



# 8º Encontro Internacional de Política Social 15º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Questão social, violência e segurança pública:  
desafios e perspectivas

Vitória (ES, Brasil), 16 a 19 de novembro de 2020

---

Eixo: Direitos Humanos, Segurança Pública e Sistema Jurídico.

## Os 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar

Rodrigo Silva Lima<sup>1</sup>  
Lídia Maria de Souza Porto<sup>2</sup>

**Resumo:** Em 2020 o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) completa 30 anos e esse trabalho apresenta breves críticas às alterações promovidas, pelos governos brasileiros, nessa lei. Demonstra os impactos dessas mudanças, principalmente, junto aos Conselhos Tutelares e a pressão cotidiana que esses conselheiros sofrem, identificando avanços e ameaças ao ECA. Por fim destaca estratégias de fortalecimento da concepção de proteção integral de crianças e adolescentes.

**Palavras-chave:** Conselho Tutelar; Estatuto da Criança e do Adolescente; Direitos Humanos; Formação Continuada.

## The 30 years of the Child and Adolescent Statute and the Tutelary Council

**Abstract:** In 2020, the Child and Adolescent Statute (ECA) celebrates its 30th anniversary and this work presents brief criticisms of the changes promoted by the Brazilian governments in this law. It demonstrates the impacts of these changes, mainly with the Tutelary Councils and the daily pressure that these councilors suffer, identifying advances and threats to ECA. Finally, it highlights strategies for strengthening the concept of comprehensive protection for children and adolescents.

**Keywords:** Tutelary Council; Statute of Children and Adolescents; Human rights; Continuing Education.

### 1 – INTRODUÇÃO

A positivação do ECA sinaliza um projeto de sociedade diferente e sem rupturas nos marcos de uma democracia liberal. Ao longo das três últimas décadas, os governos brasileiros incorporaram dezenas de alterações no texto original do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. E, nesse sentido, a sociedade tem travado uma batalha político-ideológica, tanto na interpretação do ECA, como acerca da realidade que atinge ao seu público alvo, seja por meio da produção acadêmica, dos projetos de Parlamentares, das pautas dos veículos de comunicação e dos segmentos profissionais envolvidos ou não com a defesa dos direitos humanos.

O conservadorismo e o desconhecimento da lei contribuem para leituras reducionistas presentes nos programas de televisão, em pronunciamentos populistas e nas redes sociais, mesmo sendo o ECA criado a partir da Convenção sobre os Direitos

---

<sup>1</sup>Assistente social e Doutor em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor adjunto do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Email: [rodrigorrod@hotmail.com](mailto:rodrigorrod@hotmail.com)

<sup>2</sup>Assistente social e Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense. Email: [lidiaporto@gmail.com](mailto:lidiaporto@gmail.com)

da Criança (1989), um dos instrumentos de direitos humanos que apresentam maior capilaridade e apoio na história da civilização, com adesão de 196 nações. As leituras contrárias à lei reforçam mitos de que “o ECA é uma norma permissiva” e incitam a confusão entre impunidade e inimizabilidade dos adolescentes.

Por fim, cabe ressaltar, no bojo dessa discussão, a função do Conselho Tutelar (CT), no cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes. Esse órgão constitui uma das principais inovações do ECA e os conselheiros tutelares, em mais de cinco mil municípios brasileiros, tem um papel de relevância pública, mas nem sempre esse reconhecimento os impede de sofrer todo tipo de pressão em seu cotidiano.

A partir de dados parciais de pesquisa, juntos aos conselheiros tutelares, são revelados os avanços e ameaças ao ECA. Se, por um lado, há o ataque da legislação e, conseqüentemente, do Conselho Tutelar, por outro lado, também há possibilidade de estratégias de mobilização, por meio de projetos de extensão universitária, contribuindo para o trabalho de base, a disseminação da produção do conhecimento, estratégias conjuntas de resistência para proteção integral de crianças e adolescentes

## 2 – ALTERAÇÕES NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os governos brasileiros, confrontados pela sociedade civil e por exigências de organismos internacionais, nas distintas fases de ajuste estrutural, incorporaram pelo menos três tendências: 1) neoliberal, com Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique (PEREIRA, 2000. BEHRING, BOSCHETTI, 2007), 2) liberal social, com Lula e Dilma Rousseff (CASTELO, 2009. WERNECK VIANA, 2005) e, 3) ultraliberal, com Temer e Bolsonaro (CISLAGHI, DEMIER, 2019). Se nas duas primeiras tendências houve de maneira incompleta, uma ênfase nos direitos humanos, pode-se dizer que há na última tendência uma confusão ideológica que coloca em xeque os avanços obtidos, inclusive, a democracia e a dimensão laica do Estado.

