

## MAL-ESTAR E UTOPIA DEMOCRÁTICA: AUTONOMIA DO CONSELHO TUTELAR E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A POLÍTICA PÚBLICA INFANTO-JUVENIL

*EVIL AND DEMOCRATIC UTOPIA: AUTONOMY OF THE TUTORIAL COUNCIL AND THE CONSEQUENCES FOR CHILD PUBLIC POLICY*

*Antonio Nacilio Sousa dos Santos<sup>1</sup>*

**RESUMO:** Este trabalho discute a *autonomia* institucional do Conselho Tutelar (CT) do município de Horizonte/CE. Fez-se um esforço reflexivo para se pensar a questão da autonomia institucional tendo em vista que esse é o pressuposto básico para que o órgão coloque em prática as diretrizes as quais lhes são pertinentes. Para isso, foi necessário elencar as tramas de relações que são construídas na eleição que escolhem os membros. Refletir sobre as práticas cotidianas dos conselheiros tutelares e os rebatimentos do fazer profissional para a garantia dos direitos e deveres infanto-juvenil. O percurso metodológico incluiu a exploração de um caso, específico, de um conselheiro tutelar no qual foi conjugado com o olhar dos demais membros do CT com o objetivo de realizar uma fotografia da *vocação e identidade* dos sujeitos que adentram este espaço. Na metodologia utilizou-se a observação participante com os conselheiros tutelares do Município de Horizonte e conversas com conselheiros tutelares de outros Municípios do Estado do Ceará quando oportunamente ocorriam Congressos Regionais e Estaduais. Essa pesquisa foi realizada com os conselheiros tutelares que compuseram a gestão entre os anos de 2010 a 2016. E, em um panorama maior, buscou-se tencionar essas questões para se pensar os significados de democracia, representatividade e participação social e as consequências para a política pública infanto-juvenil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselho Tutelar, Autonomia, Democracia, Representatividade, Participação Social.

**ABSTRACT:** This paper discusses the institutional autonomy of the Guardianship Council (CT) of Horizonte municipality. There was a reflective effort to think about the question of institutional autonomy given that this is the basic assumption that the agency put into practice the guidelines which they are relevant. For this, we need to list the webs of relationships that are built in the election who choose the members. Reflect on the everyday practices of guardianship counselors and the repercussions of the professional do to guarantee the children's rights and duties. The methodological approach included the exploration of a case, specific, a guardianship counselor in which was combined with the look of the other members of the CT in order to make a vocation of photography and identity of the persons who enter this space. Participant observation with the

---

<sup>1</sup> Mestrado em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará, Brasil (2018). Professor da *Ratio* Faculdade Teológica e Filosófica. naciliosantos1@hotmail.com

tutulary councilors of the Municipality of Horizonte and conversations with guardianship counselors from other the State of Ceará municipalities timely occurred when Congress Regional and State. This research was conducted with the tutelary counselors who composed the management between the years 2010 to 2015. And in the bigger picture, we sought to intend these issues to think about the meanings of democracy, representation and social participation.

**KEYWORDS:** Guardian Council. Autonomy. Democracy. Representation. Social Participation.

## INTRODUÇÃO

Neste trabalho buscamos sistematizar algumas considerações acerca da relação entre Conselho Tutelar (CT) do município de Horizonte/CE, como *órgão* autônomo (art. 131, Lei Federal 8.068/90), o poder político do executivo municipal e as consequências para a política pública infanto-juvenil. Deu-se um esforço reflexivo para se pensar a questão da autonomia institucional do órgão, a partir da eleição dos membros ao Conselho Tutelar e do trabalho desenvolvido por estes já eleitos; bem como a relação entre este órgão com as demais instituições da sociedade civil, e debruçando-se, posteriormente, em questões maiores como a própria concepção de democracia participativa.

Os Conselhos Tutelares (CTs) foram criados a partir da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) na década de 1990. Fruto de muitas lutas sociais, o ECA/90 é um instrumento que busca horizontalizar direitos as crianças e adolescentes que até então se viam sob o julgo dos ditames adultocêntricos (DEL PRIORE, 2007, p. 84). Agora esses *Sujeitos de Direitos* passam a ter um lugar social diferenciado (PINHEIRO, 2006, p. 36) nas instituições públicas do Estado, na sociedade civil e na Família.

Para a concretização desse novo cenário conferido a criança e ao adolescente, foi necessário à criação de um órgão que buscasse proteger os direitos e deveres dessa nova representação social (MOSCOVICI, 1978, p. 25). Logo, criaram-se os Conselhos Tutelares que tem a função de promover e garantir esses direitos e deveres. E para colocar isso na prática esse órgão utiliza-se de inúmeros instrumentos de atuação no cotidiano infanto-juvenil.

Para poder efetivar a promoção e a garantia de direitos, o CT ganhou características as quais são pertinentes para a atuação tutelar. Entre estas características temos a *autonomia* administrativa de atuação, que significa, entre outras coisas, não depender da autorização de ninguém - nem do Prefeito, Vereador e Juiz - para pôr em prática aquilo que lhe é atributivo e nem ser interrompido por qualquer ente externo que venha prejudicar sua ação tutelar (BRASIL. Lei nº 8.069, 1990, art. 95, 101 (I a IV), 129 (I a VII) e 136).

Assim, levando em consideração que o CT possui sua autonomia de atuação legal, este se reveste de prerrogativas constitucionais que o credencia em poder tramitar nos mais diferentes órgãos, instituições e espaços com vistas a

garantia e a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90) em qualquer situação onde os Sujeitos de Direitos (PINHEIRO, 2006) possam ou tenham suas garantias constitucionais violadas.

Portanto, o desenrolar da abordagem que empreendemos converge para uma matriz temática cujo eixo pode ser assim formulado: como o Conselho Tutelar pode ser considerado um órgão autônomo, como bem disposto na Lei Federal 8.069/90 em seu artigo 131 do ECA, estando, como atualmente o é, atrelado ao poder público municipal<sup>2</sup>, tanto no que diz respeito a sua estrutura física-patrimonial, como o recurso humano (folha de pagamento entre outros recursos)? Entorno dessa questão central, inúmeras indagações são articulada a fim de desdobrá-las em questões mais elementares, por exemplo, como o próprio fazer cotidiano dos agentes sociais (DONZOLET, 2001), suas intervenções e suas práticas.

A pesquisa foi desenvolvida no Conselho Tutelar do município de Horizonte, no Estado do Ceará. Essa cidade está situada na região metropolitana de Fortaleza e conforme aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é um dos municípios que mais cresce, em termos populacionais, no Estado do Ceará. A investigação se dá de modo participativa conforme pontua Márcio Goldman (1999), uma vez que estivemos<sup>3</sup> atrelados as configurações e as forças que se entrelaçam neste espaço.

A escolha desse objeto analítico está atrelada a nossa inserção neste campo de atuação como conselheiro tutelar do município de Horizonte entre os anos de 2010 a 2015. Essa função de estar inserido no campo como *conselheiro-pesquisador*, como afirma Gilberto Velho (1981), possui uma complexidade porque constantemente estávamos a transitar “nosso olhar como agente e intérprete em diferentes momentos, segmentos e domínios sociais” (p. 80). Diariamente enfrentamos embates no plano institucional para poder colocar em prática aquilo que é o princípio ativo da existência e da efetivação de um canal de participação social que é a existência da *autonomia*. Contudo, a problemática maior está atrelada justamente na seguinte indagação: como pensar que o Conselho Tutelar pode ser um órgão autônomo estando circunscrito em uma sociedade marcada pelas

<sup>2</sup> Inúmeras pesquisas apontam que é o Estado – aqui representado na figura do Município – viola os direitos das crianças e dos adolescentes. E se são estes os principais responsáveis por não colocar em prática aquilo que está disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90), como o Conselho Tutelar reage a este ente federativo se está interligado em vários aspectos com aquele?

