista da participação democrática na Constituição de 1988, logo retirar o processo de escolha com a participação da população seria desfigurar completamente a função do Conselheiro Tutelar. Desse modo, a função desfigurada passaria a ser função pública, pertencente ao Estado. Mas o que faz com que atores da rede levantem essa possibilidade?

Um dos fatores pode ser a instabilidade gerada pelo Estado no que se refere ao processo de escolha. As eleições no Distrito Federal, até o pleito de 2016, foram atravessadas por esses conflitos. Tal fato provocava dúvidas nos candidatos, conforme pode ser observado na seguinte fala: “E o que você acha das etapas

²² Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

exigidas para ser Conselheiro Tutelar? Do processo de escolha? O processo não apresenta uma segurança, entendeu?” (informação verbal).²³

Entretanto, no último pleito, foram significativas as melhorias do processo seletivo, o que conferiu maior credibilidade e segurança aos candidatos e à sociedade. Tal fato pôde ser observado nas publicações da imprensa, nas quais não constam observações quanto à seriedade do pleito. Quanto às melhorias, vale destacar a declaração de um dos conselheiros:

Os dois que eu participei tiveram muitos problemas, muitas falhas. Não tem uma fiscalização adequada. Esse está mais tranquilo, mais organizado porque é pelo CEBRASPE. Agora o TRE que vai fazer parte desse processo seletivo. Então tá mais organizada. Não chega nem aos pés das outras duas que eu participei.

Esse processo eletivo foi todo atravessado, começando até pela própria comissão eleitoral, que teve à frente. Sai, não sai. Foi cancelado várias vezes. É tanto que ele foi cheio de processos. (informação verbal).

No entanto, tal percepção não foi unânime, alguns não estavam completamente satisfeitos com a organização, como pode se nota a seguir: “Quando fomos ver todas as regras houve confusão com a questão da foto.” (informação verbal).

Importante mencionar ainda que a organização do último pleito teve todas as informações publicadas no site oficial da Secretaria de Justiça e Cidadania do DF, que descreveu a organização dos Conselhos Tutelares do DF:

O Distrito Federal conta com 40 Conselhos Tutelares espalhados em todas as cidades. Cada unidade tem cinco conselheiros eleitos pela comunidade e uma equipe administrativa para atender as demandas da população. Em outubro deste ano, a população escolherá, por meio do voto direto e secreto, os 200 novos conselheiros tutelares que atuarão entre os anos de 2020 e 2023. (DF ESCOLHERÁ, 2019, n. p.).

Acerca da distribuição das unidades dos conselhos tutelares pelo DF, vale ressaltar que ela é uma prerrogativa trazida não somente pelo ECA, mas também pela Lei Distrital nº 5.294/2011, conforme o § 1º do art. 5º: “A localização e a área de atuação de cada Conselho Tutelar são definidas por ato da Secretaria de Estado da Criança, observando-se a incidência e a prevalência de violações de direitos de crianças e de adolescentes.” (DISTRITO FEDERAL, 2014, n. p.).

²³ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

Outras diretrizes trazidas pela mesma Lei, mas agora no § 2º do mesmo artigo, são: “incidência de violações de direitos das crianças e dos adolescentes; densidade populacional e extensão territorial; e criação de nova região administrativa.” (DISTRITO FEDERAL, 2014, n. p.).

Do ponto de vista administrativo, no Distrito Federal os Conselhos Tutelares são:

[...] vinculados administrativamente à Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (Sejus-DF), que é responsável pelas políticas voltadas à infância e à adolescência. No entanto, o Conselho Tutelar tem autonomia para exercer suas funções e atuar nas situações de ameaça ou violação aos direitos de crianças ou de adolescentes, adotando os procedimentos legais cabíveis e aplicando as medidas previstas no ECA. (DF ESCOLHERÁ, 2019, n. p.).

Deste modo, compete à Sejus-DF a organização do processo seletivo para a escolha dos Conselheiros Tutelares. Assim sendo, a instituição trouxe em seu site oficial a descrição do último processo seletivo, o de 2019:

O Processo de Escolha dos Conselheiros Tutelares 2019 é composto pelas seguintes etapas:

Primeira fase: Aplicação do exame de conhecimento específico, mediante a aplicação de prova objetiva, de caráter eliminatório, de responsabilidade do Cebraspe. O candidato precisa acertar pelo menos 60% das questões. A prova será aplicada em julho.

Segunda fase: Análise de documentação, de caráter eliminatório, de responsabilidade do Cebraspe. Os candidatos aprovados no exame de conhecimento específico devem entregar, entre os dias 27 e 28 de julho, os documentos necessários para comprovar que atendem aos requisitos exigidos no processo seletivo. Os documentos precisam ser enviados para o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe), por meio do site www.cebraspe.org.br.

Terceira fase: Eleição dos candidatos, por meio de voto direto, secreto e facultativo, de responsabilidade do CDCA/DF. A votação será realizada no dia 6 de outubro de 2019.

Quarta fase: Curso de formação inicial, com frequência obrigatória, com carga horária mínima de 40 horas e frequência mínima de 80%, de caráter eliminatório, de responsabilidade do CDCA/DF. (O PROCESSO, 2019, n. p.).

Gustavo Rocha, secretário de Justiça do Distrito Federal, em entrevista à Agência Brasília (2019), afirmou:

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar os direitos dos menores. Em 6 de outubro, os cidadãos do Distrito Federal terão uma importante missão para ajudar a cumprir esse princípio. Será o dia das eleições dos 200 novos titulares dos 40 conselhos tutelares da capital, que atuarão entre os anos de 2020 e 2023. Os órgãos autônomos vinculados à Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejus) exercem função

estratégica na rede de proteção de meninos e meninas. (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2019, n. p.).

Ao ser questionado sobre a importância desse processo democrático de escolha, o secretário respondeu:

Os conselheiros trabalham em contato direto com a comunidade, prestando atendimento a crianças, adolescentes, pais e responsáveis, e devem conhecer a realidade do local onde atuam. Por isso, é a própria população que deve escolher os conselheiros de sua cidade, segundo determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Além disso, é preciso destacar que a proteção da criança e do adolescente é um dever de todos: família, Estado e sociedade. Apesar de o voto ser facultativo, é fundamental que população participe e escolha as pessoas de sua confiança que serão encarregadas de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes do local onde vivem. A mobilização da comunidade é fundamental para que o processo de escolha dos conselheiros tutelares ocorra da forma efetiva e com maior legitimidade possível. Quanto maior o número de eleitores participando da votação, maior será legitimidade de atuação do conselheiro. (ROCHA, 2019, n. p.).

Ainda sobre o pleito de 2019, O Governo do Distrito Federal por meio do Decreto nº 39.866, de 31 de maio de 2019 estabeleceu um acordo de cooperação técnica entre diferentes órgãos do DF para a realização do processo:

[...] Art. 1º Fica instituída cooperação técnica, operacional, patrimonial e de pessoal a ser realizada entre a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, a Casa Civil, a Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria de Estado de Educação, a Secretaria de Estado de Segurança Pública e a Secretaria de Estado de Comunicação, com vistas à realização do processo de escolha dos conselheiros tutelares do Distrito Federal para o quadriênio 2020/2023. Parágrafo único. A cooperação compreende a articulação e a promoção das providências necessárias ao efetivo suporte à eleição dos membros do Conselho Tutelar do Distrito Federal, a ser conduzida pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescentes do Distrito Federal - CDCA/ DF e coordenada pela Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania [...]. (DISTRITO FEDERAL, 2019, n. p.).

A Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão auxiliará na busca de soluções de tecnologia da informação e comunicação relacionadas ao processo de escolha e a Secretaria de Comunicação deverá assegurar a realização da campanha de esclarecimento e chamamento dos eleitores para participação no processo de escolha dos conselheiros tutelares.

Quanto à remuneração e o exercício da função de Conselheiro Tutelar, Gustavo Rocha, titular da pasta, pontuou:

Os benefícios trabalhistas dos conselheiros tutelares do Distrito Federal estão assegurados na Lei Distrital nº 5.294/2014, que fixou em R\$ 4.684,66 o valor da remuneração mensal para quem exerce essa função. Eles têm

direito a férias; licenças maternidade e paternidade; 13º salário; abono anual de cinco dias por assiduidade, horário especial no caso de deficiência do próprio conselheiro, do seu cônjuge ou filho, entre outros benefícios. Em nível nacional, os conselheiros tutelares só conquistaram remuneração e direitos sociais em 2012, com a Lei nº 12.696/2012, 22 anos após a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que criou esses órgãos de proteção aos direitos da infância e adolescência no país. Ao todo, o DF conta com 200 conselheiros distribuídos nas 40 unidades em funcionamento nas regiões administrativas. Apesar de estarem vinculados à Secretaria de Justiça e Cidadania, os ocupantes desse cargo têm autonomia para exercerem suas atribuições e não são indicados pelo governo, mas pela população por meio de um processo de escolha, realizado a cada quatro anos (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2019, n. p.).

No que se refere à pesquisa de campo, é importante frisarmos que os atores da rede, ao serem questionados sobre o que achavam do processo seletivo, demonstraram desconhecimento quase que de forma unânime. Os conteúdos de falas da RA aconteceram após a devida explicação pela pesquisadora das etapas, exigidas por lei, para a ocupação do cargo de Conselheiro Tutelar. Nesse sentido, vale destacarmos a seguinte declaração: “Não. Eu cheguei a acompanhar um pouquinho a eleição. Mas quais são as etapas?” (informação verbal).

3.4.1 A prova

- **Rede de atendimento**

Todos os atores da rede consideraram esta etapa fundamental. Alguns apontaram que a prova poderia ser mais difícil para selecionar melhor os candidatos. O que observamos é que se trata de uma ferramenta, um instrumento fundamental o conhecimento do ECA, bem como da Convenção dos Direitos da Criança e de outras legislações que estão atreladas ao direito da criança.

3.4.2 A comprovação de experiência com crianças e adolescentes

Tavares (2016 apud PIRES, 2018) defende ser fundamental que o Conselheiro Tutelar tenha experiência e maturidade, não apenas com a temática da infância e adolescência, mas com o dia a dia na prática do órgão lidando com questões de violação de direitos. Também, a idoneidade moral de que trata o artigo diz respeito às ações praticadas pelos Conselheiros Tutelares na vida pública e privada, sendo avaliada enquanto perdurar o mandato. Sendo necessário preservar

sua imagem, credibilidade e representatividade social, assim como do Colegiado ao qual faz parte, perante as famílias, comunidade e Estado, dos quais terá “o papel de fiscalizar.”

A escolaridade também se apresenta como essencial. De acordo com Pestana (2011 apud PIRES, 2018, p. 89):

A escolaridade se faz imprescindível, porque o Conselho Tutelar irá se deparar com situações que demandem um mínimo razoável de escolaridade [...]. A comprovada experiência, na lida com criança e adolescente, deverá ser aquela efetiva e contínua, [...] demonstração real e não mera declarações. Por fim, modernamente, na era da informatização, não condiz com o exercício de Conselheiro Tutelar, que não tenha uma condição mínima de informática para que possa elaborar uma sindicância, relatório, ofício [...] a legislação federal e a municipal impõem uma formação mínima de conduta social, escolaridade, equilíbrio psíquico e vocação para o mandato a que aspirou desempenhar.

- **Rede de atendimento**

O ator da rede demonstra não acreditar que a demonstração da experiência, no momento em que é exigida, seja adequada, “Tem a questão da experiência na área, que eu fico assim como essa experiência é de fato comprovada e no momento da eleição eu acho que não tem uma participação massiva.” (informação verbal).²⁴

O mesmo ator da fala anterior complementa a sua resposta ao afirmar que uma capacitação prévia talvez fosse a melhor forma de garantir *expertise* e não a prévia comprovação de experiência, “Talvez voltando àquela questão da capacitação, uma das exigências poderia ser que para quem quer se candidatar a Conselheiro Tutelar deveria ter uma prévia capacitação.” (informação verbal).

Quanto à experiência, neste extrato, no qual o *software* apontou como o mais significativo, e que, na verdade, é a expressão do entendimento da maioria dos atores da rede, está evidenciada a semelhança entre a atuação dos Conselheiros Tutelares e as profissões da área social.

A situação acima pode ser confirmada nas entrevistas realizadas com os conselheiros tutelares, nas quais percebemos uma forte presença de assistentes

²⁴ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

sociais e psicólogos, sendo que alguns destes cursaram serviço social após ingressarem na função, por entenderem necessária para o melhor desempenho da atividade, “Por exemplo quem tiver a capacitação em psicologia e serviço social já está ok, mas quem não tiver, teria que passar por uma capacitação.” (informação verbal).

Ainda sobre a comprovação da experiência, podemos dizer que o pertencimento aos programas assistenciais religiosos garantiu, para boa parte dos candidatos, a comprovação da experiência. Sendo assim, o ator da rede, na fala posterior, não está errado ao afirmar que o vínculo com as igrejas pode comprometer a atuação dos Conselheiros Tutelares, “Às vezes acaba até protegendo membros da igreja que tem que ser acionados contra de violações aos direitos das crianças e dos adolescentes.” (informação verbal).

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar da Estrutural**

Esta fala repercute o entendimento da maioria dos Conselheiros da Estrutural, em que três deles têm formação superior, um está finalizando e outro tem o nível médio. São os três com nível superior que consideram importante o terceiro grau: “Então, para mim, deveria sim ser exigido curso superior no processo de escolha. (O que você acha das etapas exigidas por lei para ser Conselheiro Tutelar?).” (informação verbal).²⁵

3.4.3 O processo de escolha: a eleição

- **Rede de atendimento**

Em que pese nos extratos de fala não ter vindo nada sobre a eleição, boa parte da rede considera que o processo é pouco divulgado e que por não ser obrigatório carece de legitimidade, pois não representa efetivamente a comunidade local. Em contrapartida, outros atores compreendem que como o processo seletivo se apresenta hoje, a eleição ainda é o método mais adequado de seleção, pois o conselheiro precisa ter estreita relação com a comunidade para atuar.