No governo de Fernando Collor de Melo, a Lei 8.242/1991 foi a única alteração do ECA. Além de prever a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, órgão paritário e de natureza deliberativa em nível nacional, os artigos 132, 139, 260 incorporaram a noção de “processo de escolha” ao invés de eleições para o Conselho Tutelar. Dessa forma buscou-se ampliar a

participação da sociedade, sem restringir tal decisão ao público adulto e com o título de eleitor. Fez também um ajuste para favorecer a arrecadação por meio dos Fundos Especiais<sup>3</sup>.

No governo Itamar Franco, que assumiu após o processo de *impeachment* de Fernando Collor, tivemos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Essa conquista social, mesmo diante de contradições, foi fundamental na regulamentação de uma das três políticas que compõe a Seguridade Social, “as políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo” (BEHRING, BOSCHETTI, 2007, p. 51).

Em oito anos do governo FHC (1995-2002), são efetuadas 04 (quatro) mudanças no ECA. A primeira, por meio da Lei 9.455/1997, que revoga o artigo relacionado às penas dos crimes de tortura. No mesmo ano a Lei 9.532/1997, que alterou a legislação tributária federal, preconizando a dedução do imposto de renda e a doação para entidades de utilidade pública. No ano seguinte, a Emenda Constitucional n.º 20/1998, que modificou o sistema de previdência social e estabeleceu novas formas de contratação de jovem aprendiz, aumentando de 14 para 16 anos de idade, o registro em carteira de trabalho. A última mudança, no que tange os direitos humanos, foi por meio da Lei 9.975/2000, que estabeleceu penas para crimes de exploração sexual, dentre outros.

Os oito anos de governo Lula (2003-2010), foram marcados por mudanças expressivas na legislação social. Os atores do SGD<sup>4</sup> juntamente com a Secretaria Especial de Direitos Humanos realizaram as maiores e mais significativas alterações no ECA. Contudo, a continuidade das políticas de ajuste adotadas por FHC, na gestão de Luiz Inácio, ampliou os mecanismos de “combate à pobreza” e seu projeto de governo, caudatário de um legado de esquerda, não se traduziu em alterações substantivas da

---

<sup>3</sup> Esses fundos, municipais e estaduais, são gerenciados por Conselhos de Direitos e se confundem com o orçamento, envolvem relações de poder e maior aderência e participação da sociedade civil e menor responsabilização do Estado.

<sup>4</sup> O poder público (Ministério Público, Juizado da Infância e da Juventude, Defensoria Pública, Secretarias de Governo); A família; (natural, extensa, adotiva); A sociedade civil (ONGs, associações comunitárias, sindicatos, universidades, igrejas); Os órgãos de controle social e de defesa dos direitos (Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares, Conselhos profissionais); As instâncias privadas (Fundações e grupos empresariais).

ordem social, “Lula chegou ao poder para buscar algo que não fosse nem reforma, nem revolução” (ALMEIDA, 2011, p. 233).

Contabilizam-se nessas duas gestões 09 (nove) mudanças, dentre as quais, merece destaque: 1) A manutenção do sigilo da identidade é preservada, a Lei 10.764/2003 preconiza que é vedada a divulgação de atos judiciais, policiais e administrativos que digam respeito a crianças e adolescentes a que se atribua autoria de ato infracional; 2) É ampliada a concepção de saúde integral – Sistema Único de Saúde (SUS), pois antes a legislação mencionava, somente, o direito ao atendimento médico (Lei, 11.185/2005); 3) Em situações de desaparecimento de crianças e adolescentes a Lei 11.259/2005 descarta esperar 48h e as autoridades, sejam elas o Conselho Tutelar, a Polícia Civil, dentre outras, devem ser comunicadas imediatamente; 4) No campo das inovações tecnológicas, a Lei 11.829/2008 faz menção às ações de combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil e de criminalização de condutas relacionadas à pedofilia na internet; 5) Por último, e não menos importantes, são operacionalizadas o maior número de alterações do ECA, em 2009. A Lei. 12.015 prevê a aplicação de penas, para aqueles que usam de salas de bate-papo da internet, com o fito de coibir perversões sexuais e práticas eróticas com crianças e adolescentes. E a Lei 12.010 que traz o maior impacto, para o Conselho Tutelar. Apelidada de “lei da adoção”, delinea novos procedimentos para adoção, incentivo à convivência familiar e comunitária e ampliação da noção de família. A aplicação da medida de acolhimento institucional (abrigamento), como responsabilidade do Conselho Tutelar, uma inovação trazida com a promulgação do ECA, perde espaço se reintroduz a centralidade do Juiz na aplicação dessa medida, algo preocupante e que reforça a judicialização (FIGUEIREDO, 2012).