<sup>3</sup> Em verdade, enquanto estávamos a seguir os passos das ações dos agentes tutelares, as vezes estávamos preocupados mais em descrever – com pinceladas etnográficas – do que introduzir um olhar sociológico propriamente dito. O trabalho possui uma diversificação metodológica: entrevistas, observações e participação, inferindo na reflexão e possuindo um conteúdo de análise qualitativa. Nossa inserção no campo foi muito próxima, pois também eramos componentes da gestão 2010 – 2016. Ao mesmo tempo em que se tinha o conselheiro tutelar, também tínhamos o pesquisador e vice-versa. Ou seja, estávamos querendo sempre viver a experiência através desses dois vieses. Nesse ofício, que trago nesta reflexão, trabalhamos a rotina, as palavras soltas, as ações deliberadas, conversas, entrevistas formal e informal, até que tudo isso forma uma massa considerável para a abstração de conjecturas teóricas.

relações de trocas de favores, mandonismo, patriarcal, paternalista e coronelista como é a sociedade brasileira e cearense? A escolha dos membros do Conselho Tutelar está imune a essa trama de relações contextuais?

Os relatos que embasaram esse trabalho centram-se no olhar dos conselheiros tutelares a respeito do panorama contextual na qual estão contidos. Eles constroem seu próprio percurso (LAHIER, 2004) trazendo consigo importantes elementos simbólicos (BOURDIEU, 1989) que irão resvalar na sua atuação tutelar. O caso do conselheiro tutelar E.S.N<sup>4</sup>. Ilustra, no nível empírico, alguns elementos que norteiam e dá vida a reflexão aqui empreendida (o mal-estar das eleições ao CT, o olhar destoado à ação tutelar, a relação entre CT e os poderes municipais e as consequências para a política pública infanto-juvenil).

A partir desse material empírico, pincelou-se uma radiografia da autonomia de atuação do Conselho Tutelar do município de Horizonte e as consequências desse panorama para a sociedade civil, e em particular, para a defesa dos direitos infanto-juvenil. Com isso, a partir desse material discutimos a questão da autonomia institucional que está relacionada desde a escolha dos membros do colegiado, bem como a inserção e a maneira como as forças políticas locais influenciam a eleição, a participação da sociedade civil na escolha dos membros do colegiado, a *vocação* e *identidade* de cada membro tutelar e o trabalho cotidiano dos mesmos já na condição de conselheiro tutelar. Dessa forma, não procurando encontrar respostas definitivas, mas já delineando algumas pistas interventivas, estaremos expondo a relação que se dá entre este órgão de proteção com o poder público municipal e os rebatimentos no fazer profissional.

Além disso, indaga-se: quais possibilidades de ruptura, ou busca por caminhos alternativos, podemos vislumbrar dessa relação que coloca em xeque a autonomia institucional desse órgão? E que consequências, que as denominei de *mal-estares*, essa relação que começa logo no início da escolha dos candidatos e passando pelo lócus de intervenção tutelar trará para a efetivação da política pública infanto-juvenil, no caso, o ECA/90?

A intenção foi de fazer um apanhado analítico a respeito destas questões, tencionando procurar pistas elucidativas e que visam mapear essas relações que resvalam na instituição em foco, bem como na própria sociedade civil. Outro objetivo é tencionar o debate crítico as temáticas aqui relacionadas. Assim, dividimos a estrutura do desenvolvimento desta reflexão em três seções, intitulada “O início do mal-estar: eleições para a escolha dos membros do Conselho Tutelar”; “O fazer cotidiano do Conselho Tutelar: casos e situações que evidenciam a subjugação desta instituição ao poder público do executivo municipal”; “Diante desse mal-estar como fica a situação da atu-

<sup>4</sup> Mesmo com a permissão do sujeito em questão, escolheram-se letras que figuram um nome fictício para a preservação ética e moral da pessoa e da própria pesquisa.

ação tutelar, organização e avaliação do cotidiano de atuação e a autonomia institucional?” E, posteriormente, tencionaremos toda essa reflexão no campo da democracia formal com algumas considerações pertinentes para a principal política pública para a criança e o adolescente, isto é, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90).

## O INÍCIO DO MAL-ESTAR: ELEIÇÕES PARA A ESCOLHA DOS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR

Ao iniciar uma radiografia<sup>5</sup> das eleições<sup>6</sup> para a escolha dos membros do CT, faz-se necessário pontuar algumas indagações as quais sempre estiveram presentes quando da conversa informal que estava a desenvolver com os membros do colegiado: a) Quem são esses cidadãos que se submetem ao cargo de conselheiro tutelar, e por que se submetem? b) Será que verdadeiramente a submissão ao cargo está ligada diretamente a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes? c) Que histórico de atuação na defesa das crianças e dos adolescentes esses cidadãos que se submetem ao cargo de conselheiro tutelar possuem? d) Esses cidadãos possuem alguma relação política partidária com o poder político local, se sim, como se materializa essa relação no cotidiano?

Tendo em vista que o que move a economia local dos municípios do Estado do Ceará advém dos recursos do poder público municipal, assim como os demais cargos públicos, o cargo de conselheiro tutelar está contido neste panorama contextual. Fato esse comprovado quando indagados o que faziam antes de tornarem conselheiros tutelares, e a maioria deu ênfase a afirmação que se candidataram ao cargo em situação de *desemprego*. Assim, a eleição ao cargo de conselheiro tutelar tornara-se uma oportunidade de adquirir ocupação mesmo que por tempo determinado<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Radiografia no sentido de tecer as teias de relações que são formadas. Relações de apadrinhamento, de cooptação, de poder. Fazendo aquilo de que fala Karl Marx, indo da “aparência” para “essência” com vistas à obtenção dos dados na sua concretude.

<sup>6</sup> As informações que são analisadas parte da vivência que tivemos na condição de conselheiro tutelar do município de Horizonte/CE, estando próximo de vários colegas conselheiros que através de conversas informais, relatos de situações se entrevistas repassaram informações de como suas candidaturas foram realizadas, bem como o fazer profissional cotidiano, os entraves diários e a relação que se estabelece junto ao poder público executivo. Estivemos, como fala o autor português Machado Pais (2006), com o *olhar comprometido* com os direitos infanto-juvenis e o *olhar intrometido*, escavando os pormenores das ações com vistas ao entendimento da totalidade que ora se espriava aos nossos olhos.

<sup>7</sup> A Lei n. 12.692/12 alterou as regras para as eleições ao cargo de Conselheiro Tutelar, entre outros dispositivos de cunho administrativo. Através desta ficou estabelecido que a eleição para a escolha dos membros do CT passa a ocorrer em um único dia em todos os municípios do país, isto é, unificou-se o dia da eleição que ocorrerá no primeiro domingo do mês de outubro pós ano da escolha do Presidente da República do Brasil. Além disso, no dia 09 de Maio de 2019, o Presidente da República sancionou Lei para que qualquer conselheiro tutelar possa candidatar-se quantas vezes quiser.