²⁵ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

Uma entrevistada acredita que o processo seletivo para a escolha dos Conselheiros é equivocado, pois melhor seria se fossem servidores públicos de carreira; outra alegou a forma confortável como os conselheiros se sentem no exercício do mandato eletivo, o que acaba por dificultar o engajamento desses profissionais.

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar da Estrutural**

Pode-se observar como os entrevistados fogem das perguntas ao serem questionados sobre a facilidade decorrente do envolvimento com a igreja. Essa situação se apresentará de forma mais evidente quando adentrarmos a categoria *identidade*: “Por que nossas crianças e adolescentes que estudam no Cruzeiro ou Guará sofrem muita rejeição. Então a gente luta para que teja políticas públicas aqui, na nossa região.” (informação verbal).²⁶

3.4.4 O curso de formação

Os atores da RA nada souberam dizer quanto ao curso de formação do pleito 2016/2019. Ao falarem sobre capacitação mencionaram a participação apenas nas capacitações continuadas. Isso demonstra o despreparo do Estado, no que se refere à formação inicial dos Conselheiros. Nos parece mais adequado que toda a rede participasse desse momento, pois são com esses atores que os conselheiros tutelares vão ter que lidar no dia a dia.

- **Rede de atendimento**

Não sei se tem a ver com a pergunta em si, mas a gente fez um trabalho no ano passado, em que a gente chamava a escola da região, as escolas. Porque eu trabalhava na Subsecretaria de Proteção, que atuava com os Conselhos Tutelares e a gente fazia capacitação continuada, que é importante.

E a falta dessa escola é ruim porque toda vez a gente tem que pensar em local e isso fragiliza o processo. (informação verbal).

²⁶ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar da Estrutural**

Me deu mais conhecimento quanto às áreas que posso estar atuando dentro da comunidade [...] O primeiro curso foi muito superficial, foi muito rápido. Não deu para... [...] Eu, por exemplo, tive que me desdobrar em livros, palestras e cursos na formação continuada para adquirir conhecimento na área. (informação verbal).

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar de Brasília I**

Com o curso eu não consegui atuar como Conselheira, porque o curso é uma coisa e a realidade é outra, né e o curso foi muito [...] Sempre ajuda porque tem outros Conselheiros e sempre ajuda [...] Péssimo. Não gostei. Porque ali não se aprendeu praticamente nada. Teve boas palestras, mas teve outras que nem precisariam estar ali. Achei muito fraco. Espero que o desse ano seja melhor. (informação verbal).²⁷

Conforme pode ser observado, tanto nas falas da rede quanto na dos dois Conselhos, a formação inicial não é considerada suficiente para o exercício da função.

Iniciamos o debate das categorias legitimidade e poder observando o estudo de Mello (2009) que fala sobre os limites na forma de agir do Conselho Tutelar na comunidade onde atua, o qual está diretamente relacionado à “[...] ponderação entre a legalidade e os valores subjacentes que prevalecem na comunidade” (MELLO, 2009, n. p.). Deste modo, não podemos deixar de considerar a nítida relação estabelecida entre os Conselheiros e as populações das regiões onde atuam, especialmente nos CTs da Estrutural.

Desta forma, buscamos trazer à reflexão conceitos de legitimidade do autor Rossoni (2016), o qual a divide em regulatória, normativa e cognitiva quando ficou evidente a ausência da legitimidade cognitiva nos Conselhos Tutelares do DF. Em outro giro, observamos a nítida legitimidade conferida aos Conselheiros Tutelares pela Rede de Atendimento, em que pese o desconhecimento por parte desta do processo de escolha para a função de Conselheiro Tutelar, o que nos causou espanto, já que acreditamos que é neste momento que se dispara o reconhecimento da legitimidade do Conselho Tutelar.

²⁷ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

4 IDENTIDADE DOS CONSELHOS TUTELARES

Para a análise da categoria macro identidade cabe questionar como transcorre o seu processo de construção, bem como a sua origem, finalidade e peculiaridades. Da minha experiência, ao trabalhar com os Conselhos Tutelares desde 1999, depreendo que os CTs vêm ascendendo em vários aspectos, especialmente quanto à formação dos seus membros. Antes, não era exigido nem o ensino médio. Hoje, a maioria dos entrevistados tem formação superior. Alguns deles, mais de uma, assegurando, assim, à população um atendimento mais especializado. Essa situação também ilustra uma transformação pela qual a instituição passou nos últimos anos.

Nos anos em que mantive estreita relação com o Conselho Tutelar, pude observar que a instituição ainda não havia conseguido traçar uma identidade coletiva, estando mais atrelada à comunidade onde atual do que aos próprios Conselhos, como pode ser observado na fala a seguir: “Depende. Se você colocar um Conselho do Lago Sul e um da Ceilândia, são realidades totalmente distintas e extremas. São demandas diferentes.” (informação verbal).

Segue outra fala neste mesmo sentido:

[...] Depende do local. Se for uma comunidade que é mais vulnerável economicamente, socialmente, ele está mais empoderado. É diferente de um Conselho, por exemplo, no Lago Sul. Onde é que vão abrir uma casa na Península dos Ministros para o Conselho entrar? Me diz? Nunca (informação verbal).²⁸

Portanto, os dados sugerem que as manifestações de poder do Conselho Tutelar ficam mais evidentes em comunidades onde a condição socioeconômica é mais vulnerável. Nesse sentido observamos na pesquisa de campo um elo mais forte entre o Conselho da Estrutural do que do Conselho de Brasília I com as respectivas comunidades, pois ao estudarmos a temática e a partir de nossa experiência percebemos o maior número de demandas da comunidade da Estrutural. Logo, o Conselho Tutelar está mais interiorizado na comunidade mais

²⁸ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

pobre, o que conseqüentemente legitima suas ações de forma mais vigorosa garantindo-lhe uma identidade mais fortalecida.

Segundo Miranda (2012), sob a ótica da sociologia, é também útil observar como o conceito de identidade profissional é descrito pela psicologia social, na qual esse termo expressa um processo de construção de sujeitos como profissionais. A construção passa pelo reconhecimento do sujeito nas relações sociais. Além do reconhecimento, outros aspectos podem ser reunidos na construção da identidade profissional, como o aspecto consciente, a constância, a continuidade e as semelhanças e diferenças. O aspecto consciente se dá na verbalização do sujeito que busca unicidade e coerência no seu discurso para outros sujeitos do meio social. A constância deriva da lógica que envolve os elementos que representam o sujeito. Já a continuidade se apresenta entre passado, presente e futuro na constituição da identidade do sujeito como um profissional inserido em um projeto de vida. Dessa maneira, a identidade profissional está mais voltada para uma compreensão coletiva do que uma apreensão individual.

A identidade profissional caracteriza sujeitos, mesmo que estes não estejam fisicamente unidos, próximos. Trata-se de uma caracterização por semelhança, não por igualdade, ou seja, sujeitos que são distintos, mas que compartilham da mesma identidade social (MIRANDA, 2012).

Resta claro, assim, nas ações desarticuladas do Conselho Tutelar, a falta de coerência do Estado como facilitador do desempenho das funções do CT e da ingerência de suas atribuições por outros órgãos da rede de atendimento. Também se evidencia o próprio Conselho carecer dessa identidade profissional.

Ao tratar de institucionalização e identidade – “O Homo sapiens é sempre, e na mesma medida, Homo socius” (BERGER; LUCKMAN 1976 apud MIRANDA, 2012, p. 20) Berger e Luckman se apoiam em Weiss (2007), reafirmando o hábito como formador da atividade humana. Para ele, a institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores. Tais ações habituais tornam-se partilhadas por grupos de pessoas, passando a serem reconhecidas reciprocamente e se tornando instituições sociais. Nesse sentido, vale mencionar que a maioria dos Conselheiros Tutelares entrevistados, bem como dos atores da rede de atendimento, encaram o desempenho da função de CT como uma “missão” para a qual o sujeito teria que ter uma “vocação.”

Vale mencionar que os conselheiros tutelares da Estrutural possuíam vínculos religiosos mais evidentes do que os atores da região administrativa de Brasília I. Nesse sentido cabe a fala de um conselheiro da Estrutural ao ser perguntado a respeito de seu ofício:

Assim, eu fico muito feliz. Eu gosto do que eu faço, porque aqui na nossa comunidade, onde eu resido há 23 anos, a ausência do Estado em algumas políticas públicas, faz com que as crianças e adolescentes fiquem muito vulneráveis, então a questão de ser Conselheiro para mim é uma missão. Não é só uma profissão qualquer, porque eu vejo que eu posso colaborar muito com a comunidade.” (informação verbal).

Na mesma perspectiva, um dos atores da rede de atendimento disse:

Eu acho que os conselheiros têm, sobretudo, uma aptidão muito grande para aquilo porque tem que gostar muito, porque é só problema [...], mas você vê que é uma pessoa com um olhar de cuidador, um olhar de proteção. Isso é uma coisa que pareceria mais uma vocação. (informação verbal).²⁹

Portanto, os dados sugerem que determinadas ações serão sempre realizadas por tipos específicos de atores, ou seja, conselheiros tutelares precisam ter ciência da missão que vão desempenhar, bem como a esperada vocação para esse campo de atuação. Isso decorre ainda de uma história comum compartilhada entre os atores, pois como membros da comunidade/região administrativa onde atuam, obrigatoriamente têm ciência das reais necessidades locais. Sob esta ótica, Berger e Luckman (1976, p. 77) dizem que “é impossível compreender adequadamente uma instituição [social] sem entender o processo histórico em que foi produzida.”

Dessa forma, os conselheiros tutelares da Estrutural têm como parâmetro a identidade religiosa, o que reforça a ideia de que o exercício da sua função assume o status de “missão.” É por isso que o conselheiro precisa ser um membro da comunidade onde desempenhará a sua função, já que se encontra legitimado por meio do processo de escolha.

A legitimação não apenas diz ao indivíduo porque deve realizar uma ação e não outra; diz-lhe também porque as coisas são o que são. Em outras palavras, o

²⁹ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

‘conhecimento’ precede os ‘valores’ na legitimação das instituições. (BERGER; LUCKMAN, 1976, p. 124 apud MIRANDA, 2012, p. 32).

Vale ressaltar que a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) realizou em 2017 uma pesquisa sobre o perfil dos Conselheiros Tutelares, constituindo uma das fontes secundárias da nossa investigação quanto à categoria identidade, especialmente em relação às subcategorias: o elo entre o Estado e a sociedade, o pertencimento, a religião, a motivação, a formação dos conselheiros e o vínculo com as áreas sociais.

Em consonância aos apontamentos de Berger e Luckman (1976), a pesquisa da CODEPLAN (2017) ao estudar o perfil dos conselheiros tutelares menciona a Lei nº 5.294 de 2014, a qual estabelece como requisitos para assumir o cargo de conselheiro tutelar dispor ao menos de três anos de experiência prévia com crianças e adolescentes (conhecimento a ser aferido por uma prova aplicada a todos os conselheiros), idade igual superior a 21 anos na data de posse, além de idoneidade moral, nível médio completo, residência comprovada de, pelo menos, dois anos na área do Conselho, não ter sofrido sanção de perda de mandato de Conselheiro Tutelar e conhecer o ECA. Portanto, vale ressaltar que a indicação da experiência prévia do candidato ao CT já indica, conforme aponta Ribeiro (2019), que a provável “origem” dos conselheiros é 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, o que garante a legitimação dos conselheiros e a construção da identidade institucional.

Silva e Nogueira (1999), ao abordarem a temática instituição, cultura e identidade organizacional, iniciam a reflexão mostrando que as pessoas configuram e estruturam a sua realidade como um processo de representação. Assim, diante de cada solicitação da vida cotidiana, assumimos determinado papel diante da realidade e, dessa forma, o indivíduo cria e recria o seu próprio universo. Nesse contexto, conforme abordamos nos capítulos sobre legitimidade/poder, o conselheiro em seu dia a dia mostra à população que não tem o poder punitivo e nem o poder de polícia e por isso não pode ser confundido nem com os antigos agentes públicos da chamada “cultura menorista”, que tratava das crianças e adolescentes tidas como infratores, tampouco como policiais.

Desse modo, cabe ressaltar a ideia de poder punitivo atrelada à figura do conselheiro tutelar ainda vigora. Nessa linha, segue a fala de um conselheiro:

Mas a visão hoje de como a comunidade vê o Conselho Tutelar é como a de um inimigo. Por exemplo, os pais, para amedrontar uma criança, dizem: eu vou te entregar para o Conselho, tá menino? Meu Deus, o menino vai criar um trauma. Eu atendi uma criança aqui que me falou: tia você vai mandar eu varrer o Conselho? Passar o pano? Limpar e lavar? (informação verbal).³⁰

Esta fala nos leva a constatar a presença da antiga geração dos agentes do Código de Menores no imaginário da sociedade, isto é, a mudança de paradigmas ainda não ocorreu como esperado. Entretanto, o que se percebe cotidianamente é que essa confusão conceitual está instalada. Tal fato encontra respaldo no seguinte discurso de Bauman (2005, p. 45) quando este diz:

As guerras pelo reconhecimento, quer travadas individual ou coletivamente, em geral se desenrolam em duas frentes, embora tropas e armas se desloquem entre as linhas de fronteira, dependendo da posição conquistada ou atribuída segundo a hierarquia de poder. Numa das frentes, a identidade escolhida e preferida é contraposta, principalmente, às obstinadas sobras das identidades antigas, abandonadas e abominadas, escolhidas ou impostas no passado. Na outra frente, as pressões de outras identidades, maquinadas e impostas (estereótipos, estigmas, rótulos), promovidas por “forças inimigas”, são enfrentadas e – caso se vença a batalha – repelidas.