Dilma Rousseff, em seis anos de governo (2010-2016), introduziu um significativo número de alterações também, 08 (oito) no total. A Lei 12.415/2011, acrescentou, no parágrafo único do art. 130, a fixação provisória dos alimentos de que necessitem a criança ou o adolescente dependente do agressor. A Lei 12.594/2012, dentre outras questões, instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), fundamental para romper com a lógica da extinta FUNABEM.

Já a Lei, 12.696/2012, alterou os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei para dispor sobre os Conselhos Tutelares. O texto dessa Lei, que merece o destaque, dispõe

sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros. Nesse sentido, é assegurado o direito a cobertura previdenciária; gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal; licença-maternidade; licença-paternidade e gratificação natalina. E deverá constar da lei orçamentária municipal a previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar, à remuneração e à formação continuada dos conselheiros tutelares<sup>5</sup>.

Além disso, a Lei 12.962/2014 altera o ECA para assegurar a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade; a Lei 13.010/2014 (apelidada de “Lei Menino Bernardo”), estabelece o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante. A Lei 13.046/2014 obriga as entidades a terem, em seus quadros, pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes. Por fim, as duas últimas leis implementadas, antes do processo de impeachment, traduzido por um golpe em Dilma, que alçou a direita ao poder, a Lei 13.106/2015 tornou crime vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebida alcoólica a criança ou a adolescente e a Lei 13.257/2016 introduz nova redação para o trecho relacionado à saúde da mulher, parto humanizado e atendimento pré-natal no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como inclui Parágrafo Único ao 3º art. “Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem”.

O golpe em 2016 é a expressão conservadora da luta de classes e da seletividade presente nos fenômenos de criminalização das diferenças. O processo capitaneado por grupos poderosos, sustentado por parte do empresariado, da grande mídia, e do judiciário e significativa parcela da classe média, alimentou uma onda conservadora em nossa jovem e frágil democracia.

---

<sup>5</sup> Ou seja, há previsão legal para a formação continuada, mas ainda são tímidas as ações nesse sentido. O Curso de Extensão “Conselheiros Tutelares e Educadores Sociais Trabalhando a Ação Política com Crianças e Adolescentes” – CONTESTAÇÃO POLÍTICA, da UFF, é uma das poucas ações existentes na Universidade Pública direcionado a esse público.

Desde que Michel Temer assumiu a Presidência uma série de direitos sociais passaram a sofrer um sistemático ataque, as conquistas da Constituição Federal de 1988 estão seriamente ameaçadas e, ao mesmo tempo, avança a ideologia de projetos ultraliberais. Observa-se, portanto, três objetivos: 1) o de reduzir a lógica de direitos sociais constitucionais focalizando a proteção social; 2) o de enfraquecer o serviço e os servidores públicos com precarização das condições de trabalho (aumento das cobranças por produtividade e imposição de dificuldades para organização política e sindical) e 3) o de constranger moralmente, todos aqueles considerados inimigos, com vistas ao silenciamento das divergências políticas.

Nesse sentido abre-se uma oportunidade para que os setores, ainda mais conservadores, concluam o trabalho que sempre buscaram fazer desde a Assembleia Nacional Constituinte (sob a alegação de que as demandas não cabem no orçamento). Infelizmente, o primeiro passo para o abismo social, que atinge diretamente, dentre outros setores, as crianças e os adolescentes, foi a aprovação da Emenda Constitucional 95 – do teto dos gastos – criadora de um novo regime fiscal que congelou as despesas primárias em saúde e educação por vinte anos.

Em dois anos de governo Temer (2016-2018), foram enumeradas 04 (quatro) mudanças no ECA. A Lei 13.306/2016 fixou em cinco anos a idade máxima para o atendimento na educação infantil. A Lei 13.431/2017 criou o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; a Lei 13.509/2017 dispõe sobre adoção e, por último, a Lei 13.715/2018 sentencia que “a condenação criminal do pai ou da mãe não implicará a destituição do poder familiar, exceto na hipótese de condenação por crime doloso sujeito à pena de reclusão contra outrem igualmente titular do mesmo poder familiar ou contra filho, filha ou outro descendente”.