Outra característica dos candidatos a conselheiros tutelares é que não possuíam, antes de elegerem-se para a função, *experiência*<sup>8</sup> direta com a *questão social* (NETTO, 2008) que envolve a criança e o adolescente. Essa realidade contraria a resolução n° 170 do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CONANDA) promulgado no dia 10 de dezembro de 2014, bem como em anos anteriores, de que é necessário para concorrer ao cargo de conselheiro tutelar “experiência na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente”.

Em verdade, os novos membros do colegiado passaram a ter contato com relações em inconformidade com a *norma familiar* (COSTA, 1989) e societária de crianças e adolescentes quando começaram a exercer o cargo de conselheiro tutelar. Anteriormente, os cinco conselheiros tutelares em questão nesta pesquisa exerciam, o primeiro, o trabalho como vendedor ambulante de produtos variados; o segundo, por sua vez, moto taxista; a terceira, dona de casa, um era funcionário público e o outro estudante.

Todos os conselheiros tutelares advêm da classe social menos favorecida da população, com pouca escolaridade e que procurava galgar uma melhor ocupação, com melhores dividendos para seu sustento e o provimento da sua família. E observaram que a função de *agente social tutelar*, denominação cunhada por Jacques Donzolet (2001) para caracterizar profissionais que trabalham com questões sociais, um canal para minorar as refrações da questão social (IAMAMOTO, 2012) também vivida por eles.

Essa não é uma realidade restrita ao Conselho Tutelar do município de Horizonte. Em conversas com outros agentes tutelares de vários municípios, essa afirmação é quase que generalizada. Dos 121 municípios do Estado do Ceará que tivemos comunicação, 119 deles demonstram essa realidade. Portanto, a função de conselheiro tutelar, levando em consideração esse primeiro dado tem em seu embrião a *alocação de trabalho*. Enquanto que a atmosfera da defesa dos direitos infanto-juvenis aparece para esses cidadãos como algo secundário. E isso é percebido porque esses cidadãos possuem pouco ou quase nada em termos de conhecimento referendado as questões que envolvem o universo infanto-juvenil.

Além disso, existem cidadãos que embora possuam ocupação/emprego, se utilizam do cargo de conselheiro tutelar e do *espaço social* conferido a este, para promover-se com vistas a galgar *notoriedade para as eleições municipais*. Para Lefebvre (1973) o espaço social é constituído de elementos importantes, logo, objeto político utilizado por aqueles que querem chegar ao poder e sua hierarquia.

<sup>8</sup> Imagine um espaço como é o Conselho Tutelar onde ocorrem inúmeras violações de direitos a criança e adolescente e os agentes tutelares – antes de serem conselheiros tutelares – não possuíam nenhum contato com criança e adolescentes e suas refrações da questão social? Como podemos vislumbrar que o trabalho que será desenvolvido pelos mesmos está em consonância com as necessidades do indivíduo que teve seus direitos transgredidos? E mais, estamos falando de crianças e adolescentes que são estupradas, que sofrem agressões físicas, psíquicas, negligenciadas, que passam privações as mais diversas possíveis.

Assim, a eleição ao cargo de conselheiro tutelar tem como objetivo tornar-se um *trampolim para obter visibilidade e popularidade* para, depois, candidatar-se ao cargo de vereador nas eleições proporcionais na Cidade. Além de passar pela experiência de uma eleição, mesmo que não obrigatória, é uma espécie de simulacro eleitoral onde se tem na rua carros de som com seus jingles, o denominado “santinhos” com a foto do candidato, pessoas nas ruas no denominado porta a porta atrás de angariar votos, e tudo isso se configura como um ensaio para a campanha eleitoral proporcional com o objetivo de ascender socialmente e chegar ao poder.

Há, pois, no cargo de conselheiro tutelar uma proximidade com *famílias fragmentadas* (ROUDINESCO, 2003), que veem seus direitos sociais sendo dilacerados pelos entes governamentais (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011). Situação que abre espaço para o oportunismo daqueles que buscam arregimentar adeptos a sua candidatura. Segundo Leal (2012), a “situação de dependência e subjugação das pessoas é incontestável” (p.44) diante de uma estrutura socioeconômica na qual estão inseridas. Assim, tornam-se “presas fáceis” para aqueles que dispõem de poder político local.

As pessoas que procuram os serviços do CT ainda veem a atuação dos conselheiros tutelares como que sendo um favor, ou como diz o antropólogo Mauss (1989), uma *dádiva*, e se veem numa situação de “pagar” – *contra dádiva* - por tal serviço prestado. Bobbio (1986) afirma que uma das condições indispensáveis para o funcionamento da democracia é que as pessoas tenham as reais condições de poder escolher entre uma e outra opção. E o que se observa é que as condições ou realidade objetivas (LESSA, 1996) de existência da população, seu entrelaçamento contextual, fatores socioeconômico<sup>9</sup> influenciam para que as mesmas sejam facilmente manipuladas quando em contexto de vulnerabilidade.

Considerem, por exemplo, o caso do atual vereador do município de Horizonte, E.S.N. Este, em 2010, concorreu ao cargo de conselheiro tutelar obtendo o primeiro lugar no pleito com mais de mil e quatrocentos votos. Em 2012, nas eleições proporcionais ao cargo de vereador o mesmo candidatou-se conseguindo obter êxito em primeiro lugar, sendo eleito com quase mil e trezentos votos<sup>10</sup>. Em conversa, ele concedeu a seguinte informação “a minha intenção desde quando me candidatei a função de conselheiro tutelar era de futuramente galgar uma vaga na Câmara Municipal, e deu certo”, enfatiza.

<sup>9</sup> O que foi garantido na Constituição Federal de 1988 está muito longe da realidade. A mesma garante educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, entre outros. Isso é obrigação do Estado Democrático de Direito, e na ausência destes os cidadãos se veem reféns daqueles que possuem poder político e econômico local. Logo, a não concretização dos princípios constitucionais também se configuram em um fator que resvala na subserviência da população corroborando com o “mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais” (LEAL, 2012, p. 44). E isso é constatado quando o agente Legislativo executa algumas funções no cotidiano que não diz respeito as suas prerrogativas legais: disponibilizando matérias de construções, intermediando consultas e cirurgias médicas, doando cestas básicas entre outras necessidades.

<sup>10</sup> Fonte do Tribunal Regional Eleitoral (TRE-CE).



Antes de adentrar o espaço tutelar, E.S.N. era funcionário público concursado do município de Horizonte. O único, entre os cinco conselheiros tutelares, que possuía um emprego consolidado. Mas sua área de atuação estava atrelada a algo técnico e não tinha relação com o público infanto-juvenil.

E.S.N., antes de eleger-se vereador, sempre esteve vinculado a uma figura política do município. Ele e os que compõem a extensa família possuíam uma relação muito próxima de determinado vereador na Cidade. Sua família era denominada como sendo um dos principais “braço político” eleitoral de determinada figura política local. Muitos exerciam e exercem funções/cargos de confiança na administração local. Tanto que a figura política ajudou – financiou – e arrematou suas “amarras” eleitorais, ou como fala Pierre Bourdieu (1989) utilizou seu *capital político*, que, entre outras coisas significa utilizar-se da sua influência para conseguir adeptos a campanha ao cargo para conselheiro tutelar de E.S.N.