Silva e Nogueira (1999) apontam ser esta uma visão representativa da cultura na qual as organizações são realidades socialmente construídas, existentes mais nas mentes dos seus membros do que em seus elementos formais e objetivos. Para eles, os grupos coesos crescem em torno de entendimentos comuns, grupos fragmentados esposam visões de realidades múltiplas. Na linha de similaridades e divergências, seguem importantes critérios de avaliação do perfil dos conselheiros tutelares do interstício 2016/2020, conforme relata a pesquisa de 2017 da Codeplan.

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%). Em nossa pesquisa de campo, conforme já mencionado, entrevistamos 10 Conselheiros de duas regiões

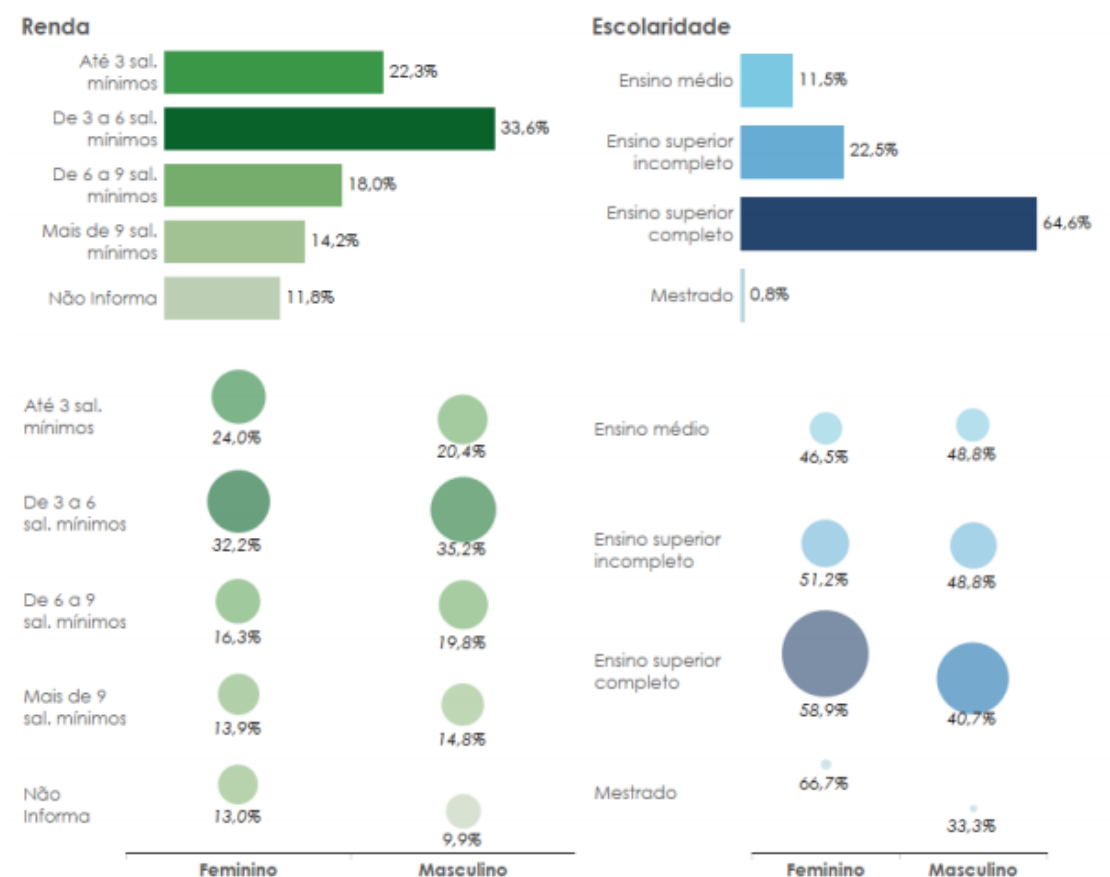
³⁰ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

administrativas, sendo equivalente a 50% de homens e 50% de mulheres no total de entrevistados.

Em relação à renda familiar, verifica-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% afirmaram 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.

Nesse cenário confirma-se a hipótese de que a remuneração do Conselheiro Tutelar, que é de R\$ 4.684,66, representa a melhor fonte de renda da maioria dos entrevistados, o que confirma a hipótese de que o salário é um atrativo a ser considerado para o desempenho da função. Como experiência pessoal relato que no dia em que me submeti à prova de conhecimentos para Conselheiro Tutelar em 2015, uma candidata me reconheceu e perguntou por que eu estava ali se já era Delegada de Polícia e continuou afirmando que só estava ali porque ainda não tinha passado em um concurso público.

Figura 1 – Distribuição de conselheiros segundo a renda familiar e a escolaridade



Fonte: CODEPLAN (2017, p. 14).

Em nossa pesquisa constatamos que 4 dos 10 Conselheiros entrevistados tinham formação no Serviço Social, outros 4 possuíam formação em áreas das ciências humanas ou da saúde e dois não possuíam formação superior.

Figura 2 – Formação profissional segundo o sexo



Fonte: CODEPLAN (2017, p. 15).

No levantamento da Codeplan (2017), também se buscou trazer as informações sobre a religião do conselheiro. Identificou-se que 50,4% são evangélicos; 38,6%, católicos, 17% não têm religião; 15%, espíritas; e 1,3% segue as religiões afro-brasileiras enquanto 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. Aqueles que se declaram católicos, 80%, entendem que a religião ajuda no desenvolvimento do seu trabalho como conselheiro e 66% informam praticá-la regularmente.

Constatamos na pesquisa de campo realizada por nós que no Conselho Tutelar da Estrutural quatro dos cinco Conselheiros disseram ser evangélicos e um católico. Todos demonstraram orgulho desta característica e informaram que tinham trabalhos relacionados a crianças e adolescentes vinculados às igrejas das quais participavam. Quanto ao Conselho da região de Brasília I, apenas um entrevistado demonstrou este vínculo acirrado com a questão religiosa.

Trazendo mais uma vez à baila o Conselho Tutelar onde trabalhei, todos à exceção da minha pessoa eram evangélicos, dois vinculados a uma única igreja.

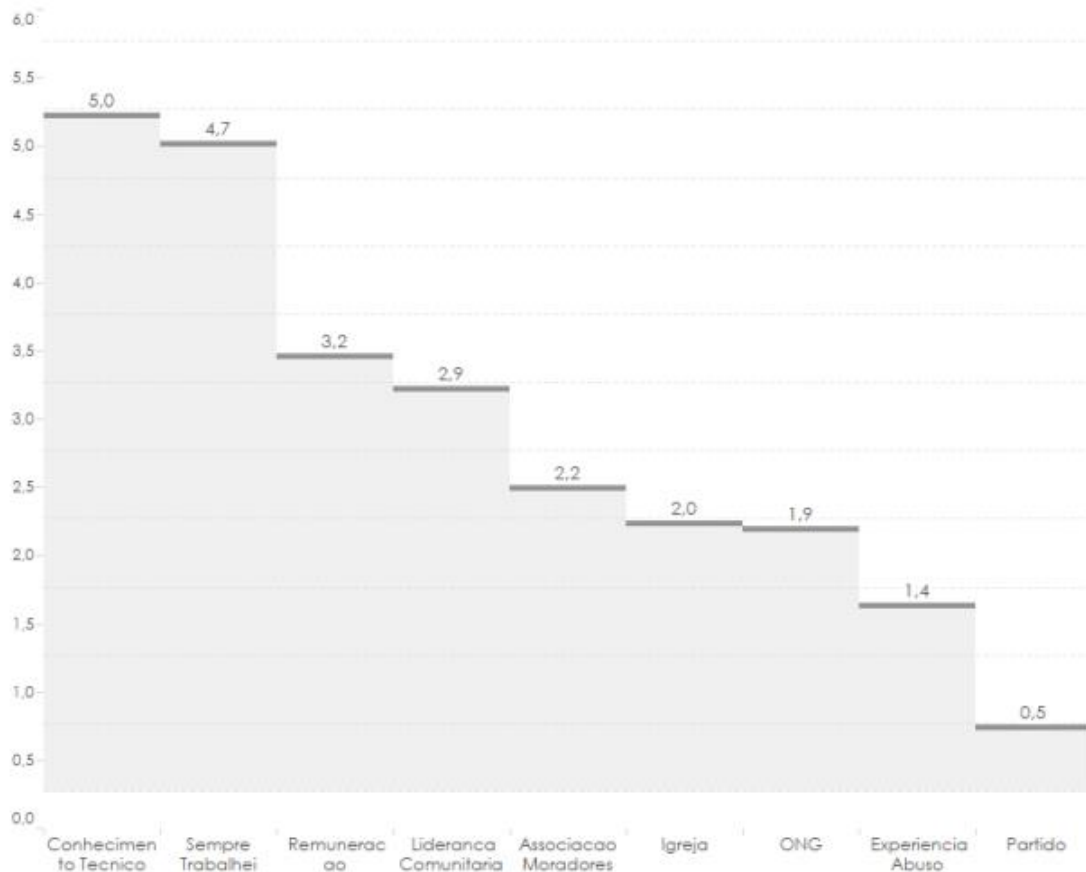
Por fim, o questionário buscou levantar as principais motivações dos candidatos para o cargo de conselheiro. Foram perguntados os motivos que os levaram a se candidatar ao Conselho Tutelar. Para avaliação, foi utilizada uma escala de 0 a 6, na qual 0 representa nenhuma motivação e 6, a maior motivação. Os dados apontam que as maiores motivações estão no conhecimento técnico, na experiência com crianças e adolescentes, apoiados pela associação de moradores.

Os atrativos relacionados à remuneração, apoio de ONGs e de partidos políticos foram os que obtiveram os menores pesos. Considerando-se que, para ser candidato à conselheiro no Distrito Federal são necessárias a comprovação de experiência na área da criança e do adolescente de no mínimo três anos e a aprovação em exame de conhecimento específico, de caráter eliminatório, é compreensível que as motivações tenham recebido maior indicação. No entanto, esperava-se que os estímulos em relação à igreja e ONGs fossem maiores.

Nossa pesquisa, que foi qualitativa e nas entrevistas semiestruturadas, apontou, principalmente, no que se refere ao CT – Estrutural o importante vínculo dos Conselheiros com as suas respectivas religiões, conforme pode-se observar ao tratarmos da subcategoria religião. Também é importante recordar como a presença

da religião ficou evidente nas eleições de 2019, fato que foi reportado ao falarmos da categoria legitimidade.

Figura 3 – Motivação para se candidatar a Conselheiro Tutelar



Fonte: CODEPLAN (2017, p. 17).

O estudo realizado por CODEPLAN (2017) foi importante para esta pesquisa por aportar dados referentes aos Conselhos Tutelares de todo o DF, ora confirmando e ora destoando do nosso recorte.

Para Berger e Luckman (1976 apud SILVA; NOGUEIRA, 1999, p. 42) “[...] a identidade é elemento-chave da realidade subjetiva e se encontra em relação dialética com a sociedade.” Nesse sentido, frequentar eventos religiosos como missas e cultos talvez represente uma das únicas formas de lazer de comunidades carentes. Deduz-se, assim, a identidade dos moradores da Estrutural com os conselheiros tutelares. De um lado, seria formada, conservada e/ou remodelada por processos sociais, determinados pela estrutura social. Por outro, reage sobre a estrutura social, mantendo-a, modificando-a ou remodelando-a. As estruturas sociais

históricas engendrariam tipos de identidade, elementos relativamente estáveis da realidade social objetiva, mas isso não significaria a formulação de uma identidade coletiva. A questão religiosa é uma instância tão forte no CT que será desdobrada melhor, como uma subcategoria.

Ao abordar especificamente o conceito de “identidade organizacional”, Caldas e Wood Jr. (1997 apud SILVA; NOGUEIRA, 1999), consideram que a ideia de identidade organizacional surge a partir da combinação da imagem interna e externa passada pelas organizações, ou seja, por sua autoimagem.

Por outro lado, Albert e Wheten (1985 apud SILVA; NOGUEIRA, 1999, p. 42), colocam que “[...] a identidade organizacional compreende ainda as crenças compartilhadas sobre o que é central, distintivo e duradouro na organização, com base nas crenças compartilhadas pelos seus membros.” Ainda há uma estreita relação entre as posturas pós-ECA entre a figura do conselheiro e a postura antiga dos agentes do Código de Menores, conforme evidenciado.

Albert e Wheten (1985 apud SILVA; NOGUEIRA, 1999, p. 43) acrescentam ainda “[...] que as organizações podem não ter uma identidade unidimensional ou única; elas podem ser híbridas, compostas de múltiplos tipos.” Nessa perspectiva é possível conceber a diversidade do Conselho Tutelar, interagindo ora como sociedade civil ora como Estado, seja justificável.

Outro ponto de discussão trazido para este estudo é sobre a percepção da identidade organizacional. Neste sentido trazemos a visão de Elsbach (1994 apud SILVA; NOGUEIRA, 1999, p. 43) quando este diz que há ao menos dois tipos de percepções: a primeira sendo aquela percebida pelos próprios membros da organização, “[...] que eles creem serem os seus atributos centrais, distintivos e duradouros” e a segunda, uma espécie de identidade externa, a qual está vinculada “[...] aquilo que eles, os membros, pensam que aqueles que não pertencem à organização creem serem esses atributos centrais, distintivos e duradouros”. De algum modo ambas as percepções dizem respeito a mesma coisa, mudando somente o ponto de vista de quem vê e atribui estas percepções. Esta pesquisa se baseia nessa perspectiva, a de encampar a percepção externa da identidade organizacional do CT, pela rede de atendimento, e a percepção interna, a partir do olhar do próprio Conselho.

Silva e Nogueira (1999) também explicam sua visão sobre a identidade social. Para os autores ela é

[...] um mecanismo cognitivo que torna possível o comportamento grupal. As definições situacionais e as autodefinições emergiriam por meio de interações simbólicas, em que os significados envolveriam as interações verbais e não verbais dos indivíduos. O entendimento da singularidade da identidade de uma organização pode ser compartilhado não somente entre seus membros, mas por outros indivíduos e grupos que se relacionam com ela.