Com a eleição de Jair Messias Bolsonaro para Presidente do Brasil, em 2018, e a ampliação dos Parlamentares vinculados aos partidos conservadores, um dos princípios da Convenção Sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral da ONU, e do texto que preconiza o ECA estão ameaçados.

Dentre as várias polêmicas relacionadas aos direitos humanos, uma delas está relacionada à manutenção da maioria penal aos 18 anos de idade. O caminho para resolução dos conflitos não passa pela redução da maioria e é necessário

combater toda confusão em torno da inimizabilidade e da impunidade, onde o fato de os adolescentes serem tratados de maneira diferente dos adultos, não significa dizer que ficam impunes diante da realização de ato infracional (FALEIROS, 2004). Outro aspecto importante, para além de demandar aporte financeiro de municípios para formação continuada, é o estreitamento da relação com as universidades por meio dos cursos de extensão. São algumas das estratégias que se somam ao apoio das ações culturais e políticas realizadas por crianças, adolescentes e jovens, sejam por meio dos grêmios estudantis, das batalhas de passinhos nas favelas, das rodas culturais com poesias e confronto de Raps e as campanhas educativas, como o “Amanhecer contra a redução” (LIMA, SIMAS e SCHIMDT, 2019).

O atual chefe do Poder Executivo Federal, em seu “Plano de Governo”, mencionou, dentre outras coisas, um pacote de ações para reduzir homicídio, roubos e outros crimes<sup>6</sup>, em que sinaliza claramente a redução da maioridade penal para 16 anos. Como afirmam Cislighi e Demier (2019), sob a égide do neofascismo e das determinações de uma democracia blindada, numa obstinada sucessão de atropelos políticos, deselegância pessoal e violências de múltiplas ordens, busca-se “reconfigurar a economia, o espaço e as relações sociais do país de modo a adequá-lo às novas necessidades de acumulação de um capital estrangeiro e nacional cada vez mais vampiresco e parasitário” (Ibidem, p. 11).

Em menos de dois anos, o atual presidente, operou 06 (seis) alterações no texto do ECA, e, nesse caso, vem imprimindo uma abordagem moralizante, tutelar e punitiva. A Lei 13.798/ 2019 instituiu a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência. A lei, 13.812/ 2019 criou a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, criando o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas. A Lei 13.824/2019 mudou o art. 132, relativo aos Conselhos Tutelares, garantindo a recondução permanente das candidaturas aos conselheiros tutelares (antes era permitida apenas uma recondução). Com a força de segmentos religiosos no processo de escolha para o Conselho Tutelar a manutenção de determinados segmentos à frente desse órgão, muito provavelmente, será uma tônica no futuro, com baixa rotatividade e redução da dimensão democrática desse órgão. A Lei 13.840/2019 dispõe sobre o Sistema Nacional

---

<sup>6</sup> “1º Investir fortemente em equipamentos, tecnologia, inteligência e capacidade investigativa das forças policiais, 2º Prender e deixar preso! Acabar com a progressão de penas e as saídas temporárias! 3º Reduzir a maioridade penal para 16 anos! (...)” (BOLSONARO, 2018, p. 32).

de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas. Cria o art. 53 A - “É dever da instituição de ensino, clubes e agremiações recreativas e de estabelecimentos congêneres assegurar medidas de conscientização, prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas ilícitas”. Por fim, as Leis 13.845 e 13869, uma garante a vaga no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica e a outra dispõe sobre crimes de abuso de autoridade praticados por servidores públicos (BRASIL, 1990).

As soluções apresentadas para o campo da educação, como a militarização das escolas públicas, comportam em si, uma dimensão moralizante que reverberam nas saídas violentas ou que buscam aplacar as ameaças às famílias e “gente do bem”. Muitos aspectos atravessam a prática do governo interferem também no cotidiano do Conselho Tutelar, como a “amplificação da imagem de ameaças da ‘banditagem’ (que justifica a dilatação da violência policial de traços genocidas contra a população jovem, negra e periférica) e da ‘ideologia de gênero’, corruptora dos valores da família” (MATTOS, 2019, p. 40).