Contudo, o vereador não sabia que os planos do E.S.N., depois de eleger-se conselheiro tutelar era de trabalhar a fim de chegar ao poder na condição de vereador do município de Horizonte. Ao saber desse propósito, rompeu-se a aliança existente de anos, e E.S.N. passou a trabalhar para conseguir seu objetivo. Comentou E.S.N.

[...] o cargo de conselheiro tutelar foi de fundamental importância porque consegui o que queria. Importante porque, primeiro, a eleição ao CT, que durou três meses, assim como ocorrem nas eleições proporcionais e ao executivo, fez com que eu me aproximasse da população. Segundo, meu nome tornou mais popular. Terceiro fez com que começasse a conseguir pessoas para compor meu grupo político através das pessoas que procuravam o CT.

E.S.N. utilizou-se da função para angariar votos para o pleito nas eleições proporcionais. Todas as suas ações no CT tinham por objetivo aproximar-se das pessoas criando vínculo para obtenção do voto. Realizava o que podemos chamar de *bricolagem situacional* (LÉVI-STRAUSS, 1996) onde utilizava-se da situação da fragmentação intrafamiliar de crianças e adolescentes para chegar aos pais, família e familiares. Já para Michel De Certeau, na obra *A Invenção do Cotidiano* (1994), vai interpretar a ação colocada em prática por E.S.N. como aquilo que ele denomina de *táticas e estratégias* objetivas, uma vez que o espaço tutelar conferiu-lhe os meios essenciais para a obtenção daquilo que almejava que era eleger-se nas eleições proporcionais.

Além disso, E.S.N. levou para o espaço tutelar aquilo que há vários anos vivenciou na sua vida, a militância política partidária. O Conselho Tutelar, como diz Pierre Bourdieu (1989), tornara-se um *espaço-campo* onde o *habitus* incorporado pelo mesmo ao longo de sua vivência como “cabo eleitoral” foi colo-



cado em consonância passando por cima das prerrogativas concernentes ao órgão e, conseqüentemente, aos direitos das crianças e adolescentes.

Em conversa com os demais conselheiros tutelares do município de Horizonte, os quais fizeram parte no período observado, bem como o atual vereador, fomos informados que todos possuem ligação direta com algum representante político da Cidade ou com a própria administração local. Muitos foram enfáticos em dizer que obtiveram a ajuda destes no momento da campanha eleitoral ao cargo de conselheiro tutelar, isto é, o financiamento da campanha a função adveio de muitos políticos da cidade.

Essa realidade não é apenas no município de Horizonte, mas também em quase todos os municípios do Estado do Ceará. Há uma percepção generalizada da normalidade dessa relação que é exposta abertamente para a sociedade. Afirmou-se, através de conversas informais e entrevistas com muitos conselheiros tutelares nos encontros estaduais, regionais e capacitações a constatação dessa relação direta entre o poder público, quer seja executivo ou legislativo, para com o candidato a função de agente tutelar.

Essa relação se dá porque na visão dos representantes políticos locais – vereadores e prefeito - o Conselho Tutelar é um espaço onde os agentes tutelares estão muito próximos do eleitorado em situação de subjugação social/vulnerabilizados/dilacerados em suas relações mais íntimas que são as relações intrafamiliares. A ação tutelar, para a população desprovida de conhecimento crítico veem tais atitudes como que sendo um favor que deve ser pago posteriormente. Dessa forma, os representantes buscam, entre outros motivos, *finçar um elo* entre o conselheiro tutelar e sua figura política, fazendo com o agente social tutelar em período político partidário seja capaz de “devolver na mesma moeda” a “mão amiga” que o auxiliou na execução da sua campanha. Logo, radiograficamente temos o conselheiro do vereador X, o outro que é do vereador Y, e assim, sucessivamente.

A exemplo da afirmação acima, no sétimo Seminário Regional sobre Promoção, Defesa e Controle Social dos Direitos da Criança e do Adolescente no Ceará, realizado no dia 23 de março de 2011, no Centro de Treinamento do Banco do Nordeste do Brasil, na cidade de Fortaleza/Ceará, onde estavam presentes representantes do Ministério Público, entre outros órgãos de direito, além dos conselheiros tutelares e presidentes dos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (COMDICAS) de alguns municípios, estava a presença de um prefeito municipal do interior do Estado. Quando da fala da representante do Ministério Público Estadual, onde pedia para que os prefeitos pudessem dar maiores e melhores condições de trabalho aos conselheiros tutelares, o dito prefeito, na ocasião, expôs que vem dando “ajuda” aos membros do órgão mesmo antes destes serem eleitos, isto é, ainda no período das eleições ao cargo de conselheiro tutelar. Falou que *“ajudou alguns candidatos com combustíveis e na gráfica com panfletos [...]”*

Esse foi um dos momentos públicos onde afirmou-se e constatou-se como o poder público municipal está intrinsecamente relacionado as eleições, influenciando o resultado para a escolha dos membros do colegiado. Assim como podemos perceber a visão distorcida que os representantes do executivo possuem sobre o órgão. Indagado se tinha “ajudado” a todos os candidatos, este disse “*que não tinha condições de ajudar a todos, mas que fez o possível para ajudar os candidatos que tinham chances de se elegerem [...]*”

Esse momento não provocou nenhuma manifestação negativa por parte de mais de cem participantes que estavam no evento. Então, como encarar essa “naturalidade” dos conselheiros tutelares, mas principalmente, do Ministério Público Estadual que lá se encontrava? De posse desse momento, não medimos esforços e conversando com muitos conselheiros tutelares, onde todos foram enfáticos a afirmar que nos municípios os quais pertenciam era “comum” o prefeito e demais vereadores da cidade “escolher alguns”, aqueles que eram *seus* para ajudar no custeio da campanha ao cargo.

Dessa forma, muitos que se elegiam estavam sob a tutela do poder público municipal. Estavam diretamente relacionados à administração do prefeito ou vereador, o qual foi seu principal “cabo eleitoral” para a promoção da candidatura. Assim, a autonomia de atuação a que se refere o ECA/90 fica comprometida tendo em vista que a ação tutelar necessita de *independência funcional*, algo que será limitada na ação cotidiana de atuação justamente por causa do financiamento a que estes se submeteram.

A “autonomia” a que se refere o dispositivo é sinônima de independência funcional, que por sua vez se constitui numa prerrogativa do órgão, enquanto *colegiado*, imprescindível ao exercício de suas atribuições. Embora, como resultado de sua prefalada autonomia, o Conselho Tutelar não necessite submeter suas decisões ao crivo de outros órgãos e instâncias administrativas, lhe tendo sido inclusive conferidos instrumentos para execução direta das mesmas (conforme art. 136, inciso III, do ECA), estão aquelas sujeitas ao *controle de sua legalidade e adequação* pelo Poder Judiciário, mediante provocação por parte de quem demonstre legítimo interesse ou do Ministério Público (cf. art. 137, do ECA).

Essa relação direta – conselheiro tutelar e Poder Público (Executivo ou Legislativo) irá se debruçar em vários *mal-estares* na atuação do cotidiano do CT, uma vez que, mais a frente, a ajuda conferida vai minorar a autonomia do órgão. Essa inserção do poder público na escolha dos membros do colegiado, de forma direta, vai resvalar na ação que estes deveriam ter quando da existência de violação de direitos por parte das instituições públicas municipal nos direitos de crianças e adolescentes. E o que se verá é a omissão dos tramites legais, não colocados em prática por parte dos conselheiros tutelares, justamente por terem tido o contributo do prefeito ou vereador da cidade. E aí se desenvolverá na atuação tutelar um mal-estar que já vem sendo delineado desde a escolha dos membros do colegiado.