No contexto desta pesquisa, as interações simbólicas podem ser percebidas por meio da rede de atendimento, por exemplo. Os autores também se apoiam na visão de Turner (1986 apud SILVA; NOGUEIRA, 1999, p. 44) e apontam que:

[...] em nível cognitivo, as identidades sociais dos indivíduos são delineadas em termos de múltiplas e hierárquicas categorias, incluindo diversas bases de referência, tais como geração, idade, raça, ocupação, afiliações organizacionais. Assim, a percepção a respeito da identidade organizacional pode ter efeito direto sobre a percepção da própria identidade social.

Os dados levantados sugeriram que a grande participação de conselheiros tutelares de religiões cristãs, os quais aparentemente incorporam princípios religiosos na forma de atuar, como pode ser observado mais adiante quando tratarmos do tema mediação. Tal fato nos sugere a possibilidade de divergências com membros pertencentes a outras religiões o que fragmentaria, em nível cognitivo, a identidade organizacional do Conselho Tutelar.

Consoante a essa análise, Alvesson (1994 apud SILVA; NOGUEIRA, 1999), pondera que a identidade se salienta quando seus membros acreditam que há inconsistência entre ela e a ação desempenhada pela organização, ou quando a ação desempenhada individualmente por seus atores contradiz a identidade ou a imagem da organização e/ou grupo. Quando isso ocorre, essas ações individuais ou organizacionais interrompem o curso normal e rotineiro da dinâmica em que participam, provocando, desse modo, os indivíduos a se questionarem sobre a finalidade e a natureza de sua atividade.

A seguir, tratamos das subcategorias decorrentes da identidade, como o elo entre o Estado e a sociedade, o pertencimento, além de religião, motivação e a formação dos conselheiros e o vínculo destes com as áreas sociais.

4.1 Conselho tutelar: o elo entre o Estado e a sociedade

Para falar sobre o elo entre o Estado e a sociedade é importante mencionar a importância do Conselho Tutelar. Para tanto, achamos por bem utilizar a descrição da ONG internacional de grande atuação no Brasil, a *Childhood*, que em sua página

oficial na internet demarca que o Conselho Tutelar é “integrante do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD).” (SUÉCIA, 2019, n. p.). Trata-se de órgão público municipal que tem como missão representar a sociedade na proteção e na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, contra qualquer ação ou omissão do Estado ou os responsáveis legais que resulte na violação ou ameaça de violação dos direitos estabelecidos pelo ECA.

Sabidamente é papel do conselheiro tutelar fiscalizar se a família, a comunidade, a sociedade e o Poder Público estão assegurando, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Quando os conselheiros recebem uma denúncia, após a confirmação da violação de direitos, cabe ao órgão aplicar medidas de proteção. Eles requisitam serviços, que são responsabilidades do poder público, das famílias e da sociedade civil em geral. É necessário que aqueles que compõem um Conselho Tutelar saibam ouvir e entender os casos que chegam a eles, pois cada um tem direito a um atendimento personalizado.

O CT deve ser acionado quando os serviços para crianças e adolescentes não cumprem suas funções. Se, por exemplo, os pais tentam matricular um(a) filho(a) na escola e, se não houver vaga, cabe aos responsáveis acionar o órgão. Os conselheiros podem requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança.

A *Childhood* prossegue prestando importante serviço à população ao descrever as atribuições do Conselho Tutelar da seguinte forma³¹:

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece diversas funções oficiais dos Conselhos Tutelares de cada município. Entre elas, estão:

- Aconselhamento de pais, responsáveis e professores;
- Requisição de serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

³¹ Disponível em: <https://www.childhood.org.br/>

- Registro de denúncias de qualquer violação dos direitos de crianças e adolescentes – como violência física, psicológica e sexual, negligência e abandono;
- Encaminhamento de denúncias ao Ministério Público;
- Contribuição para o poder público na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Ainda que possua um caráter de proteção aos direitos, o órgão também engloba responsabilidades na prevenção de violações. Quando os conselheiros perceberem na comunidade certos comportamentos sistemáticos que violam os direitos das crianças e adolescentes, é prerrogativa deles averiguar a situação e repassar para outros órgãos. Além disso, a realização de palestras e distribuição de informação também é atribuição dos Conselhos Tutelares no sentido de que a rede de proteção aumente cada vez mais.

Assim, o Conselho Tutelar é um grande aliado na proteção dos direitos da infância e da juventude, sendo a sua implementação no país de extrema importância para o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes. É fundamental que os municípios disponibilizem os recursos básicos para a criação desses órgãos para que, então, possam cumprir sua missão de maneira eficaz.

Campelo (2001) aponta ainda que os conselheiros tutelares atuam como agentes públicos, em um espaço democrático, exercendo cargos de relevância, mas de confiança do prefeito, porém, remunerados segundo as regras estabelecidas para tal cargo. A função precípua dos conselheiros como agentes públicos é buscar o bem comum e a cidadania das crianças e adolescentes, através das atribuições descritas no art. 136 do ECA. Dispõem de incumbência legal, por isso recebem um salário para realizar tal tarefa, sem serem, no entanto, funcionários públicos.

No contexto brasileiro, fica clara a ausência do Estado, que não fornece devidamente os recursos necessários para que a prestação de serviço do CT seja condizente com a vontade do legislador. Nessa perspectiva, a seguinte fala de uma conselheira:

O curso de formação do conselheiro é muito vago. Ele não tem um acompanhamento psicológico. Por exemplo, ele é eleito e é colocado em uma comunidade para trabalhar. Ele vai se virar com o que ele sabe trabalhar e se não souber trabalhar vai morrer... Mas assim o próprio Estado... Tanto que você usa o seu próprio carro para fazer as coisas. Você

precisa de um atendimento para você mesmo e você não tem. Você é muito jogado. A questão da periculosidade, da insalubridade. A gente não tem nada disso, né. Você não tem um seguro de vida. É muito falho isso. (informação verbal).³²

Essa declaração é compatível com a pesquisa da Codeplan (2017, p. 23), a qual aponta que “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.”

Já segundo Moreira et al (2014, p. 3.875) apontam que:

As situações de sofrimento, dada a carga de gravidade das questões que chegam aos conselhos tutelares 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 por parte dos conselheiros.

Esses mesmos sofrimentos e sensação de impotência também foram notados na pesquisa realizada nos Conselhos do Distrito Federal. Foram recorrentes nas visitas solicitações por parte dos conselheiros da presença de um psicólogo para atendê-los.

Campelo (2001) acrescenta que essa relação que permeia os CTs como Estado, mas não como governo, tem gerado vulnerabilidades entre os conselheiros tutelares, em virtude da dualidade do vínculo, tanto por uma necessidade de uma definição jurídico/constitucional para eles quanto para a sociedade.

Todos os conselheiros se posicionaram como representantes da comunidade. Entretanto, reconheceram que o vínculo com o Poder Executivo existia no que se referia a questões de infraestrutura e de remuneração. Quanto à rede de atendimento, alguns atores consideraram que o CT é um órgão híbrido, sublinhando que esse caráter se relaciona com a sua manutenção pelo Estado. Essa situação ainda persiste, como pode se atestar nas seguintes falas de atores da rede de atendimento:

Ele é uma figura híbrida porque ele tem aspectos de um e de outro e ele faz uma ponte para um lado [...] Eu acho que o CT pertence ao Estado, até

³² Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

porque ele tem características muito próprias de Estado. Até porque o Conselho Tutelar não tem orçamento próprio, a organização administrativa aqui no DF depende do Poder Executivo. (informação verbal).

É importante ressaltar que, em momento algum, os conselheiros tutelares utilizaram a expressão de agentes ou servidores públicos para se referirem a si mesmos. Entretanto, na pesquisa de campo, um dos atores da rede considerou que o cargo de conselheiro deveria ser público:

[...] O conselheiro deveria ser servidor público efetivo, de carreira. Para ter continuidade, capacitação contínua. Essa troca de Conselheiros, ainda que não saia na próxima eleição, mas um dia ele vai sair, porque aí nós teríamos uma continuidade, uma política pública mais efetiva. (informação verbal).

Campelo (2001) já compreendia que a falta de uma definição jurídica/constitucional mais clara para os Conselhos Tutelares, bem como a ausência de garantias legais para o exercício da função de conselheiro, tem concorrido para criar uma situação de instabilidade e vulnerabilidade com relação à representatividade.

A seguir, a declaração de uma das interlocutoras da rede de atendimento entrevistadas sobre a figura do conselheiro na construção dos vínculos entre Estado e Sociedade: “Olha, eu acho que essa pergunta não tem uma resposta única porque depende do que a sociedade e o Estado esperam do Conselho Tutelar.” (informação verbal)³³.

Na resposta seguinte a mesma interlocutora demonstra a importância da função do conselheiro tutelar na engenharia da rede de atendimento:

É diferente você entrar como Conselho Tutelar em uma casa e você entrar, por exemplo, como um policial [...] Por exemplo, existem situações em que eu não entrei na casa para fazer a investigação porque eu não tinha condições legais para isso e o Conselheiro me descreveu a casa toda [...] (informação verbal).

Na fala seguinte fica clara a importância do Conselho Tutelar para a sociedade, o que coincide com as demais fala de todos os atores da rede: “Esse Conselho Tutelar tem que ter uma atuação mais forte, mais importante, porque a

³³ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

sociedade precisa muito dele naquele local e reconhece ele como uma figura de poder.” (informação verbal).

Dando seguimento, explicita-se mais uma vez o vínculo entre o Estado e a sociedade, representada pela figura do conselheiro tutelar. Nessa situação, o ator não enxerga o Estado sem a figura do Conselheiro Tutelar: “O acesso aos serviços sociais não é apenas uma questão de renda, é uma questão de assegurar o acesso a esses serviços.” (informação verbal).

4.1.1 Conselho tutelar da Estrutural

Como já dito, as categorias apontadas nesta dissertação estão intimamente entrelaçadas. Para confirmar isso, o próximo extrato muito se assemelha ao da ausência do Estado, denotando que o CT é realmente um elo entre o Estado e a sociedade, principalmente quando o primeiro se mostra ausente. Ou seja, também seria um braço do Estado para acompanhar o porquê da evasão escolar:

A gente recebe muita evasão escolar, que a gente vê como porta de entrada de que está acontecendo alguma coisa naquela família, né [...] Tanto para a comunidade, para os órgãos públicos em relação a denúncia, em relação a situações que envolve criança e adolescente. (informação verbal)³⁴.

O Conselho Tutelar, como órgão que aplica medidas, significa, por outro giro, que, apesar de não poder executar, como uma instituição típica do Estado, pode solicitar medidas. Daí, a seguinte compreensão por parte de um conselheiro: “Assim a gente aplica medidas, nós não somos um órgão que executa medidas”(informação verbal).

Ainda de acordo com a pesquisa da Codeplan (2017), os conselheiros sentem falta de um aparato estatal a partir do qual possam se apoiar em caso de dúvidas, conforme constata-se nas passagens que seguem:

Os entrevistados também relataram sentir a necessidade de um apoio de uma equipe ou pessoa de referência para discutirem o encaminhamento de

³⁴ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

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. (DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 22).

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. (informação verbal).

Em relação ao curso de formação, os conselheiros deixam as seguintes considerações:

[...] Mas o primeiro curso foi muito superficial [...] Muito vago... Eu já tinha essa vivência com criança e adolescente, mas para o Conselho Tutelar eu acredito que tinha que ser no mínimo de uns seis meses. Ao responder sobre a formação continuada disse: sempre tem, mas é tudo muito raso. Eu acho que devia ter uma formação continuada em calendário, obrigatório [...] Muito vago [...] Péssimo. Não gostei. Porque ali não se aprendeu praticamente nada [...] Ele deixa muito a desejar. Ele é um pouco fraco [...] Eu achei vago [...] Ridículo... o curso é uma coisa e a realidade é outra... eles deviam trazer mais para a realidade [...] Foi bem... bem ...simples (informação verbal)³⁵.

Na próxima fala evidencia-se como o Estado (Delegacia de Polícia) espera que o Conselho Tutelar intervenha na ausência da família. Na declaração seguinte, o Conselheiro se queixa quanto à necessidade de comparecimento à Delegacia no caso de a família não se apresentar. Nesse caso, vale salientar que o Conselho Tutelar é o órgão responsável por ser o garantidor dos direitos das crianças e dos adolescentes, mas, ao que parece, desconhecem essa atribuição. Nesse momento, fica uma espécie de jogo de empurra-empurra entre o Conselho Tutelar (sociedade/Estado) e a Delegacia de Polícia (Estado): “O que a gente pode fazer é comunicar aos pais que o menino tá na Delegacia, porque muitas vezes o menino omite o endereço dos pais” (informação verbal).

Tal dúvida não deveria existir, pois Delegacias de Polícia são órgãos responsáveis pela investigação de crimes. Inclusive é proibido aos Delegados Polícia fazerem encaminhamentos da alçada dos Conselheiros Tutelares.

³⁵ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

4.1.2 Conselho tutelar de Brasília I

O Conselho Tutelar de Brasília I apresenta uma realidade diferente da Estrutural, já que nesta as vagas das escolas são dirigidas para os moradores da região, o que não acontece em Brasília I, onde os alunos são, geralmente, filhos de empregados que trabalham em Brasília I. Entretanto um dos Conselheiros entrevistados afirmou que com a mudança da realidade socioeconômica brasileira, os moradores da Asa Sul passaram a requerer vagas em escolas públicas.