### 3 – ASPECTOS EVIDENCIADOS PELOS CONSELHEIROS TUTELARES

De acordo com a legislação em vigor, o Conselho Tutelar é um órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelos direitos de crianças e adolescentes<sup>7</sup>. Considera-se uma instituição fundamental em defesa do ECA e de um projeto de sociedade em que crianças e adolescentes sejam prioridade absoluta. O órgão é composto por 05 (cinco) membros, escolhidos pela população local para um mandato de 04 (quatro) anos e, com a proposta recentemente em vigor, com reconduções ilimitadas, algo que merece atenção dos especialistas e militantes, isso poderá comprometer a alternância de poder e o processo democratizante do aprendizado nesse espaço (BRASIL, 1990).

O objetivo do CT, em linhas gerais, também é o de desjudicializar as

---

<sup>7</sup> É permanente, pois deve existir, pelo menos, um em cada município e funcionar todos os dias do ano, é autônomo porque as decisões do órgão, só poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha o legítimo interesse e é não jurisdicional, pois não julga, nem criminaliza, mas busca aplicar medidas protetivas e requisitar serviços junto ao Poder Executivo (TEIXEIRA, 1998).



medidas protetivas, pois historicamente observou-se a centralidade, por vezes deletéria, da figura plasmada no Juiz e/ou no juizado de “menores”, porém, mesmo que ainda não haja um balanço das mudanças, é possível evidenciar uma alteração de essência conservadora. O movimento contrário ao CT, que se edifica por meio da Lei 12.010/2009 (a conhecida Lei da Adoção), que tenta restabelecer atribuições, antes dos CT, para o Juizado da Infância e Juventude, judicializando a questão social e as medidas que foram descentralizados para os representantes da sociedade e da comunidade.

Enquanto órgãos, *sui generis* (MATOS, GUEDES, 2005), conselheiros tutelares<sup>8</sup> surgem num contexto de redução da intervenção do Estado na área social, descentralização político administrativa, municipalização e edificação do ECA (1990). Esse período está atrelado à noção de “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) e essa é uma chave explicativa fundamental para esmiuçar o entendimento e a crítica sobre a “participação” e a “democratização”, bem como desvelar os processos sociais em questão. Sobretudo por que, tentar explicá-los sem as devidas mediações ou pelo viés maniqueísta, por vezes advogado pelos críticos e pelos apologetas da ideologia do “terceiro setor”, poderia simplificar demasiadamente os interesses políticos – contra hegemônicos – em disputa. Nos antagonismos e contradições, procedentes da relação entre Poder Público e Entidades na sociedade civil, a batalha por hegemonia se evidencia em distintos interesses tanto do projeto político democratizante participativo como do projeto neoliberal.

Os Conselhos Tutelares, no cenário político, gozam de legitimidade social em virtude da obrigatoriedade de sua existência em todos os municípios, porém ao longo dos últimos anos observa-se que sofrem com os mesmos boicotes do Poder Público municipal que ainda insiste em tratar o investimento em crianças e adolescentes, como um gasto desnecessário e supérfluo.

Os argumentos conservadores tentam menosprezar a política de atendimento do ECA quando questionam, sem outras mediações, a ausência de formação técnica (ou de nível superior) para conselheiros tutelares, mas a sociedade ainda desconhece que a concepção do CT, desde a criação até o momento atual, ainda

---

<sup>8</sup> Há uma nova lei, 12.696/2012 que altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares.

não foi plenamente executada pelo Poder Público que investe em formação continuada, precariamente ou não investe na qualificação desses representantes da sociedade que zelam pelos direitos de crianças e adolescentes.

De acordo com dados parciais de pesquisa, as múltiplas pressões enfrentadas pelos conselheiros tutelares servem, por um lado, na autocrítica e para impulsionar a organização política e a melhoria das condições de infraestrutura dos espaços dos Conselhos e, por outro lado, também podem enfraquecê-los, não apenas por subjugarem a capacidade técnica dos conselheiros, como na deturpação do papel do ECA e de suas atribuições.