## O FAZER COTIDIANO DO CONSELHO TUTELAR: CASOS E SITUAÇÕES QUE EVIDENCIAM A SUBJUGAÇÃO DESTA INSTITUIÇÃO AO PODER PÚBLICO DO EXECUTIVO MUNICIPAL

As atribuições do Conselho Tutelar estão dispostos nos artigos 95, 136, 191 e 194 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90). De modo geral, buscam garantir os direitos e deveres de crianças e adolescentes. No que diz respeito aos direitos, estão sempre atentos a situações de violações, procurando garantir a restauração do direito violado. Para isso, fiscalizam instituições, instauram procedimentos judiciais, atendem criança e adolescentes, pais ou responsáveis; realizam encaminhamentos ao Ministério Público de casos situacionais; executam medidas de proteção, notificam, assessoram os entes governamentais para políticas públicas infanto-juvenis; representam em nome da pessoa ou da família, além de requisitar inúmeros serviços essenciais para a *proteção integral*.

Essas são as ferramentas utilizadas pelos conselheiros tutelares diante das inúmeras violações de direitos que chegam corriqueiramente ao CT. Violações de direitos, por exemplo, que ocorrem no âmbito das instituições municipais. Cito como exemplo de violação de direitos, casos por parte das instituições de ensino público, onde diretores de escolas expulsam alunos por motivos os mais banais, ou que simplesmente não admitem, nas palavras dos mesmos, a estada do “aluno-problema” em “sua” instituição escolar. Dessa forma, não conseguindo solucionar a situação no âmbito tutelar, os agentes sociais possuem receio, ou mesmo, *dificuldade* de encaminhar ao Ministério Público (MP) situações como essa, onde alunos são expulsos de um ambiente que lhe é de direito.

Essa *dificuldade* na representação ao MP é consequente da situação onde tanto os conselheiros tutelares como os servidores públicos no exercício da função enquanto diretores e coordenadores de instituições de ensino são apadrinhados politicamente pelas mesmas forças políticas do Município. Em verdade, é que na maioria dos municípios do Estado do Ceará, os cargos de direção e coordenação são escolhidos a partir do apadrinhamento político do vereador ou do prefeito municipal, é o denominado “cargo de confiança” (LEAL, 2012).

As direções de instituições de ensino público, bem como outros órgãos, de acordo com Leal (2012) servem como cabide eleitoral para alocar pessoas do grupo político vitorioso nas eleições; pessoas estas que estiveram nas ruas angariando votos para o candidato, ou por pertencer a famílias tradicionais que enraizaram nos cargos públicos municipais. Portanto, a escolha destes nada tem haver com o perfil que o cargo almeja. Dessa forma, por não possuírem o perfil para estarem no cargo de uma instituição de ensino e por não conhecerem princípios constitucionais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90), muitos desses funcionários acabam violando direitos fundamentais para a *proteção integral*. São verdadeiros “donos e donas” das escolas, e as arbitrariedades são inúmeras que vai desde palavras de baixo calão para com o sujeito de direitos, bem como expulsões, represálias, perseguições, transferências, entre outras situa-

ções. Portanto, a naturalidade, com que transgridem os direitos infanto-juvenis, só pode ser compreendida porque possuem o favorecimento político partidário para manter-se no cargo.

E essa situação-exemplo se agrava porque os conselheiros tutelares não querem criar o chamado “atrito” com a administração municipal, visto que esta foi decisiva para sua vitória no pleito e para o cargo que exerce. Dessa forma, a criança e o adolescente, e os familiares destes que recorrem ao CT a procura de soluções contra a violação de direitos sofridos ficam a mercê da própria sorte. O que acaba ocorrendo é que esses sujeitos que deveriam possuir a atenção do CT percebem que este não consegue solucionar/intervir na situação em que se encontram e não realizam os procedimentos cabíveis; em outras palavras, tornam-se omissos e negligentes, advindo de uma autonomia administrativa quase inexistente, consequência da situação de cooptação a que foram submetidos. E assim acontece em outras situações/problemas em setores outros, como na saúde, na assistência social, em relação ao lazer. A sociedade civil que recorre ao ambiente tutelar, em relação a questões que envolvem violações dos direitos infanto-juvenis por parte do poder público, saem do órgão com a sensação de frustração<sup>11</sup> e desamparo.

Muitos dos agentes sociais os quais foram cooptados pela administração municipal, em relação a colegiados antigos, quando deixam de ser conselheiros tutelares, passam a fazer parte do quadro da administração local. Atualmente os conselheiros tutelares veem essa oportunidade, de, futuramente, posterior à estada na função que exercem e ao comportar-se como manda os interesses daqueles que estão no poder, estarem participando, posteriormente, em algum cargo da administração pública municipal justamente por terem sido “parceiros”. Diferentemente se tivessem colocados em prática aquilo que lhe é atributo, distancian-do-se das amarras e desvios funcionais, feitos os devidos encaminhamentos de violação de direitos, por exemplo, ao Ministério Público (MP), na visão destes, “*não conseguiriam de maneira alguma um futuro posto na administração municipal uma vez que a relação teria se desenvolvida de maneira conflituosa*”, disse um conselheiro tutelar.

Mesmo sendo cômico da proximidade que os conselheiros apadrinhados possuem com o poder público municipal evidencia-se a falta de estrutura do órgão: inexistência de recursos humanos para poder agilizar as intervenções do colegiado, falta de material, indisponibilidade de veículo para fazer as visitas domiciliares, baixos salários para com o grande número de atividades complexas que devem ser desenvolvidas, entre outras. Contudo, nada disso é levado com seriedade pelo poder público municipal. O que se percebe é que a administração

<sup>11</sup> Corriqueiramente escutamos da sociedade civil que o Conselho Tutelar “não faz nada”, que é inútil ir ao órgão porque não obtêm respostas ou atitudes que visem solucionar sua situação. Essas falas possuem uma carga simbólica importante porque é consequência de todo *esse processo desviante e cheio de vícios* onde estão envolvidos a sociedade civil, os representantes políticos e os agentes tutelares. Tudo isso converge para essa situação de ineficiência institucional.

local não tem interesse de ver o órgão com a estrutura necessária para desenvolver suas atividades, tendo em vista que isso implicaria na autonomia de atuação e consequentemente em ações efetivas de fiscalização das ações em relação às políticas públicas voltadas a infância e juventude no município.

O que verdadeiramente há é uma cooptação e consequentemente submissão do colegiado a partir do momento que tiveram suas candidaturas patrocinadas pelos representantes públicos do poder local. *Os conselheiros tutelares se configuram como uma extensão dos interesses da administração municipal* que pouco ou nada faz justamente porque a raiz do mal-estar começa a partir do momento que os sujeitos-candidatos se submetem ao pleito apadrinhado por aqueles.