Então quando a gente pega essa criança e esse adolescente em situação de rua, a gente, geralmente já passa para eles [...] Porque você sabe que as escolas daqui pegam várias outras RAs [...] Porque na hora que a gente recebe, a gente é que está direto com eles. (informação verbal).³⁶

4.2A dimensão do pertencimento

Não há como abordar identidade sem desdobrar a noção de pertencimento. Essa subcategoria é tão importante que Bauman (2005, p. 26) afirma:

A ideia de “identidade” nasceu da crise do pertencimento e do esforço que esta desencadeou no sentido de transpor a brecha entre o “deve” e o “é” e erguer a realidade ao nível dos padrões estabelecidos pela ideia – recriar a realidade à semelhança da ideia.

Por isso, deve-se olhar para dois prismas. Um deles se debruça sobre o sentimento de pertencimento dos conselheiros para eles mesmos e outro deles em relação à comunidade.

Em relação do conselheiro com outro par como uma das formas de pertencimento e de construção da identidade, relato a minha própria experiência como conselheira tutelar. Conforme já dito, trabalhei por muitos anos na rede de atendimento e a minha relação com os conselheiros era produtiva. Entretanto, ao ser eleita conselheira, não tive o esperado sentimento de pertencimento ao grupo. Na reunião de apresentação, um dos conselheiros reeleitos dirigiu-se a mim da seguinte forma: “Não é por que você é delegada que vai ser melhor que alguém aqui.” Tal

³⁶ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.).

colocação em nenhum momento foi questionada pelos demais colegas, ou seja, ficou latente que o fato de eu ser delegada de Polícia automaticamente me colocava em uma situação que, no mínimo, constrangia os demais conselheiros. A partir de então fui submetida a vários tipos de assédios morais, desde o preterimento na posição de ocupação física da sala a questões mais relevantes, que não valem mencionar e nem rememorar no escopo desta pesquisa.

Tal desabafo encontra respaldo na seguinte colocação de Bauman (2005, p. 19):

Está total ou parcialmente “deslocado” em toda parte, não está totalmente em lugar algum (ou seja, sem restrições e embargos, sem que alguns aspectos da pessoa “se sobressaiam” e sejam vistos por outras como estranhos), pode ser uma experiência desconfortável, por vezes perturbadora. Sempre há alguma coisa a explicar, desculpar, esconder ou, pelo contrário, ressaltadas e tornadas mais claras. Há diferenças a serem atenuadas ou desculpadas ou, pelo contrário, corajosamente ostentar, negociar, oferecer e barganhar. [...] As “identidades” flutuam no ar, algumas de nossa própria escolha, mas outras infladas e lançadas pelas pessoas em nossa volta, e é preciso estar em alerta constante para defender as primeiras em relação às últimas. Há uma ampla probabilidade de desentendimento, e o resultado da negociação permanece eternamente pendente.

Dessa forma, foi impossível permanecer no Conselho, ou onde quer que não fosse “a polícia.” Resolvi voltar antes de finalizar o mandato, com a certeza de que, pelo menos na PCDF, todos já sabiam quem eu era. Ainda em relação à minha experiência no Conselho, quando concluí que o meu lugar de pertencimento é a PCDF, considerando não valer a pena continuar como conselheira, cabe novamente o entendimento de Bauman (2005, p. 20), quando este diz que “Pode-se reclamar de todos esses desconfortos e, em desespero, buscar a redenção, ou pelo menos o descanso, num sonho de pertencimento.” O estudioso complementa dizendo:

O anseio por identidade vem do desejo de segurança, ele próprio um sentimento ambíguo. Embora possa parecer estimulante no curto prazo, cheio de promessas e premonições vagas de uma experiência ainda não vivenciada, flutuar sem apoio num espaço pouco definido, num lugar teimosamente, perturbadoramente, “nem-um-nem-outro”, torna-se a longo prazo uma condição enervante e produtora de ansiedade (BAUMAN, 2005, p. 35).

Na mesma perspectiva para o autor citado é possível:

[...] fazer desse fato de não ter uma escolha uma vocação, uma missão, um destino consciente escolhido – ainda mais pelos benefícios que tal decisão pode trazer para os que a tomam e a levam a cabo, e pelos prováveis

benefícios que estes podem oferecer a outras pessoas. (BAUMAN, 2005, p. 20).

Na verdade, a minha busca em ser conselheira tutelar consistia no sonho de defender uma causa da qual considerava completamente “vocacionada.” Entretanto, percebi que podia continuar como ativista de várias outras formas. Mas voltando ao debate ampliado, Amaral (2006, n. p.), no Dicionário de Direitos Humanos, diz que a palavra “pertencimento” pode ser analisada sob diferentes ópticas:

Os dicionários apresentam vários significados para o verbo pertencer dentre os quais interessa o significado ser parte do qual deriva a palavra pertencimento. Pertencimento, ou o sentimento de pertencimento, é a crença subjetiva numa origem comum que une distintos indivíduos. Os indivíduos pensam em si mesmos como membros de uma coletividade na qual símbolos expressam valores, medos e aspirações. Esse sentimento pode fazer destacar características culturais e raciais.

Ainda segundo Amaral (2006, n. p.):

Quando as pesquisas de sociólogos e antropólogos se distanciaram do conceito de raça passaram a considerar a ideia de pertencimento, que pode ser temporário ou permanente. Tal sentimento é passível de ser reconhecido na forma como um grupo desenvolve sua atividade de produção, manutenção e aprofundamento das diferenças, cujo significado é dado por eles próprios em suas relações sociais. Quando a característica dessa comunidade é sentida subjetivamente como comum, que pode ser a ascendência coletiva surge o sentimento de “pertinência”, de pertencimento, ou seja, há uma comunidade de sentido (AMARAL, 2006, n. p.).

Ainda ao discorrer sobre o sentido do termo “Pertencimento”, Amaral (2006, n. p.) utiliza-se da visão de Max Weber e aponta que:

[...] a partir do sentido de pertencimento, desenvolve uma compreensão da diversidade cultural. A diversidade cultural é reconhecida na medida em que se confronta uma “solidariedade étnica” com elementos estrangeiros, estabelecendo uma oposição ou, até mesmo, um desprezo pelo que é diferente, decorrendo o embate entre o “nós” e os “outros”, o sentido de unidade grupal.

Segundo Weber (2007), a comunidade se auto define e estabelece as suas fronteiras, bem como fixa meios de diferenciação tanto interna como externa. Os costumes que essa comunidade é capaz de gerar podem garantir a sua sobrevivência e reprodução. Weber (2007) a denomina de “comunidade política”, ou seja, está voltada para a ação, partilhando valores, costumes, uma memória comum,

criando uma “comunidade de sentido”, independentemente de laços sanguíneos, na qual há um “sentimento de pertencimento.”

A sensação de “pertencimento” significa que precisamos nos sentir como pertencentes a tal lugar e, ao mesmo tempo, sentir que esse tal lugar nos pertence, e que, desse modo, acreditamos que podemos interferir e, mais do que tudo, que vale a pena interferir na rotina e nos rumos desse tal lugar. Nesse sentido cabe a fala de um conselheiro tutelar da Estrutural:

Ser conselheiro tutelar primeiramente é um grande desafio. É ser um cidadão. Primeira coisa, ele tem que ter a noção de onde ele está, respeitar a localidade e o perfil da comunidade. E é exatamente por isso que acho interessante morar na região administrativa, por mais que seja muito perigoso, desafiados. Mas é muito importante, primeiramente você conhecer onde você está. As demandas e as necessidades que você vai tá a enfrentar... porque a necessidade hoje da Estrutural não é a realidade do Plano Piloto, vamos supor, por mais que as violações de direitos sejam muito parecidas. (informação verbal).³⁷

Portanto, é possível afirmar que o sentimento de pertencimento guarda relação com a noção de participação. Na medida em que o grupo se sente ator da ação em curso, o que for sendo construído de forma participativa desenvolverá a corresponsabilidade, integrando os resultados a todos do grupo, já que conterà um pouco de cada um, conforme o entendimento de Max Weber.

De acordo com Bauman (2005, p. 17):

Tornamo-nos conscientes de que “o pertencimento” e a “identidade” não têm a solidez de uma rocha, não são garantidos para toda a vida, são bastante negociáveis e revogáveis, e de que as decisões que o próprio indivíduo toma, os caminhos que percorre, a maneira como age - e a determinação de se manter firme a tudo isso - são fatores cruciais tanto para o “pertencimento” quanto para a “identidade”. Em outras palavras, a ideia de “ter uma identidade” não vai ocorrer às pessoas enquanto o “pertencimento” continuar sendo o seu destino, uma condição sem alternativa. Só começarão a ter essa ideia na forma de uma tarefa e outra a ser realizada.

Sob esse prisma, podemos dizer que o processo de escolha dos CTs, os quais devem ser moradores da comunidade em que irão desempenhar a função, facilita a interação e a sensação de pertencimento onde irão laborar, bem como do

³⁷ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

próprio Conselho, já que todos são oriundos do mesmo contexto histórico, cultural e social que se movimenta.

Essa relação de pertencimento é tão importante que muitas vezes viabiliza trabalhos que outros órgãos encontram dificuldade em realizar, conforme se depreende dos depoimentos a seguir dos atores da rede de atendimento:

[...] Então eles são fundamentais para entrar nessas casas que a gente não consegue porque a gente está atendendo o Distrito Federal todo [...] Cada Conselho Tutelar a depender da região em que está instalado, a depender da formação desses Conselheiros e a depender da realidade socioeconômica da região, das demandas tem uma atuação diferenciada. (informação verbal).

Barbosa (2017) defende que a ideia de identidade nasceu a partir da crise do pertencimento e do esforço que este provocou. Emergiu como ficção e não como uma experiência humana, contando com muita coerção para se consolidar e se tornar uma realidade. O Estado moderno, aproveitando esse esforço, tornou um dever obrigatório a todas as pessoas que se encontravam no interior de sua soberania territorial. Nesse sentido, se apresenta como completamente pertinente a seguinte fala: “Tem toda uma questão de poder, que se é uma pessoa que não conhece a dinâmica daquela comunidade, talvez o olhar para as problemáticas e para as demandas daquela comunidade é um olhar sem nenhum conhecimento de causa.” (informação verbal).³⁸

Pela análise de Barbosa (2017), tradicionalmente era atribuída aos indivíduos a definição de identidade a partir da raça, país de nascimento e família, mas, com o passar dos anos, isso se destituiu ao tempo que a construção da identidade foi sendo substituída por novos grupos que hoje tendem a ser eletronicamente mediados e onde se formaram as premissas sobre as quais a sociedade moderna foi construída.

Segundo Bauman (2005), atualmente a identidade exerce um papel fundamental no mundo. Os indivíduos passaram a criar a sua própria identidade e não mais a herdar. Não apenas partem do zero, mas passam toda uma vida a redefinindo. O estilo de vida considerado bom pela sociedade, os mais variados

³⁸ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

modelos de vida atrativa, que entram na “moda”, mudam muitas vezes ao longo dos anos. A existência é dividida em episódios fragilmente conectados em um mundo individualizado. Por isso é tão necessário que a função de conselheiro tutelar seja rotativa e que haja uma eleição dentro do processo de escolha, já que a comunidade muda e o seu representante também deve acompanhar esse processo de transformação. Comporta coerência e sentido o seguinte entendimento de um conselheiro no que se refere às reuniões de colegiado, ou seja, não acontecem mais de forma presencial e apenas de 15 em 15 dias:

Geralmente é toda semana, mas como tá tranquilo a gente faz de 15 em 15 dias. Então a gente faz quando é um caso sério a gente aciona o colegiado. E a gente também tem o nosso grupo interno de *WhatsApp*. Então a gente discute no próprio grupo. (informação verbal).

Ao mencionar o desempenho das atribuições do Conselho Tutelar um dos atores da rede de atendimento se queixou que estes, em algumas oportunidades, não cumpriam os deveres exigidos para o ofício. Desse modo, traçou um paralelo com o cargo de policial. Dessa forma, constata-se que a questão “O que é ser Conselheiro Tutelar?” ainda é vaga: “Imagina um policial que não quer portar arma ou ir cumprir um mandado porque ele vai sofrer riscos, porque não sabe quem vai estar na casa, se vão ou não atirar.” (informação verbal).

Quanto ao sentimento de pertencimento, vale ressaltar que os conselheiros mencionaram a forma semelhante de desempenhar as funções dentro do próprio Conselho. E quando uma se diferencia logo é percebida pelos demais integrantes do grupo, conforme se depreende da seguinte fala: “Eu acho que a mais diferente de trabalhar é a xxxxx.” (informação verbal).

Já a conselheira apontada como diferente fez o seguinte comentário: “Ao contrário, quando chego à rede eu procuro saber o que ela pode me oferecer e aí eu dou um retorno do que eu posso oferecer para eles.” (informação verbal).³⁹

Parece-nos então que as divergências repousavam na forma de atuar. A seguir, declarações que reforçam o sentimento de pertencimento, atrelado à vocação/missão:

³⁹ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

E amanhã, eu tenho meus filhos, eles veem o que eu estou fazendo e tenho meus netos que no futuro vão se orgulhar de mim [...] “Não tenho pretensão de sair da Estrutural, só se for por um projeto bem maior que Deus tenha na minha vida. Mas o que eu vejo que o que me fortalece nessa questão de ser Conselheiro mesmo na área de atuação, dentro da minha comunidade, que eu vejo que eu estou fazendo a minha parte. (informação verbal).

4.3A religião: um viés do pertencimento e um mecanismo de mediação

Durante o levantamento da literatura para esta pesquisa, a subcategoria da religião, a qual não foi previamente pensada como relevante, acabou se mostrando tão presente durante a pesquisa de campo, razão pela qual a incluímos no estudo.

Mais uma vez nos deparamos com o profundo entrelaçamento de categorias e subcategorias distintas, como no caso da religião, da qual é impossível falar e analisar sem nos imiscuir no universo eleitoral e nas questões relacionadas à mediação. A primeira devido ao atual cenário brasileiro em que a laicidade do Estado vem sendo colocado à prova, fato esse passível de observação desde o processo de escolha para os Conselhos Tutelares até a eleição do Chefe do Executivo Nacional, como detalhamos a seguir. Já a outra decorre das falas dos atores a partir das quais ficou evidenciado o uso da religião na mediação de conflitos.

