



**A POLÍTICA, OS ATORES E O DESENHO INSTITUCIONAL -
A POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E SUA
RECONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL A PARTIR DOS ATORES SOCIAIS
LOCAIS**

**POLICY, ACTORS AND INSTITUTIONAL DESIGN -
PUBLIC DEFENSE POLICY FOR CHILDREN AND ADOLESCENTS AND ITS
INSTITUTIONAL RECONFIGURATION BASED ON LOCAL SOCIAL ACTORS**

<i>Recebido em:</i>	12/05/2022
<i>Aprovado em:</i>	17/09/2022

Antonio Nacilio Sousa dos Santos¹

Alcides Fernando Gussi²

¹ Doutorado em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais (PGCS) pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade/Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social do Programa de Pós-graduação em Serviço Social (MASS) da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestrado Acadêmico em Educação Brasileira pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Endereço eletrônico: naciliosantos1@hotmail.com

² Doutor em Educação (Área Educação, Sociedade, Cultura e Política) pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Mestre em Antropologia Social. Realizou pós-doutorado em Análise e Avaliação de Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Professor Associado do Departamento de Estudos Interdisciplinares - DEINTER da Universidade Federal do Ceará- UFC. Professor do Curso de Gestão de Políticas Públicas - GPP. Atua como professor permanente nos Programas de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Faculdade de Educação - FACED/UFC. É editor da AVAL - Revistas Avaliação de Políticas Públicas. Endereço eletrônico: alcidesgussi@ufc.br



RESUMO

O artigo tem por objetivo trazer a participação dos atores sociais na modificação do desenho institucional da política pública de defesa dos direitos e deveres das crianças e dos adolescentes (ECA/90) a partir de uma experiência localizada, isto é, de um estudo de caso. Partimos da seguinte indagação: como os elementos locais mobilizam as ações dos atores sociais de modo a incidir modificações no desenho institucional da política? Para isso, fazemos uso da obtenção de dados empíricos, principalmente através de entrevistas abertas, utilizando a observação direta com os conselheiros tutelares do Conselho Tutelar (CT) do município de Horizonte, Estado do Ceará. Metodologicamente, aplicamos a explanação correlacional, exploratória e bibliográfica. Para a análise teórica, usamos o conceito de *encaixe* (Lavalle; Carlos; Dowbor e Szwako, 2018) para entender as ações dos atores sociais tutelares. O resultado dos dados nos permite afirmar que o Conselho Tutelar, quase invisibilizado por pesquisas de Instituições Participativas (IPs) no Brasil, sofre forte interferências dos elementos locais a ponto de reconfigurar os princípios basilares que caracterizam a política.

Palavras-chave: Conselho tutelar; Instituição participativa; Encaixe.

ABSTRACT

The article aims to bring the participation of social actors in the modification of the institutional design of the public policy for the defense of the rights and duties of children and adolescents (ECA/90) from a localized experience, that is, a case study. We start from the following question: how do local elements mobilize the actions of social actors in order to affect changes in the institutional design of the policy? For this, we make use of obtaining empirical data, mainly through open interviews, using direct observation with the guardianship counselors of the Guardianship Council (CT) of the municipality of Horizonte, State of Ceará. Methodologically, we apply correlational, exploratory and bibliographic



explanations. For the theoretical analysis, we used the concept of fitting (Lavalle; Carlos; Dowbor and Szwako, 2018) to understand the actions of tutelary social actors. The result of the data allows us to affirm that the Guardianship Council, almost made invisible by research on Participatory Institutions (PIs) in Brazil, suffers strong interference from local elements to the point of reconfiguring the basic principles that characterize the policy.

Keywords: Guardianship Council; Participatory institution; fit.

1 INTRODUÇÃO

O Conselho Tutelar (CT)³, que está dentro da política pública de defesa dos direitos e deveres das crianças e dos adolescentes, é uma instituição participativa (IPs)⁴ que surge no período pós-regime ditatorial. Período esse marcado por muita disputa na arena da construção dos direitos sociais, onde vários setores da sociedade buscavam garantir seu espaço de existência normativo. É nesse momento que vários setores da sociedade civil organizada, trabalham para criar “um espaço social” (DONZELOT, 2001)⁵ até então não existente para esse segmento social, como é o espaço conferido para as crianças e adolescentes que passam a ter direitos e deveres regidos numa carta com preceitos de lei, como é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90).

[...] *o social* tem por referência um setor particular em que se classificam problemas na verdade bastante diversos, casos especiais, instituições específicas, todo um pessoal qualificado (Assistentes “sociais”, trabalhadores “sociais”). Fala-se de chagas sociais, do

³ Doravante, mencionaremos o Conselho Tutelar através da sigla CT ou CTs, no plural.