O conselheiro tutelar passa a fincar um elo direto aos interesses de alguma figura política local, evidenciando sua subjugação e submissão. As ações tutelares nesse momento ficam bastante comprometidas, ou pode-se dizer que chegam a resultados irrisórios no plano da defesa dos direitos infanto-juvenil. Ações as mais escusas possíveis são trabalhadas dentro desse espaço, tais como: arregimentação de documentação para a população de diversas faixas etárias de pessoas que são encaminhadas pelo candidato a vereador ou prefeito; o veículo que deveria ser utilizado apenas para ações tutelares passa a ser arregimentado para viagens a parente e amigos, lazer, ou qualquer outro objetivo longe daquilo que deveria ser inerente as prerrogativas do órgão. Outra utilização são as visitas as famílias que ao longo do tempo foram sendo acompanhadas pelo CT e agora o conselheiro tutelar retorna a casa dos mesmos não para o acompanhamento da situação refratária a que levaram aqueles a estarem no rol tutelar, mas sim para apresentação e arregimentação de voto para o candidato no qual este está vinculado. Além disso, temos a seletividade das situações/processos para aquelas pessoas que pertencem ao grupo político em que o conselheiro tutelar integra. Se o indivíduo não faz parte do grupo político integrante do conselheiro tutelar, e mais ainda, se esse mesmo indivíduo faz parte de um grupo político adversário, a situação/problema que levou o cidadão a recorrer ao órgão simplesmente é ignorada.

Assim, todas as forças e dispêndio de tempo os quais são arregimentadas para pôr em prática os interesses acima descritos fazem com que as situações que envolvem criança e adolescente sejam deixadas de lado, corroborando com a fragilidade da principal política pública de defesa das crianças e adolescentes.

#### **DIANTE DESSE MAL-ESTAR COMO FICA A SITUAÇÃO DA ATUAÇÃO TUTELAR, ORGANIZAÇÃO, AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DAS AÇÕES COTIDIANAS?**

Através dos relatos, confirma-se que muitos daqueles que conseguem estar no cargo de conselheiro tutelar não possuem uma proximidade das refrações da questão social que envolve a criança e o adolescente antes de adentrarem esse

*locus* de atuação. Muitos começam a debruçar-se com as refrações na condição de membro do CT. Portanto, o conhecimento destes é muito pouco, ou quase nada, como alguns falam que “*aprendemos a lidar com os problemas que aparecem na marra mesmo*”. Essa situação se agrava ainda mais porque não possuem auxílio para *capacitação continuada*, algo prescrito no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90).

Questões relacionadas à mediação de conflitos, lidar com situações refratárias (DONZOLET, 2001) como estupro, violência intrafamiliar, negligência, é desconhecido destes que se enveredam na função; o que colocam em prática nas mais variadas situações é aquilo que trazem da vivência, do seu cotidiano. Mas como ter a garantia de que, o que trazem do cotidiano são as ferramentas adequadas para lidar com situações bastante peculiares, que envolvem situação intrafamiliar e de descumprimento dos direitos desses sujeitos? O que trazem do seu *espaço campo*, condicionado ao *habitus* (BOURDIEU, 1989) e os dispositivos microssociais de sua vivência, serão as prerrogativas que darão a tônica do seu fazer profissional no micro campo de atuação tutelar.

Mesmo em situações onde passam por determinado treinamento/capacitação, contudo, a duração é irrisória e superficial, ocorrendo no mesmo momento em que todos já estão na ponta do iceberg tendo que lidar com as mais variadas situações. Esse pequeno espaço conferido à assimilação do conhecimento para uma ação qualificada de intervenção tutelar não é o suficiente para que estes profissionais do social possam intermediar situações bastante delicadas no âmbito do Conselho Tutelar.

Corriqueiramente o CT convive com situações as mais diversas possíveis em termos de problemas intrafamiliar infanto-juvenil. São situações que chegam a qualquer momento e horário. E diante dessa situação percebe-se a dificuldade de se fazer um planejamento estratégico em um espaço bastante peculiar. Um exemplo corriqueiro é a existência de muitos convites para estarem presentes nas instituições de ensino para esclarecerem questões pertinentes aos direitos e deveres de crianças e adolescentes. Contudo, quase sempre esses encontros não acontecem, justamente porque no momento do encontro/palestras surgem situações (várias) que impossibilita a estada de conselheiros tutelares nos estabelecimentos de ensino, ou em visitas agendadas, oriundo da possível (de)sorganização da agenda de atividades que ocorrem não só no município de Horizonte, como na maioria dos colegiados do Estado do Ceará.

Contudo, criar um cronograma de atuação diante de um espaço que trabalha com o dito *inesperado* (MORIN, 2001) não é tarefa fácil. O inesperado, no que diz respeito a violação de direitos, não tem horário para acontecer; volta e meia os membros do CT são chamados a estarem presentes em qualquer instituição ou órgão, independente do horário. Não dá para prever qual momento

teremos conselheiros tutelares disponíveis<sup>12</sup> com vistas ao delineamento de ações que visam a prevenção, esclarecimento e repasse do conhecimento do ECA/90 nos vários setores da sociedade civil.

Atualmente são poucos os Conselhos Tutelares os quais tivemos acesso que possuem algum plano de médio prazo a ser delineado. Os que possuem, falam que foram organizados por técnicos contratados pela prefeitura municipal, justamente porque os membros do órgão desconhecem como proceder a elaboração de um plano de ação. Mas falam que as ações ora escritas não saem do papel, uma vez que a dinâmica do órgão não consegue seguir as atividades programadas por causa do *inesperado* situacional e porque o conhecimento técnico delineado fica muito longe da realidade. É o velho “abismo entre a lei e a realidade”, no plano teórico e prático, delineado no trabalho da pesquisadora Ângela Pinheiro (2006).

Diante dessa situação, observamos a dificuldade do órgão em cumprir metas, em ter um indicativo das ações as quais foram realizadas, bem como as intervenções que são realizadas corriqueiramente.

Em relação aos registros dos casos que por lá passam, há a existência de um mecanismo denominado de Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA<sup>13</sup>), mas muitos possuem dificuldades de se fazer o registro. Expõem que são muitas perguntas e que falta tempo para realizarem os devidos cadastros, e que não existem, para além dos conselheiros, outros profissionais que possam auxiliá-los na execução das atividades. Para confirmar essa situação, atualmente poucos municípios “alimentam” o SIPIA justamente por causa da dinâmica do locus de trabalho, que se configura em diversas atividades: atendimento individual, fazer relatório situacional, inúmeros documentos específicos do Conselho Tutelar, casos inesperados, visita domiciliar, notificações, verificações in locus, acompanhamento de casos, requisições de diversos serviços públicos, entre outras atividades que já foram delineadas acima. Os que ainda conseguem realizar algum

---

<sup>12</sup> Poderia estabelecer a experiência do *rodízio* onde cada conselheiro tutelar ficaria responsável por cada atividade. Contudo, algo específico ao Conselho Tutelar do Município de Horizonte travava essa possibilidade. Antes de assumir o cargo em 2010, cada conselheiro tutelar trabalhava três (3) dias semanais. Com a nova gestão isso prevaleceu pactuado com o executivo municipal de que os conselheiros tutelares trabalhariam três dias na semana como ocorria anteriormente. Logo, apenas três conselheiros tutelares estavam ao dispor diariamente para o exercício tutelar. Com o crescimento população ocorreu uma forte demanda, fazendo com que os três conselheiros não mais dessem conta das atividades diárias. Essa situação foi levada ao executivo municipal em inúmeras reuniões para que os conselheiros tutelares passassem a trabalhar quatro (4) dias na semana e que, obviamente, tivesse um acréscimo de seu salário. Contudo, o executivo municipal não cedeu o acréscimo ao salário tendo em vista que na visão dele – do executivo municipal – o favor por ele já teria sido feito ao ajuda-los – financeiramente - na eleição ao cargo de conselheiro tutelar. E assim, se passaram os cinco (5) anos de mandato, com três conselheiros tutelares na atividade diária recebendo o mesmo salário ao longo de mais de cinco anos.