### **Quadro 1 – Pressão cotidiana dos sujeitos políticos e propostas de superação**

<b>Sujeitos Políticos</b>	<b>Tipo de Pressão</b>	<b>Propostas dos/das Conselheiros/as</b>
“Profissionais de nível superior”.	Apresentam dificuldades para lidar com a hierarquia e cumprir determinações em face da escolaridade dos conselheiros.	Realizar reunião com as direções dos Conselhos Profissionais para refletir sobre as atribuições e competências profissionais, inclusive, o papel da assessoria técnica.
“Membros do Poder Judiciário”	Apresentam uma relação vertical de poder e uma concepção utilitária dos conselheiros, sem considerar a experiência e a trajetória profissional.	Realizar discussões sobre o fluxo do atendimento com a autoridade judiciária e construir uma relação democrática onde sejam consideradas as opiniões dos conselheiros.
“Membros da sociedade civil”	Apresentam uma visão senso comum do trabalho no CT e buscam ampliar o predomínio político nos territórios, imprimindo, em alguns casos, medo ou evangelização.	Maior articulação com os Conselhos de Ética e o Ministério Público para impedir que as ações sejam desvirtuadas.

Fonte: Elaboração própria

No quadro acima estão sintetizadas as respostas de 08 (oito) conselheiros tutelares e ex conselheiros com atuação com atuação entre as décadas de 1990 e 2000 e entre 2010 e 2020. Buscamos dividir, por igual (em 50%), o perfil dos conselheiros

entrevistados: sendo metade de Niterói e do Rio de Janeiro, homens e mulheres, pessoas negras e brancas, profissionais com ensino médio e com ensino superior, com faixa etária variando entre 25 e 40 anos e 41 e 56 anos. Somente na questão da religião tivemos uma assimetria: 03 (três) católicos, 02 (dois) evangélicos, um (01) espírita, um (01) sem religião.

De acordo com a literatura estudada, o Estado gere o cotidiano direta ou indiretamente por meio de regulamentos, leis, fiscalização, orientação da mídia e outros mecanismos de controle (NETTO, CARVALHO, 2007) e é evidente que os conselheiros tutelares, imersos em seu cotidiano, sabem das lacunas existentes e de práticas questionáveis e, por isso, muitos tentam aliar sua atuação no órgão aos espaços de formação, ampliando, dessa forma, a relação com os sujeitos políticos do Sistema de Garantia de Direitos, considerados aliados de primeira ordem na defesa do ECA.

Há alguns anos<sup>9</sup> conselheiros e ex conselheiros tutelares do Rio de Janeiro, diante da preocupação residual e pouco efetiva dos governantes em relação às condições de trabalho e atividades de capacitação, criaram Associação dos Conselheiros Tutelares do Estado do Rio de Janeiro (ACTERJ). A ACTERJ vem realizando um importante trabalho de organização política dos conselheiros tutelares, mantendo espaços de assessoria e defesa de direitos, encontros descentralizados quadrimestrais, propiciando intercâmbio com instituições do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescente e proporcionando formação socio-cultural regular de seus associados.

Nas duas primeiras linhas podem ser sinalizadas algumas reflexões preliminares. A crítica, fundamentada ou não, muitas delas dos segmentos progressistas, consiste em impressões e generalizações abstratas das práticas dos conselheiros tutelares. Nesse lastro esses segmentos também buscam, legitimamente, a interferência crítica dos conselheiros na realidade social, maior profissionalização desses espaços e uma atuação que se coadune com os pressupostos do ECA. Também há uma tensa e contraditória relação com o Sistema de Justiça que, em determinadas Varas da Infância e da Juventude, usa da força de trabalho dos conselheiros como se eles, para suprir a defasagem da mão de obra, fossem os antigos “Comissários”. De

---

<sup>9</sup> Desde 1998 os Conselheiros Tutelares do estado do Rio de Janeiro realizam, regularmente, quatro fóruns regionais e Congressos deliberativos, já somam 77 Fóruns e 09 Congressos. Informações disponíveis no site <http://www.acterj.org.br/>

forma pouco democrática a autoridade judiciária, geralmente, não os ouve, tampouco os envolvem na tomada de decisões<sup>10</sup>.

As questões políticas são centrais na relação com o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, pois envolvem ações de relevância social, como a prática dos conselheiros tutelares, diante de múltiplas expressões da questão social e das microrrelações de poder. Diante do desemprego e da necessidade de satisfação de necessidades básicas de consumo, os segmentos da sociedade civil, diante da crise, percebem o Conselho Tutelar como um espaço de trabalho e acesso à renda, sem maiores preocupações com o cumprimento dos direitos previstos no Estatuto.