Ao ser questionado se sentia falta de ter o poder de polícia, um dos conselheiros respondeu: “Ah, eu não sei por que, assim eu sou muito mediadora... existe uma arma infalível que se chama educação. Se você trata as pessoas com educação e respeito eu nunca vi um atendimento impossível para mim.” (informação verbal).⁴⁰

Durante as entrevistas realizadas nos Conselhos da Estrutural e de Brasília I, vários conselheiros demonstraram respeito pela forma de agir de um ator da Estrutural, alegando ser este um bom mediador, justamente porque conversava bastante. Acrescentaram que o que fazia com que tivesse esse viés mediador era a experiência que tinha na igreja católica onde exercia funções de mediação com

⁴⁰ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

grupos de jovens. Outro conselheiro ao ser indagado sobre como colabora com as famílias respondeu:

Em 90% dos casos, consigo sair com um fecho positivo. Hoje falta muito nas famílias, principalmente na Estrutural, um aperto de mão. Dá benção pro filho, o filho pedir benção pro pai. O pai abençoar o filho. Abraçar o filho. Dizer que ama. Isso não é só na Estrutural, mas no Brasil e no mundo. O mundo capitalista exige muito das pessoas e deixa o principal que é o amor [...] Primeiramente vou colocar Deus à frente. (informação verbal).

Quanto à indagação sobre o que é necessário para exercer a sua função, assim afirmou: “Acho que primeiramente é o respeito com ele mesmo e Deus no coração.” Contraditoriamente acrescenta: “Tem coisa que a gente pega aqui que dá vontade de chorar. Então tem que ser profissional.” (informação verbal).

Ao ser questionado se era católico e se isso o ajudava do exercício do seu mister, respondeu: “Acho que ajuda muito. Há momento que a gente vai falar da palavra de Deus, então quando tem a necessidade de falar, eles falam também” (informação verbal).⁴¹

A partir dessas declarações, atesta-se que o tema *religião* realmente avulta como relevante para a presente pesquisa. Para desenvolvermos essa subcategoria, portanto, remetemo-nos à realidade norte-americana que se assemelha com a nossa, onde economia, religião e conservadorismo caminham juntos. Para tanto, vale trazer Semprini (1999, p. 38), que, ao se reportar aos Estados Unidos da América, afirma que:

A irrupção de temáticas societárias na arena política favoreceu a emergência de uma direita republicana extremista, que soube apropriar-se das preocupações de uma América conservadora, xenófoba, por vezes abertamente racista indefesa ante a magnitude das mudanças e com medo de perder as posições de privilégio relativo. As reivindicações multiculturais foram um alvo perfeito para essa cruzada conservadora cuja missão é abertamente proclamada como a de salvar “a alma da América.

Ainda na esteira de Semprini (1999, p. 42), vale refletirmos sobre o multiculturalismo brasileiro, o qual passou por ações afirmativas nas últimas décadas, o que provocou desconforto à direita conservadora:

⁴¹ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

A ruptura entre uma maioria branca, monocultural e resistente às mudanças e minorias étnicas, multiculturais e ávidas por mudança, foi recuperada pela direita conservadora, carente de projeto político e dedicada a explorar uma situação de instabilidade e de ebulição. Esta escolha verificou-se taticamente compensadora. O aumento do poder da direita republicana aconteceu essencialmente por causa das problemáticas pós políticas, emprestando temas da cruzada moral e espiritual..

Portanto, como ponderam Seino, Algarve e Gobbo (2013, p. 18) no Brasil, o retrocesso “da sociedade civil” aponta para o passado autoritário, que não mais se personifica no Estado, mas nas próprias demandas da sociedade por segurança e proteção diante das incertezas que afligem a nossa “modernização sem o moderno”, como considera Werneck (1997 apud SEINO; ALGARVE; GOBBO, 2013, p. 18). Notoriamente vivemos em um país laico, entretanto, as falas dos conselheiros evidenciam a interferência da religião no desempenho de suas funções, fato esse que pode tornar-se, inclusive, perigoso. Nesse sentido, segue a declaração de um ator da rede de atendimento:

A gente pegou um caso de uma adolescente que sofreu uma vivência de violência e tinha direito ao aborto legal e o Conselheiro pressionou dizendo que se ela abortasse ia ser presa. Mas não cabe a ele. Cabe a ele proteger e não fazer essa intervenção religiosa. Isso está arraigado na pessoa, mas ela tem que separar o que é dela e o que é da função de Conselheiro. (informação verbal).⁴²

Sobre fundamentalismo religioso e identidade Bauman (2005, p. 92-93) coloca:

[...] as igrejas são forçadas a assumir a posição de fortalezas sitiadas e/ou instituições em contra-reforma permanente. O cânone da fé precisa ser defendido a unhas e dentes e reafirmado diariamente, distração é suicídio, vigilância é a ordem do dia, a “quinta coluna” (qualquer coisa indiferente e hesitante no interior da congregação) deve ser identificada a tempo e cortada.

Em uma breve pesquisa na internet inserindo a expressão “Conselho tutelar e religião” apareceram inúmeras matérias jornalísticas que falavam da interferência das igrejas cristãs nas eleições de 2019, para o interstício 2020–2023, muitas vezes gerando conflitos entre católicos e protestantes. Vale mencionar que esta pesquisa

⁴² Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

foi realizada com os conselheiros eleitos para o interstício 2016–2019. Tal fato apurado pela mídia reforça o quanto a religião está presente nos CTs, conforme atestamos nos testemunhos aqui dispostos. Para ilustrar, trazemos trechos de algumas reportagens veiculadas pela imprensa. Como exemplo, um trecho de matéria extraída do periódico *Brasil de Fato*:

Isso porque as igrejas fizeram campanhas massivas para tentar eleger representantes em todo o país. A intenção: influir sobre as decisões políticas no campo da infância e da juventude. Entre os temas que mobilizaram católicos e evangélicos está o controle do ensino sobre sexualidade e gênero nas escolas. Pouco antes da eleição, a Igreja Universal do Reino de Deus do bispo bilionário Edir Macedo publicou: “Conselho Tutelar: é nosso dever participar.” O texto estimulava os leitores a votarem em pessoas com valores e princípios e que, acima de tudo, tenham compromisso com Deus. Em São Paulo, a campanha resultou em postos de trabalho. Embora tenha sido registrado um bom número de candidatos progressistas na lista de eleitos, 34,2% (84) dos representantes escolhidos têm vínculo com igrejas – muitos com a própria Igreja Universal. (STROPASLAS, 2019, n. p).

Cabe destacar que as religiões cristãs sempre foram hegemônicas no controle estatal, todavia a mesma pluralidade religiosa a partir da qual se construiu o Estado brasileiro deve ser estendida aos colegiados eletivos, isto é, aos Conselhos Tutelares. Eis um dos pilares da democracia a igualdade de oportunidade e de representatividade.

- **Rede de atendimento**

Foi interessante vislumbrar a percepção da rede de atendimento no que se refere à relação estabelecida entre os Conselheiros e os conceitos religiosos.

Às vezes acaba até protegendo membros da igreja que tem que ser acionados contra de violações aos direitos das crianças e dos adolescentes [...] Então geralmente são perspectivas que vem com uma certa normalidade, como a aplicação de castigos físicos a crianças, como se fosse algo que estivesse dentro do poder familiar [...] Da importância desse cargo, que veio criado no ECA com a concepção de que essa figura seja um mediador entre a sociedade e os órgãos públicos [...] Claro que eles não têm muitos recursos, mas nessa questão da mediação de conflitos, eu acho que faz falta, eu acho que devia ter algum curso específico. (informação verbal).

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar da Estrutural**

- **Sobre a religião**

Importante salientar mais uma vez que a presença da religião foi uma tônica importante ao tratarmos do assunto, que não fazia parte das perguntas das entrevistas semiestruturadas, mas que apareceu e a partir de então resolvemos tratar também desta temática e que também repercutia na imprensa, devido à proximidade com as eleições próximo pleito.

Talvez a gente tenha uma sensibilidade maior em conversar com uma pessoa, na forma de atendimento, não em si o nosso trabalho [...] Porém a questão de sensibilidade, de conversar com as famílias, eu acredito que faz diferença sim [...] É uma instituição, até então ativa e eu trabalhei muito tempo lá na coordenação e comprovei experiência. (informação verbal).

○ **Acerca da mediação**

A religião mostrou-se ser um mecanismo importantíssimo dos Conselheiros Tutelares, que utilizam a religião para facilitar a proximidade com o interlocutor, haja vista que boa parte da comunidade da Estrutural frequenta templos religiosos, haja vista que esta é uma forma de lazer, a qual proporciona aos moradores certos atrativos como jogos, encontros. Enfim, o que é importantíssimo para uma comunidade que não tem acesso a outras formas de lazer. Por outro giro, alegaram que tem a consciência de que não são portadores do poder de polícia: “Há momento que a gente vai falar da palavra de Deus porque precisa”; “Ah, eu não sei, porque assim eu sou muito mediadora.” (informação verbal).

● **Falas dos atores do Conselho Tutelar de Brasília I**

○ **Sobre a religião**

No que se refere à Brasília I não conseguimos perceber a presença da religião no cotidiano dos Conselheiros, tanto que apareceu apenas um extrato de fala e que não tem relação estabelecida no Conselho da Estrutural. Talvez porque os jovens e famílias desta região tem acesso a outras formas de lazer.

“Tia xxxxxx, pelo amor de Deus, me salva aqui!” (informação verbal).⁴³

⁴³ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

- **Sobre a mediação**

Os Conselheiros de Brasília I falaram mais da mediação com a rede de atendimento do que com a própria comunidade. Conforme se depreende da próxima fala: “Ao contrário, eu quando chego à rede eu procuro saber o que ela pode me oferecer e aí eu dou um retorno do que eu posso oferecer para eles.” (informação verbal).

4.4A formação dos conselheiros tutelares e o vínculo com as áreas sociais

A estreita relação que se estabelece com o desempenho da função de conselheiro tutelar com as atribuições e a forma de atuar dos profissionais das áreas sociais fez com que essa subcategoria se tornasse relevante para o presente estudo.

Souza, Teixeira e Silva (2003) defendem que as concepções dos conselheiros acerca das classes populares, da infância e do papel da educação – formal e informal – orientarão suas práticas de atuação, de acordo com as determinações do ECA. Essas ações podem se efetivar tanto para culpar a criança e sua família pelos problemas que enfrentam, quanto no sentido de entender as contingências sociais que produzem muitos dos conflitos enfrentados pelas classes populares.

Em relação aos conselheiros entrevistados, sete tinham formação superior completa; um, incompleta; e apenas dois deles não dispunham de formação superior. Mas o que saltou aos olhos durante a pesquisa de campo foi a diferença postural durante a entrevista para os que tinham formação nas áreas sociais e pedagógicas, que representavam a maioria com os demais conselheiros.

Pelo entendimento de Souza, Teixeira e Silva (2003), o segundo ponto importante na formação de um conselheiro diz respeito à sua convivência com a população atendida. Consideramos que uma formação crítica não se dê apenas entre quatro paredes, mas também comunitariamente, no contato com os movimentos populares da região, permitindo que concepções idealizadas acerca da família, da escola e da sociedade sejam questionadas. Isto aproxima os conselheiros do dia-a-dia das pessoas das classes populares, gerando práticas mais condizentes com as reais necessidades dessa população.

- **Rede de atendimento**

Ficou tão evidente os questionamentos da RA no que se refere a formação e da importância desta que um dos interlocutores chegou a dizer que a função de Conselheiro Tutelar deveria ser uma função exercida por servidores públicos. A pergunta que se faz é se teria necessidade do Conselho Tutelar de tivéssemos um Estado ativo e operante no que se refere às questões sociais?

[...] Aquilo que o Conselheiro Tutelar faz na prática é um conhecimento que é próprio da área de serviço social, né [...] Por exemplo, quem tiver a capacitação em psicologia e serviço social já está ok, mas quem não tiver, teria que passar por uma capacitação [...] Isso é incontestável, mas além disso, eu acho que deveria ser priorizado ou contar um ponto a mais, os educadores, assistente social, psicólogo. (informação verbal).

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar da Estrutural**

Na Estrutural ficou muito evidente na fala de um conselheiro a importância do vínculo com as áreas sociais. Também percebemos que muitos dos conselheiros cursaram serviço social, no período em que estavam no exercício do mandato, como forma de aprimorar os conhecimentos e auxiliar o desempenho da função.

[...] Então a pessoa às vezes faz um ensino médio e toda atuação dele é baseada num conhecimento de vivência [...] Eu percebo a diferença de atendimento meu e do XXX, que somos formados em assistência social de quem não é [...] Tem uma diferença de conhecimento, principalmente [...] A gente só vai acompanhar e ver a situação daquela família e ver quais os direitos que estão sendo violados e fazer com que aqueles direitos sejam garantidos [...] Isso é até uma polêmica entre os Conselheiros, mas eu defendo que os Conselheiros deveriam ter formação superior nessa área de assistente social, pedagogo, psicólogo [...] Fiz o curso de Serviço Social depois que entrei no Conselho [...] Minha formação em Serviço Social me ajuda na elaboração de relatório, abordagem com as famílias. (informação verbal).