<sup>13</sup> Fonte: <http://www.sipia.gov.br/>. SIPIA (Sistema de Informação para a Infância e Adolescência). Criado para que os Conselhos Tutelares possam disponibilizar informações a respeito dos casos que ocorreram e foram assistidos e acompanhados pelo olhar tutelar. Serve para que os entes governamentais tenham a disposição um mapeamento de casos com os objetivos de propor políticas públicas efetivas de acordo com a radiografia social em que criança e adolescentes estão inseridas.



registro se percebem quão pouco são as informações diante da quantidade de casos que por lá passam.

O poder público também não possui interesse em reorganizar essa situação. Percebe-se que para ter um plano de atividades para ser delimitado pelos conselheiros faz-se necessário um plausível treinamento. Conhecer profundamente as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90) requer capacitações sistemáticas e um dispêndio de atenção por parte do órgão competente, algo que não ocorre; para criar um banco de dados é necessário a existência de recursos humanos para poder ajudar no registro dos casos que recebem o crivo do olhar tutelar. Ter conhecimento do fundo da Infância e Juventude do Município requer treinamento do colegiado, contudo, isso não é disponibilizado ao órgão, além dos já pontuados problemas da falta de estrutura de trabalho.

## CONCLUSÃO

O Conselho Tutelar (CT) em sua concepção inicial tem por base a participação da sociedade civil na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Essa participação da sociedade deve-se pautar de maneira democrática, onde as pessoas não sejam influenciadas por interesses particulares e difusos, a agirem conforme os interesses de um grupo ou de pessoas que buscam desviar<sup>14</sup> e deturpar esse mecanismo de defesa e participação social.

O que mais chama atenção e o que mais dá curso as ações do CT é a importância de se ter autonomia institucional. Ter autonomia em sua função é dar curso as atribuições que estão circunscritas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90) sem a interferência de fatores externos.

No âmbito municipal, onde os Conselhos Tutelares estão instalados, é corriqueira a violação de direitos por parte do poder público, da sociedade e da família. No que concerne ao poder público, percebemos quão negativo é a vinculação dos membros do colegiado com o executivo municipal, visto que muitas das violações de direitos advêm deste e se faz necessária uma ação enérgica por parte dos conselheiros tutelares para poder reconfigurar direitos transgredidos.

---

<sup>14</sup> Na escolha dos membros do Conselho Tutelar do município de Horizonte, não diferente do que ocorre nas eleições proporcionais municipais para a escolha dos representantes ao cargo do executivo e legislativo, observamos a existência de grupos que escolhem uma figura para representá-los no pleito tutelar. Até aí tudo bem se esse mesmo grupo ou figuras locais não interferissem através do “toma lá da cá” impelindo os eleitores a votarem no mesmo. É aquilo que há muito já expôs Leal (2012) em sua obra “Coronelismo, enxada e voto”. Podemos exemplificar essa subjugação quando, por exemplo, determinado vereador local aluga um espaço de lazer – sítio – para arregimentar e “pedir” que “seus amigos” votem no “seu” candidato. Nesse momento é servido “comes e bebes gratuito” a fim de afeiçoá-los para votarem no candidato que representa seus interesses. Além disso, temos o denominado “porta a porta” realizado pelo (a) vereador(a) no período eleitoral juntamente com seu candidato ao posto de conselheiro tutelar nas casas em que este – o eleitor – “possui dívidas” para com o representante político local.

Atento para o fato de que foi um ganho constitucional descentralizar essa política pública voltada para a infância e juventude. Contudo, os vícios e deturpações do jogo do poder que se encontram no emaranhado político partidário que se desenvolve nas eleições proporcionais acabaram que sendo incorporadas as eleições a função de conselheiro tutelar. Portanto, o que se deve sanar não é a relação em si entre poder público e Conselho Tutelar, mas sim o mal-estar das práticas coronelistas, paternalista e mandonistas (LEAL, 2012) que implica na limitação da autonomia institucional do órgão.

O órgão Conselho Tutelar ainda é visto pela população como um espaço de alocação de trabalho, daí a *identidade* e a *vocação* - este compreendido através do histórico - daqueles que se disponibilizam a ser candidato ao cargo tutelar. Os conselheiros tutelares desta reflexão tinham como primeiro objetivo a busca pela ocupação de trabalho e não possuíam nenhuma relação direta com a causa da infância e juventude. Isso é um empecilho para a atuação autônomo institucional quando inúmeros outros elementos não funcionam: falta de treinamento inicial, capacitação sistemática e condições de trabalho.

Além disso, o mal-estar se desenvolve a partir do momento que temos o “financiamento” da campanha de candidatos ao órgão por políticos locais. A finalidade primeira desse financiamento, entre outras coisas, é justamente a subjugação dos membros do colegiado ao poder local. Ao vincular-se financeiramente, “o conselheiro fica em dívida” para com aquele que foi seu “braço de ferro” e que encabeçou sua campanha. Dessa forma, agora na condição de profissional do social, esse se vê na linha tênue em não dar curso a ações que possam colocar a administração local em situação “desagradável” frente à jurisdição.

São inúmeros os casos<sup>15</sup> em que conselheiros tutelares “lavam as mãos” em não dar curso à determinada ação frente o Ministério Público (MP) justamente por ter “boas relações” com o poder executivo. A troca de favor entre ambos configura-se em um mal-estar que resvala na atuação ineficiente do CT, e o que vemos são situações onde crianças e adolescentes veem seus direitos sendo violados enquanto que os agentes sociais de proteção nada fazem justamente por serem uma extensão dos órgãos que violam tais direitos.

Diante de uma situação como essa, percebe-se que o Conselho Tutelar, desde a sua gênese, não se configura naquilo que foi pensado inicialmente como uma instância de proteção dos direitos e deveres das crianças e adolescentes. O que vemos é mais *um espaço de prolongamento do poder existente dos interesses políticos locais, cheio de vícios e que estão a serviço dos interesses daqueles que querem*

---

<sup>15</sup> Casos como engavetamento de denúncias de diretores escolares que violam direitos de crianças e adolescentes, mas que por ser apadrinhado político de terminado representante e por ser cômico disso, a denúncia é engavetada, não levando para conhecimento do Ministério Público (MP). Violações de direitos por várias pessoas que são tidas como “cabo eleitoral” do representante que ajudou na eleição ao cargo de conselheiro tutelar é corriqueiramente deixado de lado e o que se observa é a prática da impunidade em um espaço que foi criado para garantir e preservar direitos.

*permanecer no poder*. Como fala Michel Foucault em sua obra *Microfísica do Poder* (1979), “as relações de poder estão em todos os espaços”, e o CT não poderia ser diferente, onde encontramos diferentes maneiras de arregimentar os mais diferentes interesses.

Isso se revela pelo interesse que os políticos locais da cidade têm em investir nas candidaturas. E em troca desse investimento - do *capital político* (BOURDIEU, 1989) e “financeiro” que foi utilizado no momento do processo eleitoral - temos a subjugação, cooptação, submissão dos que são eleitos em relação ao apadrinhamento oferecido.