Essa dimensão da vida cotidiana configura, para entidades estatais, da sociedade civil e do mercado, fonte de exploração e espaço a ser controlado, organizado e programado (NETTO, CARVALHO, 2007). Nesse sentido, são retomadas práticas de larga tradição nas políticas de proteção social do país, como o assistencialismo e o clientelismo (PEREIRA, 2000). Existem disputas (in)visíveis entre segmentos organizados dos conselheiros tutelares e os grupos da sociedade civil. Esses grupos apresentam interesses diversos com os seguintes objetivos:

(a) adotar práticas assistencialistas e clientelistas para alavancar candidaturas de vereadores e deputados; (b) assegurar o predomínio de grupos armados em regiões pauperizadas e marcadas pela violência sob alegação de “manutenção da ordem”; (c) organizar segmentos religiosos para combater a concepção de Estado Laico, a suposta “ideologia de gênero” e com isso implantar formatos implícitos de evangelização; (d) dificultar, propositalmente<sup>11</sup>, o entendimento do papel dos conselheiros efetuando confusão e o progressivo enfraquecimento da função protetiva do CT, assim como na interposição de obstáculos para garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes; (e) culpabilizar individualmente as famílias, sem atentar para as violações do Estado e realização de ameaças policiais e retirada das crianças do seio familiar.

#### 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>10</sup> Argumenta-se, no Judiciário, que a prática desses sujeitos políticos é ineficiente ou inadequada, mas isso revela, na verdade, a ausência de cuidado do Poder Público na implantação e acompanhamento do CT, “a maioria assume sua função sem qualquer tipo de referencial ou apoio” (ANDRADE, 2000, p.50).

<sup>11</sup> A crítica ao seriado da TV Record, Conselho Tutelar, foi utilizada como exemplo de algo que embora tenha contribuído para visibilidade do órgão, tem deturpado a sua imagem junto à sociedade.

As dezenas de mudanças operadas atendem aos interesses sociais distintos que se materializam em concepções, dos campos progressistas, mas que, em sua essência, também incorporam traços conservadores, sob novas determinações históricas. No marco geral, foram identificadas mudanças: (a) nas dimensões orçamentárias, como a questão dos Fundos da Infância e da Adolescência; (b) na ampliação do escopo institucional do Judiciário e dos municípios no enfrentamento às múltiplas expressões da questão social; (c) na fiscalização dos novos aparatos tecnológicos que revelam formas reais e virtuais de sociabilidade; (d) no enrijecimento de sanções para os violadores de direitos; (e) ampliação da noção de família e fortalecimento da adoção e da guarda provisória, com incentivo ao acolhimento familiar; f) nas mudanças das condições de trabalho, visibilidade e reconduções dos conselheiros tutelares; g) na propagação de uma cultura de não violência; h) na vigilância do público adolescente em sua circulação pelo território nacional e i) na maior articulação com o Sistema Único de Saúde e preocupações com a saúde da mulher, parto humanizado e acompanhamentos.

Já as ameaças ao ECA podem ser enumeradas: 1) pela retomada da judicialização na aplicação de medidas protetivas; 2) pelo enfraquecimento da lógica democratizante subjacente ao processo de escolha de conselheiros tutelares; 3) pela intensificação da burocratização na relação entre unidades de acolhimento institucional e Autoridade Judiciária; 4) pelo fortalecimento dos aparatos punitivos do Judiciário (salas de escuta especializada), sob o discurso da “proteção”, em detrimento dos investimentos em infraestrutura para acompanhamento sistemático de crianças, adolescentes e famílias com direitos violados em situações relacionadas à violência doméstica, abuso e exploração sexual; 5) congelamento dos investimentos em saúde e educação, remanejamento do orçamento destinado às políticas de transferência de renda; 6) pela ênfase em aparatos de vigilância e controle de crianças e adolescentes; 7) sobrecarga nos cuidados e culpabilização das famílias, em especial as mulheres.

Atualmente, as consequências deletérias da redução das políticas de alívio da pobreza, além de implicar no “divórcio entre política social e proteção social” (MAURIEL, 2006, p. 74), reforça a ideia de enfrentar a pobreza com medidas de proteção individual sem alterar as estruturas sociais e ampliar a face penal do Estado que reitera os serviços sociais como “instrumento de vigilância e de controle das

classes perigosas” (WACQUANT, 2001, p. 27-8).

Por fim, como afirma Teixeira (1998, p. 102) “o Conselho Tutelar não existe para condenar ao inferno os infratores da ordem estabelecida”, e falta, inclusive, maior engajamento desses segmentos nas questões relacionadas à garantia de direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Esses dados iniciais mostram, preliminarmente, que falta às pesquisas sobre Conselho Tutelar demonstrar quais são os aspectos positivos do trabalho realizado pelos conselheiros tutelares, pois esses sujeitos políticos também reconhecem que existem lacunas na formação continuada e práticas que não estão assentadas na filosofia que ampara o ECA. Porém a crítica ao Conselho Tutelar, por vezes exagerada, também deveria distinguir o órgão dos sujeitos que o compõe e vir acompanhada de proposições para realização de trabalhos conjuntos, principalmente, com as universidades.