- **Falas dos atores do Conselho Tutelar de Brasília I**

No Conselho Tutelar de Brasília I não ficou tão evidente a questão da formação em Serviço Social. Apenas um Conselheiro, o que nos pareceu ser o mais comprometido, tinha formação no curso mencionado: “Meu TCC foi sobre crianças e

adolescentes em situação de risco na rua.” “Eu acho sim que no mínimo teria que ser formado em curso superior.” (informação verbal).⁴⁴

Ao estudarmos a presente categoria percebemos pontos importantes no que se refere à construção da identidade do Conselho Tutelar. Verificamos a evolução da instituição estudada. Percebemos que pontos de nossa pesquisa estavam presentes e confirmavam dados coletados pela Codeplan, em outros pontos apresentamos resultados diferentes, o que fomenta a vontade de aprofundar os estudos para um debate futuro. Percebemos como o uso da religião pode ajudar e atrapalhar as ações dos Conselheiros, estabelecendo-se assim situações contraditórias e por fim os dados sugeriram a importância da formação dos Conselheiros Tutelares nas áreas sociais.

⁴⁴ Entrevista concedida a Valéria Martirena no decorrer desta pesquisa. (Brasília, DF, 2020); (556 min.)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa cumpriu o percurso e o propósito a que veio: analisou a identidade, a legitimidade e o poder do Conselho Tutelar do Distrito Federal, que ora se comporta como representante da sociedade civil/sociedade, ora como próprio Estado. Por meio de consultas à doutrina correlata ao tema – livros, artigos, manuais, material exposto na mídia, leis e entrevistas semiestruturadas –, podemos conhecer as ações dos conselheiros tutelares e da relação destes com a Rede de Atendimento do Sistema de Garantia de Direitos – SGD do Distrito Federal.

De caráter qualitativo, a presente análise descreveu o fenômeno e elucidou que tanto os conselheiros tutelares quanto a Rede de Atendimento dispõem do entendimento de que os Conselhos Tutelares podem ser considerados uma instância mediadora das demandas da sociedade com os órgãos do Estado e que, por terem a estrutura e os salários mantidos pelo poder público, possuem uma dimensão híbrida, ou seja, são sociedade e Estado.

No que se refere à relação Estado/Sociedade, empreendemos um breve sobrevoo teórico entre pensadores clássicos e modernos de diversas correntes, com o propósito de trazeremos alguns conceitos, bem como a evolução destes historicamente.

Pudemos confirmar, em termos empíricos, mais uma vez, que o caráter híbrido do Conselho Tutelar se sobressai, a partir do qual este órgão permaneça em um limbo, expondo essa insuficiência junto à sociedade, que o demanda, e ao Estado, mais ausente. Nesse sentido, em comunidades em que os direitos humanos não são atendidos, a figura do conselheiro se faz mais importante, digamos, essencial.

Constatamos ter sido impossível separar as noções *legitimidade* e *poder*, por serem categorias teóricas que se imbricam nas experiências dos conselheiros tutelares. Percebemos também que o estabelecimento de uma padronização no campo de atuação engessaria realidades distintas, portanto somente a flexibilidade das ações é que pode garantir à comunidade o acesso à resolução das demandas. Quanto ao cumprimento da lei, a prioridade no atendimento nem sempre é considerada, fato este que levou, inclusive, à criação de uma lei específica no âmbito do Distrito Federal.

Em relação ao *poder*, alguns órgãos da rede de atendimento, por meio das entrevistas realizadas, demonstraram nítido desconforto, alegando que não poderiam dar prioridade às ações do Conselho Tutelar porque tudo o que tratavam estava nessa condição. A autonomia e a independência foram consideradas para os conselheiros o “poder” que lhes era outorgado, já para parte da rede de atendimento esses quesitos geravam conflitos desnecessários. Um dos sujeitos chegou a mencionar que o Conselheiro Tutelar deveria ser um cargo ocupado por servidores públicos.

Quanto ao processo de escolha, causou-nos espanto o fato de a maioria dos atores da rede de atendimento não ter conhecimento de como transcorria esse processo, o que nos impele a afirmar o descompasso entre o Conselho Tutelar e a rede de atendimento. Ao comentar a eleição, um dos sujeitos da RA mencionou que, devido à falta de divulgação, facultatividade do voto e não coincidência com as eleições para os cargos do Legislativo e do Executivo, ganhava aquele que tinha mais “amigos”, pois estes eram os que votavam. Considerando-se esse posicionamento, por exemplo, pode-se dizer que os Conselheiros Tutelares representam um pequeno grupo da população onde estão inseridos e não em sua completude.

Entretanto, compreendemos que os Conselheiros Tutelares são motivados para o exercício da função. A palavra “vocaçãõ” apareceu em vários momentos, tanto no que se relaciona aos sujeitos da Rede de Atendimento quanto aos próprios Conselheiros Tutelares, os quais apontaram os trabalhos anteriores que exerceram junto a crianças e adolescentes e que viabilizaram a investidura no cargo de Conselheiro Tutelar.

Notamos ainda o pífio comprometimento do Estado quanto à formação inicial dos conselheiros tutelares. No que se refere à formação continuada, diversos atores da RA levantaram a falta de comparecimento dos conselheiros nos cursos ministrados, o que até eu mesma confirmo seja nos anos em que trabalhei enquanto rede seja no período em que atuei como conselheira tutelar. Desse modo, nesse contexto, depreendemos que a participação dos conselheiros é mínima, emergindo, nesse momento, a autonomia e a independência, garantias que os desvinculam de qualquer obrigatoriedade de comparecimento, já que, nesse quesito, não precisam reportar-se a nenhuma outra instância superior.

Os membros da Rede de Atendimento não deixaram de pontuar que a sensação de estabilidade na função, mesmo que temporária, parece gerar nos conselheiros uma sensação de inatingibilidade, gerando, assim, prejuízos para o andamento do trabalho, a exemplo da falta de interesse dos desses atores na capacitação continuada.

Em relação à categoria *identidade*, exploramos as relações que permeavam a sua construção. Para tanto, percorremos a identidade organizacional dos Conselhos Tutelares e a sensação de pertencimento dos conselheiros entre si e com a população junto a qual desempenham suas atividades.

A partir do que levantamos, foi possível perceber a estreita sintonia entre os conselheiros e a comunidade em que atuam. Podemos afirmar que a *identidade* foi a categoria mais forte da pesquisa, aparecendo em maior proporção na análise de conteúdo a partir da utilização do *Software Sphinx iQ2*. Também constatamos que a questão econômica foi um elemento motivador para o exercício da função, além de a religião ser um viés importante na mediação de conflitos, estabelecendo a identidade e a sensação de pertencimento entre os conselheiros tutelares com a comunidade na qual atuam, respondendo a terceira hipótese da pesquisa.

Conforme já afirmamos, por causa a inoperância flagrante do Estado em parte das suas prerrogativas institucionais, o elo entre o Conselho Tutelar e a sociedade se apresenta como fundamental para que os direitos das crianças e adolescentes sejam atendidos. Vale ressaltar que o recorte realizado não abrangeu a pesquisa de campo com a sociedade, mas podemos aferir que o Conselho Tutelar atua justamente na falha do Estado em relação à prestação de serviços, o que faz com que sofra a tríplice crise de identidade, legitimidade e poder. Não conseguimos, porém, responder a essa hipótese, como pretendíamos, pois, para tanto, precisaríamos entrevistar e analisar a população que procura atendimento nos Conselhos Tutelares, o que não foi possível, devido, especialmente ao tempo disponível para a conclusão desta dissertação.

A segunda hipótese guia desta pesquisa, associada ao pressuposto de que o Estado, representado pelos órgãos da Rede de Atendimento, tem dificuldades em reconhecer, no Conselho Tutelar, a *identidade*, a *legitimidade* e o *poder*, instituídos no ECA, não foi confirmada, pois percebemos que a Rede reconhece a importância dos Conselhos Tutelares, apesar de atestar a sua limitação.

Por fim, demarcamos e salientamos a correlação existente entre as ações dos conselheiros tutelares com as áreas sociais, especialmente com o Serviço Social, formação a qual boa parte dos conselheiros se dirigiu.

Ao finalizarmos esta pesquisa, concluímos que parte do objeto e dos objetivos foi contemplado e respondido a contento, embora algumas questões mereçam ainda um maior aprofundamento crítico e teórico. Contudo, o imperativo do tempo regimental acabou por impedir esse desdobramento, restando-nos a sugestão de que o tema, acompanhado das correlações aqui empreendidas, seja analisado *a posteriori*, quem sabe em outras dissertações ou teses.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. L. Pertencimento. **Dicionário de Direitos Humanos**, 2006. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Pertencimento>. Acesso em: 26 fev. 2020.

ANDRADE, J. E. **Conselhos tutelares: sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras, 2002.

AZEVEDO, R. C. **O conselho tutelar e seus operadores: o significado social e político da instituição – um estudo sobre os conselhos tutelares de Fortaleza/Ceará**. 2007. 212 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007. Disponível em: http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/renata_custodio_de_azevedo%5B1%5D.pdf. Acesso em: 25 set. 2020.

BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.

BARBOSA, K. A. [Resenha de] Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi. **Revista Temática**, João Pessoa, v. 13, n. 8, p. 262-265, ago. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/tematica/issue/view/1963>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BAUMAN, Z. **Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BERGER, P.; LUCKMAN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1976.

BIANCHI, A. O conceito de Estado por Max Weber. **Lua Nova**, São Paulo, n. 92, p. 79-104, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n92/a04n92.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, DF: Senado; 1988.

BRASIL. **Decreto-lei nº 99.710**, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p. 22256, 22 nov. 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p.13563-13567, 16 jul. 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009.** Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm. Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017.** Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm#:~:text=Estabelece%20o%20sistema%20de%20garantia,da%20Crian%C3%A7a%20e%20do%20Adolescente\).&text=Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm#:~:text=Estabelece%20o%20sistema%20de%20garantia,da%20Crian%C3%A7a%20e%20do%20Adolescente).&text=Art.) Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores.. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1979. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm#:~:text=LEI%20No%206.697%2C%20DE%2010%20DE%20OUTUBRO%20DE%201979.&text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20de%20Menores.&text=Art.,prote%C3%A7%C3%A3o%20e%20vigil%C3%A2ncia%20a%20menores%3A&text=Il%20%2D%20entre%20dezoito%20e%20vinte,nos%20casos%20expressos%20em%20lei.. Acesso em: 8 out. 2020.

CAMPELO, M. H. G. **Conselhos Tutelares:** espaços públicos de participação e poder na construção da cidadania de crianças e adolescentes? – Análise da experiência no Município de Cuiabá-MT. 2001. 190 p. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2001.

CARR, E. H. **Que é História?** São Paulo: Paz e Terra, 1982.

CARVALHO, D. B. B.; MALTA, D. C.; DUARTE, E. C.; SARDINHA, L. M. V.; MOURA, L.; MORAIS NETO, O. L.; VASCONCELOS, A. B.; PINHEIRO, A. R. O. Estudo de caso do processo de formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil. **Revista Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 20, n. 4, p. 449–58, out./dez. 2011. Disponível em: <http://scielo.iec.gov.br/pdf/ess/v20n4/v20n4a04.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

CERVEIRA, L. J. S. Redemocratização do Brasil. **Docplayer**. Módulo 13 Redemocratização do Brasil. 2017. Disponível em: <https://docplayer.com.br/55045913-Redemocratizacao-do-brasil.html>. Acesso em: 8 dez. 2020.

COUTINHO, C. N. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DECRETO estabelece cooperação técnica entre secretarias para realização do processo de escolha dos conselheiros tutelares. SEJUS, Brasília, 06 jun. 2019. Disponível em; <http://www.sejus.df.gov.br/decreto-estabelece-cooperacao-tecnica-entre-secretarias-para-realizacao-do-processo-de-escolha-dos-conselheiros-tutelares/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

DISTRITO FEDERAL (DF). Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Conselho Tutelar no Distrito Federal**. Brasília, DF: [s.n.], 2017. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Conselho-Tutelar-no-Distrito-Federal.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

DISTRITO FEDERAL (DF). Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Pesquisa Distrital por amostra de domicílios – PDAD 2016**: Estrutural. Brasília, DF: [s.n.], [2016?]. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Resumo-PDAD-Estrutural.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

DISTRITO FEDERAL (DF). **Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987**. Regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília. Brasília, DF, 1987. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/15139/Decreto_10829_14_10_1987.html. Acesso em: 4 dez. 2020.

DISTRITO FEDERAL (DF). **Decreto nº 38.866, de 31 de maio de 2019**. Dispõe sobre cooperação para a realização do processo de escolha dos conselheiros tutelares no âmbito do Distrito Federal, para o mandato de 2020/2023, e dá outras providências. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/7e0009e7494440fa8c2b48a0adb7c125/Decreto_39866_31_05_2019.html. Acesso em: 20 dez. 2020.

DISTRITO FEDERAL (DF). **Lei nº 5.294, de 13 de fevereiro de 2014**. Dispõe sobre os Conselhos Tutelares do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/76199/Lei_5294.html. Acesso em: 8 out. 2020.

DORES, A. O Estado Penal, de Louic Wacquant. **Hyphoteses**, 22 out. 2016. Disponível em: <https://sociologia.hypotheses.org/405>. Acesso em: 5 jun. 2020. ENTREVISTA: José Paulo Netto. **Trabalho, Educação, Saúde**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 333–40, jul./out. 2011. Disponível em: <http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/upload/revistas/r403.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.

ENTREVISTADOS (AS), Todos *et al.* **Entrevistas**. [2020]. Entrevistador: Valéria Raquel Pereira Martirena. Brasília-DF, 2020. 1 arquivo MP3 (556 min.).

FARAJ, S. P. **A notificação da violência, o atendimento psicológico, e a rede de proteção da criança e do adolescente**: o olhar de profissionais do sistema de garantias de direitos. 2014. 156 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/10332/FARAJ%2c%20SUANE%20PASORIZA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 set. 2020.