A participação de qualquer ator político está condicionada a situação contextual (BOBBIO, 1986) e o CT e seus membros não estão imunes a isso. Vivemos numa sociedade regida pelo mandonismo, patriarcalismo, troca de favores, subserviência daqueles que estão em situação social de vulnerabilidade em relação aos detentores do poder. As eleições a função ao cargo, assim como as eleições proporcionais, também sofrem vícios e deturpações fragilizando a concepção de democracia participativa.

A busca por caminhos alternativos a esta situação só se dará quando a população tiver as condições necessárias para poder fazer suas próprias escolhas sem a interferência de terceiros. Para isso, é necessário que os ganhos constitucionais saiam do papel. Que a Constituição Federal do Brasil de 1988 seja uma realidade e não um horizonte ainda a ser galgado.

Essa afirmação é muito cara, mas ousamos dizer que a instância Conselho Tutelar (CT) na atualidade está muito longe de ser aquilo que se quer e necessita como órgão de proteção. Em outras palavras, é como se não existisse. Visualizamos como sendo mais um espaço de interesses do poder político municipal, atendendo como um local onde está circunscrito o interesse da afirmação e perpetuação das amarras dos currais eleitorais pelas figuras políticas locais.

O espaço tutelar, engendrado por essas relações sociais com inúmeros interesses em questão, afasta-se da concepção inicial e suas prerrogativas, criando um novo significado social ainda não plausível de definição. Ou então podemos inferir que, ainda por estar com quase vinte e nove (29) anos da existência do ECA/90, esse espaço ainda esteja vivenciando as conflitualidades oriunda de uma sociedade que precisa amadurecer em relação a questões sobre participação social, representação e própria democracia.

A exemplo disso trouxemos a candidatura ao cargo de vereador do Conselheiro Tutelar E.S.N. que procurou entre os anos de 2010 a 2012 engendrar todo tipo de relação através do trabalho tutelar para arregimentar alianças populares para que pudesse ser eleito nas eleições municipais em 2012.

Os demais conselheiros tutelares que não saíram como candidato as eleições proporcionais estiveram presentes nas eleições municipais como “cabo

eleitoral” do vereador que financiou sua campanha ao cargo. É corriqueiro ver no espaço do CT, no período político eleitoral municipal, pessoas procurando o conselheiro tutelar para intermediar ligações com o candidato a vereador. Nesse momento o CT se configura mais como sendo um comitê político-eleitoral onde os agentes tutelares retiram suas vestes - os quais tentam esconder - e passam a se debruçarem em “ajudar” de forma direta, objetiva e explicitamente na eleição do padrinho político.

Portanto, diante de uma sociedade marcadamente regida por desvios (deturpações e vícios) na escolha de seus representantes, a eleição dos membros ao colegiado, como pode ser constatado, também sofre influência dessa situação. Muitos dos candidatos recebem a “mão-amiga” em forma de ajuda dos representantes políticos locais. Logo, muitos dos candidatos que conseguem adentrar o colegiado possuem vínculo com aqueles que estão no poder. “[...] os pressupostos deliberativos asseguram o vínculo entre democracia e liberalismo ocasionando uma falsa sensação de que população possa deliberar, onde na verdade sabe-se que quem delibera é uma elite política às portas fechadas.” (MOUFFE, 2005, p.105).

Uma das questões mais debatidas na era contemporânea são a eficácia e a eficiência dos canais de participação social. Dessa forma, é importante refletir essa relação sobre os rebatimentos no cotidiano de atuação dos conselheiros tutelares. Diante do que já foi exposto, situo, pois, a partir da análise acima, os *mal-estares* como consequentes destas situações em que a atuação tutelar estará vinculada à rede de interesses políticos locais nem sempre conectada com as necessidades da criança, do adolescente, das famílias e da sociedade civil em geral.

Mal-estares surgem para a sociedade a partir do momento que o Conselho Tutelar deixa de lado os interesses daqueles que deveria defender, ou seja, os direitos do segmento infanto-juvenil. Quando identificada esta disjunção, supostamente o Conselho Tutelar passa a ser percebido como uma *instância utópica de democracia participativa*<sup>16</sup>, uma vez que desde a eleição ao cargo, bem como as ações dos conselheiros eleitos passam a estar vinculadas a interesses externos ao próprio Conselho.

Dessa forma, pode-se constatar que a relação que se dá entre o Conselho Tutelar e o poder público municipal, delineada pela intervenção deste na escolha dos membros do colegiado tutelar afeta a qualidade e a autonomia de atuação do conselheiro tutelar, sendo, assim, uma fonte de mal-estares presentes nos agenciamentos cotidianos dos conselheiros tutelares.

Portanto, para a efetivação de práticas verdadeiramente pautadas nas diretrizes do ECA/90 e que venha trazer os frutos necessários para se colocar em

<sup>16</sup> Eram recorrentes na literatura internacional a ideia de que era quase impossível a criação de espaços de participação nos países da América Latina por causa das características das instituições políticas e de seus atores políticos. Recorrem a tese de que as instituições estariam dominadas por pactos e acordos informais e elitistas e pela fraqueza da sociedade civil (Grindle & Thomas, 1991).

prática os verdadeiros direitos das crianças e dos adolescentes faz-se oportuno que os membros tutelares possuam efetivamente sua autonomia garantida. A quebra dessa relação espúria e desviante entre colegiado tutelar e poder público municipal deve ocorrer urgentemente; a autonomia daquele deve sair do papel para que se tenha um colegiado atuante, protetivo e compelido para com a defesa daqueles que precisam de uma efetiva autonomia de atuação.

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano I**: as artes do fazer. Petrópolis: Vozes, 1994.
- COSTA, J. F. **Ordem médica e norma familiar**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- CÔRTEZ, S. M. V. **Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e assistência social de Porto Alegre**. Porto Alegre: s. n., 1995. (Mimeo.)
- DONZOLET, J. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 2001.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: 1979.
- GRINDLE, M. S. & THOMAS, J. W. **Public Choices and Policy Change**: the political economy of reform in developing countries. London: The Johns Hopkins University Press, 1991.
- GOLDMAN, M. Uma categoria do pensamento antropológico: a noção de pessoa. *In*: Goldman, M. (Org.) **Alguma Antropologia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LEFEBVRE, H. **The survival of capitalism**. London: Allison and Busby, 1973.
- LESSA, S. **A ontologia do ser social**. Maceió: EDUFAL, 1996.
- LÉVI-STRAUSS, C. **Tristes trópicos**. Trad. Rosa Freire D'aguilar. São Paulo: Companhia das letras, 1996.
- MAUSS, M. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Cosac & Naify, 1989.
- MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimentos sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- MOUFFE, C. **On the political**. London: Routledge, 2005.
- MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 3. ed. São Paulo. Editora Cortez; Brasília, 2001.
- MOSCOVICI, S. **A representação social da psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7. ed. São Paulo, Cortez, 2008.
- PAIS, J. M. **Nos rastros da solidão**. Deambulações sociológicas. Porto, Âmbar, 2006.

PINHEIRO, Â. A. A. **Criança e adolescente no Brasil**: por que o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

DEL PRIORE, M. **Historia da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2007.

ROUDINESCO, E. **A família em desordem**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

VELHO, G. **Individualismo e cultura**: notas para uma antropologia das sociedades contemporâneas. 5. ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1981.

---

Recebido: 05/06/2019

Aceito: 14/09/2019