Embora o conservadorismo esteja presente e as disputas de grupos religiosos e milicianos, por espaços de poder, desconsiderem a dimensão laica do Estado e a necessidade de posturas que superem o racismo, o machismo e a homofobia, existem segmentos sintonizados com os princípios do ECA e das principais normativas de direitos humanos e que fazem do Conselho Tutelar, um espaço de disputas por hegemonia e construção de contra-hegemonia.

O papel da universidade pública na articulação com representantes da sociedade civil, como a ACTERJ (ou ACTESP em São Paulo), e a oferta de formação continuada dos segmentos profissionais que trabalham com crianças e adolescentes são ações de extensão muito bem avaliadas, tanto pelos sujeitos que ministram os cursos, como pelo público alvo. Com isso há possibilidade de envolver, progressivamente, o maior número de cursos de graduação nesse processo educativo, rompendo com o desconhecimento acadêmico em torno do ECA e da função primordial desempenhada pelo Conselho Tutelar na defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

## 5 – REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Wellington Lourenço. A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula. **Revista Katálysis** – Ética e direitos humanos, vol. 14, n.º 2. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

ANDRADE, J.E. **Conselhos Tutelares**: sem ou cem caminhos? São Paulo: Veras, NCA/PUC-SP, 2000.

BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. Biblioteca básica do Serviço Social N.º.2 - São Paulo: Cortez, 2007.

BOLSONARO, Jair Messias. **Caminho da prosperidade**. Proposta de Plano de Governo: eficiente, constitucional e fraterno, 2018.

BRASIL (1990). **Estatuto da Criança e do Adolescente** – ECA, Lei 8.069 de 13.07.1990. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/l8069.htm>> Acesso em: 05 fev.2019.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino americano. **Revista Oikos**. Rio de Janeiro, CCJE/UFRJ, p.71-91, 2009.

DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>> Acesso em: 09 mai. 2011.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. DEMIER, Felipe (Orgs.). **O neofascismo no poder** (ANO I): análises críticas sobre o governo Bolsonaro. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

FALEIROS, Vicente de Paula. Impunidade e inimizabilidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 77. São Paulo: Cortez, 2004.

FIGUEIREDO, Natalia da Silva. **Na trama do direito**: a judicialização dos conflitos com crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente em São Gonçalo (2009-2012). Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Faculdade de Serviço Social da UERJ, 2012.

LIMA, R.S. SIMAS, F.N., SCHMIDT, F. Direitos Humanos de crianças e adolescentes: a questão do ato infracional no Brasil. In: RAMOS, Adriana et al. (ORGs.) **Desenvolvimento, formação social brasileira e políticas públicas**: subsídios analíticos para o Serviço Social. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019.

MAURIEL, Ana Paula O. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea. In: **Ser Social** nº. 18. Programa de Pós-graduação em Política Social da UnB, 2006.

MATOS, Maurílio e MENDES, Alessandra. Uma agenda para o Conselho Tutelar. In: SALES, Mione. MATOS, Murílio de Castro. LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

MATTOS, Marcelo Badaró. Mais que uma analogia: análises clássicas sobre o fascismo histórico e o Brasil de Bolsonaro. In: CISLAGHI, Juliana Fiuza. DEMIER, Felipe (Orgs.). **O neofascismo no poder** (ANO I): análises críticas sobre o governo Bolsonaro. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

NETTO, José Paulo. CARVALHO, Maria do Carmo B. **Cotidiano conhecimento e crítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas**: crítica aos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

TEIXEIRA, Sérgio Henrique. Metodologia de atendimento do Conselho Tutelar. In: DINIZ, A. CUNHA, J.R. (Org.) **Visualizando apolítica de atendimento à criança e ao adolescente**. Rio de Janeiro: Litteris Ed. KroArt: Fundação Bento Rubião, 1998

WACQUANT, Löic **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia: F Bastos, 2001.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Revista Praia Vermelha** n.º. 18: Política Social e Serviço Social elementos históricos de debate atual. Rio de Janeiro: PPGSS/UFRJ, 2005