FEIJÓ, C. V. O. **Os conselhos tutelares do Distrito Federal: realidade e perspectivas**. Projeto de Pesquisa (Curso de Formação e Informação em Políticas Públicas para a Infância e Juventude) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, MS, 2004. Disponível em: <https://mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Publicacoes/Monografia%20-%20Consuelo.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

FONSECA, J. Código de menores e o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Jusbrasil**, [2014?]. Disponível em: [https://juliabr.jusbrasil.com.br/artigos/155146196/codigo-de-menores-e-o-estatuto-da-crianca-e-do-adolescente#:~:text=Faz%2Dse%20importante%20ressaltar%20que,ressalta%20Sar aiva%20\(2010%2C%20p](https://juliabr.jusbrasil.com.br/artigos/155146196/codigo-de-menores-e-o-estatuto-da-crianca-e-do-adolescente#:~:text=Faz%2Dse%20importante%20ressaltar%20que,ressalta%20Sar aiva%20(2010%2C%20p). Acesso em: 22 set. 2020

FUCHS, A. M. S. L. **Entre o direito legal e o direito real: o desafio à efetivação da cidadania do adolescente autor de ato infracional. A experiência da Medida Socioeducativa de Semiliberdade**. 2004. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

GALVÃO, W. Conselheiros tutelares eleitos precisarão lidar com a falta de investimento. **Correio Braziliense**, Brasília, 14 out. 2019. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/10/13/interna_cidade_sdf,797073/conselheiros-tutelares-eleitos-precisarao-lidar-com-a-falta-de-investi.shtml. Acesso em: 25 out. 2020.

GARRIDO, P. P. **Direito da Criança e do Adolescente e tutela jurisdicional diferenciada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 67–80.

GONÇALVES, D. S. Resenha crítica do livro “O contrato social”, [de] Jean-Jacques Rousseau. **DocSity**, 2008. Disponível em: <https://www.ebah.com.br/content/ABAAAAdVoAC/resenha-critica-livro-contrato-social>. Acesso em: 28 fev. 2019.

GUSTAVO Rocha: “quanto maior o número de eleitores, maior será a legitimidade de atuação”. **Agência Brasília**. 21 out. 2019. Disponível em: <HTTPS://WWW.AGENCIABRASILIA.DF.GOV.BR/2019/06/07/GUSTAVO-ROCHA-QUANTO-MAIOR-O-NUMERO-DE-ELEITORES-MAIOR-SERA-A-LEGITIMIDADE-DE-ATUACAO/#:~:TEXT=OS%20CONSELHEIROS%20ESCOLHIDOS%20PELA%20COMUNIDADE,PROFISSIONAL%20REMUNERADA%2C%20P%3%BABLICA%20U%20PRIVADA>. Acesso em: 25 out. 2020.

LACERDA, F. **Pentecotalismo, eleições e representação política no Brasil contemporâneo**. 2017. 145 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade

de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em:
https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-02062017-103551/publico/2017_FabioLacerda_VCorr.pdf. Acesso em: 8 out. 2020.

MARX, K.; ENGELS, F. **Prefácio do Capital**. Coimbra: Centelha, 1974.

MELLO, A. S. O conselho Tutelar e sua legitimidade de intervenção na proteção dos direitos da criança e do adolescente. **Conteúdo jurídico**, 04 nov. 2009. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/18697/o-conselho-tutelar-e-sua-legitimidade-de-intervencao-na-protecao-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>. Acesso em: 5 jun. 2020.

MIRANDA, D. **A construção da identidade do oficial do exército brasileiro**. 2012. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:
<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=21902@1>. Acesso em: 8 mar. 2019.

MONTEIRO, A. O. **Valorização do cajuzinho do cerrado: memória involuntária e memória gustativa**. 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018. Disponível em:
<https://repositorio.unb.br/handle/10482/32372>. Acesso em: 8 out. 2020.

MOREIRA, M. C. N.; BASTOS, O. M.; BASTOS, L. C.; SOARES, A. H. R.; SOUZA, W. S.; SANCHEZ, R. N. Violência contra crianças e adolescentes com deficiência: narrativas com conselheiros tutelares. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 9, set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csc/v19n9/1413-8123-csc-19-09-3869.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Documentos e debates: análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **RAC**, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731–47, jul./ago. 2011. Disponível em:
<https://www.scielo.br/pdf/rac/v15n4/a10v15n4.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2020.

NORTH, D. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

O PROCESSO de escolha dos conselheiros tutelares 2019. **SEJUS**, 22 set. 2019. Disponível em: <http://conselhotutelar.sejus.df.gov.br/processo-de-escolha-de-conselheiros-tutelares/#:~:text=O%20Processo%20de%20Escolha%20dos%20Conselheiros%20Tutelares%202019%20%C3%A9%20composto,pelo%20menos%2060%25%20das%20quest%C3%B5es>. Acesso em: 20 dez. 2020.

PEREIRA, P. A. **Política Social: temas & questões**. Brasília, DF: Cortez, 2008.

PIRES, G. B. **Institucionalização do Conselho Tutelar na garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes: um estudo sobre os marcos na gestão municipal na cidade do Rio de Janeiro (1996–2006)**. 2018. 233 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro,

Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/35004/35004.PDF>. Acesso em: 22 set. 2020.

PLANO Piloto de Brasília. **Wikipédia, a enciclopédia livre**, [2020?]. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Piloto_de_Bras%C3%ADlia. Acesso em: 28 out. 2020.

POLÍTICA e religião influenciam eleições dos conselheiros tutelares. **Marco Zero Conteúdo**, 27 set. 2019. Disponível em: <https://marcozero.org/politica-e-religiao-influenciam-eleicoes-dos-conselheiros-tutelares/>. Acesso em: 19 jun. 2020.

RECHE, C. F. Princípios fundamentais do estado democrático social de direito. **Revista Âmbito Jurídico**, n. 163, 1º ago. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/principios-fundamentais-do-estado-democratico-social-de-direito/>. Acesso em: 22 set. 2020.

REZENDE, M.; NEVES, P. S.; FONTES, M. G. S. A autonomia do Conselho Tutelar como garantidor dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. **Jus**, nov. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/78130/a-autonomia-do-conselho-tutelar-como-garantidor-dos-direitos-fundamentais-da-crianca-e-do-adolescente>. Acesso em: 20 dez. 2020.

RIBEIRO, P. S. O papel do Estado segundo Thomas Hobbes. **Brasil Escola**, 2019. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/o-papel-estado-segundo-thomas-hobbes.htm>. Acesso em: 1 mar. 2019.

ROSSONI, L. O que é legitimidade organizacional? **Organizações & Sociedade**, Salvador, BA, v. 23, n. 76, p. 110-129, jan./mar. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302016000100110&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 25 set. 2020.

SANTOS, T. S. Gênero e políticas sociais: novos condicionamentos sobre a estrutura familiar. **Revista SER Social**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 97-128, ago. 2009. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12961/11317. Acesso em: 23 set. 2020.

SEINO, E.; ALGARVE, G.; GOBBO, J. Abertura política e redemocratização: entre o moderno-conservador e uma “nova sociedade civil”. **Revista Sem Aspas**, Araraquara, v. 2, n. 1/2, p. 31-42, jan./dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/semaspas/article/view/6922>. Acesso em: 20 dez. 2020.

SEMPRINI, A. **Multiculturalismo**. Tradução: Laureano Pelegrin. Bauru: EDUSC, 1999.

SILVA, C. L. M.; NOGUEIRA, E. E. S. **Instituições, Cultura e Identidade Organizacional**, ANPAD, [s. n.], 1999. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/eneo2000-53.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019.

SOUZA, M. P. R.; TEIXEIRA, D. C. S.; SILVA, M. C. Y. G. Conselho Tutelar: um novo instrumento social contra o fracasso escolar? **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 8, n. 2, p. 71–82, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pe/v8n2/v8n2a07.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

STROPASOLAS, P. Influência religiosa pode comprometer atuação dos Conselhos Tutelares: Conselheiro recém-eleito ressalta que a função do órgão é olhar para o cidadão como detentor de direitos. **Brasil de Fato**, São Paulo, 7 nov. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/11/07/influencia-religiosa-pode-comprometer-atuacao-dos-conselhos-tutelares>. Acesso em: 19 jun. 2020

SUÉCIA, S. M. R. S. Conquistas do ECA: criação do Conselho Tutelar. **Childhood**, São Paulo, 4 jul. 2019. Disponível em: <https://www.childhood.org.br/conquistas-do-eca-criacao-do-conselho-tutelar>. Acesso em: 29 fev. 2020.

TIZZO, Laura. Por que isso é assim: conheça história da Vila Telebrasília. **G1**, 11 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2019/06/11/por-que-isso-e-assim-conheca-historia-da-vila-telebrasil.ghtml>. Acesso em: 28 out. 2020.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. 14. ed. Tradução: Leonidas Hegenberg, Octany Silveira da Mota. Berlim: Dunker & Humblot, 2007. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3078515/mod_resource/content/1/Weber%20-%20A%20pol%C3%ADtica%20como%20Voca%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 22 set. 2020.

WEISS, R. A teoria moral de Émile Durkheim: sociedade brasileira em sociologia. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, 13, 2007, Recife. **Anais** [...]. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2007. Disponível em: http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1672&Itemid=171. Acesso em 8 out. 2020.

WERNECK, V. L. **A revolução passiva**: iberismo e americanismo no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ/REVAN, 1997.

APÊNDICE A – GUIA DE ENTREVISTA

Conselheiros Tutelares

- 1) O que é o Conselho Tutelar?
- 2) Para você o que é ser Conselheiro Tutelar?
- 3) Qual a sua atividade anterior relacionada a crianças e adolescentes?
- 4) O que você acha das etapas, exigidas por lei, para ser Conselheiro Tutelar?
- 5) Você acha que tem que ter nível superior para ser Conselheiro Tutelar?
- 6) O que você acha do processo seletivo que você participou? Foi bem conduzido?
- 7) O que você achou do curso de formação?
- 8) O que você acha que os Conselheiros precisam ter para exercer a função?
- 9) Você acha que tem essas características?
- 10) E você acha que os demais Conselheiros daqui, do seu Conselho tem essas características?
- 11) E os demais Conselheiros do DF? Tem essas características?
- 12) E você acha que tem uma unidade na forma de atuar?
- 13) E o colegiado? Como funciona?
- 14) Você acha que com que frequência a comunidade aciona o Conselho Tutelar de Brasília I?
- 15) Você acredita que consegue agir a contento do que a sociedade espera?
- 16) Você acha que os demais órgãos da rede de atendimento valorizam o papel dos Conselheiros Tutelares?
- 17) Vocês recebem mais demanda da rede de atendimento ou da comunidade?
- 18) Você acha que as decisões adotadas têm respaldo por outros órgãos?
- 19) E você acha que tem poder e que este poder é reconhecido pela comunidade e pela rede de atendimento?
- 20) Você considera que a função do Conselheiro Tutelar é essencial para o Estado, para a sociedade ou para ambos?
- 21) E se os órgãos do Estado funcionassem, mesmo assim você acredita que seria necessária a figura do Conselheiro Tutelar?

Rede de Atendimento

- 1) Quais são as características fundamentais para o exercício da função de Conselheiro Tutelar?
- 2) O Conselho Tutelar pertence ao Estado, à Sociedade ou a ambos?
- 3) Você acredita que os Conselheiros com os quais você trabalha tem essas características?
- 4) O que você acha das etapas, exigidas por lei, para ser Conselheiro Tutelar?
- 5) Vocês já participaram de alguma etapa da formação?
- 6) Você acha que o Conselheiro Tutelar recebe a capacitação adequada para o exercício da função?
- 7) O que você acha que um Conselheiro precisa ter para o exercício da função?
- 8) Em ações do Conselho Tutelar você chegou a perceber algo de cunho religioso?
- 9) E considerando os Conselhos do DF, você acha que existe alguma padronização no exercício da função?
- 10) Você acha que o Conselho Tutelar consegue agir a contento do que a sociedade ou o Estado esperam?
- 11) Você acredita que os Conselhos Tutelares recebem mais demanda da rede de atendimento ou da sociedade?
- 12) Como vocês recebem os Conselheiros Tutelares? Eles tem alguma prioridade no atendimento?
- 13) Você acha que as decisões dos Conselheiros Tutelares são pertinentes?
- 14) Você acha que o Conselho Tutelar é reconhecido pela rede de atendimento e pela sociedade?
- 15) Você acha que o poder do Conselho Tutelar é reconhecido pela rede e/ou pela sociedade?
- 16) E o que você entende que seria esse poder do Conselho Tutelar?
- 17) Você considera que a função do Conselheiro Tutelar é essencial para o Estado, para a sociedade ou para ambos?
- 18) Você percebe manifestações desse poder em relação à rede de atendimento e à sociedade?

- 19) Como você acha que a identidade dos Conselheiros Tutelares pode ser construída?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE BASEADO NAS DIRETRIZES CONTIDAS NA RESOLUÇÃO CNS Nº 466/2012, MS. Prezado (a) Senhor (a) Esta pesquisa é sobre Conselho Tutelar: identidade, legitimidade e poder e está sendo desenvolvida por Valéria Raquel Pereira Martirena, do Curso de Pós Graduação em Política Social da Universidade Federal de Brasília, sob a orientação da Dr^a Denise Bomtempo Birche de Carvalho . Os objetivos do estudo são entender qual a identidade, o que legitima o Conselho Tutelar e qual o poder do Conselho Tutelar perante a sociedade e o Estado. A finalidade deste trabalho é contribuir para o desempenho da função dos Conselheiros Tutelares. Solicitamos a sua colaboração para a presente entrevista dirigida como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de política social e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto. Informamos que essa pesquisa será conduzida de forma tranquila e sem constrangimentos. Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano, nem haverá modificação na assistência que vem recebendo na Instituição (se for o caso). A pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa. _____ .

Considerando, que fui informado (a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Brasília/DF , ____ de _____ de _____

Assinatura do(a) participante

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para o (a) pesquisador (a) Telefone: 61-984015094 ou para o Comitê de Ética do Departamento de Política Social da Universidade de Brasília, Campus Darcy Ribeiro, ICC Norte, Sala B1 - 519. Fone: 61 - 3107-7487.