⁴ Doravante, mencionaremos Instituições Participativas através da sigla IPs.

⁵ Para maior imersão sobre o surgimento do “setor social” ver a obra de Jacques Donzelot denominada de “Polícia das Famílias” (2001).



alcoolismo à droga; de programas sociais, da repopulação ao controle da natalidade; de desadaptações ou adaptações sociais (do pré-delinquente, do indivíduo com distúrbios do caráter ou do deficiente, até os diversos tipos de promoção). O livro de Jacques Donzelot possui uma grande força, porque propõe uma gênese desse setor estranho, de formação recente, de importância crescente, o social: uma nova paisagem se implantou (DELEUZE, 2001, p. 1).

Antes de 1988, os *sujeitos que passaram a ter direitos* (PINHEIRO, 2006), possuíam atributos que minoravam sua condição de existência. As leis eram verticais, sobrando a estes um espaço de subjugação nas decisões intrafamiliares, na sociedade civil e no Estado (PRYORI, 2007). Contudo, com a luta travada dentro do Estado, num momento que fervilhava a busca para garantir a existência política e social, esses sujeitos conseguem um grande marco até então não visto na historiografia brasileira, que é estar em “pé de igualdade” com qualquer outro sujeito.

Afirmava-se a necessidade em reconfigurar o olhar para essa parcela societária. Esses *Sujeitos com Direitos* passam a demandar da família, da sociedade civil e do Estado, um olhar diferente até então não existente. Essa demanda será vista nas ações do Estado, na sociedade civil dialogando socialmente com esses sujeitos e, principalmente, na forma como são “tratadas” nas relações intrafamiliares. Diferentemente do passado onde esse segmento possuía normas verticalizadas, com efeito desse novo contexto de direitos, passam a possuir normas horizontais, onde, teoricamente, todos os sujeitos são iguais perante a lei.

No entanto, somos cômicos que só a existência da lei no papel não é o suficiente para garantir a viabilidade normativa e objetiva na vida dos sujeitos. Era necessária a criação de uma instituição participativa para poder efetivar os direitos e deveres ganhos no regime pós-ditadura no Brasil. Dessa forma, criaram-se os Conselhos Tutelares (CTs) que



tem a função de colocar em prática ações que não coloque em risco a *proteção integral*⁶ das crianças e adolescentes no país.

Nesse sentido, o CT foi criado com o objetivo de sanar qualquer situação que coloque em xeque o desenvolvimento físico, psíquico, moral, social, religioso, cultural e econômico (Art. 3º do ECA/90). Dito isso, para perseguir esse objetivo, foi pensado um CT onde os conselheiros tutelares tivessem conhecimento das tramas das relações que são engendradas na sua comunidade. Logo, um dos requisitos para ser candidato⁷ à função tutelar é ser morador da comunidade (Art. 133 do ECA/90). De fato, esse é um dos princípios que caracterizam a existência do CT, pois através dele *cria-se a principal ferramenta metodológica de atuação dos seus membros*.

Por conhecer os problemas que envolvem o seu entorno, os conselheiros tutelares buscam arregimentar *táticas de atuação*⁸ para mediar os conflitos que envolvem pessoas do seu convívio social. Esse é o pressuposto central da existência dessa IP, pois coloca a própria população para resolver suas possíveis questões de convivência.

É sobre essa particularidade da existência do CT que vai incidir um novo olhar metodológico a partir dos atores sociais tutelares, que surgiu no Conselho Tutelar do Município de Horizonte, Estado do Ceará, na política de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Essa inferência tutelar, depois de realizar observação direta e através de

⁶ O grande marco teórico e de concepção foi à criação da *proteção integral* das crianças e dos adolescentes com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90). **Proteção integral** refere-se às ações do Estado, sociedade civil e da família. Toda ação que deles emergirem devem pautar, **prioritariamente**, as crianças e os adolescentes. Nenhuma ação pode colocar esse segmento social em segundo plano. Ver o artigo 3º do ECA/90.

⁷ Para ser candidato à função de conselheiro tutelar, o cidadão precisa residir no município há alguns anos. Sob esse aspecto incide, hipoteticamente, que o pretense candidato tenha conhecimento dos problemas sociais que vivenciam os moradores da comunidade onde o mesmo reside (**Ver art.133** para investida da candidatura).

⁸ É preciso frisar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90) só descreve o *diálogo* como *tática ou estratégia* de atuação no cotidiano dos atores sociais. E isso vem confirmar a importância de se ter atores sociais no CT que conhecem os sujeitos implicados nos mais variados tipos de situações em convivência comunitária.



entrevistas com os conselheiros tutelares no mês de maio do ano de 2021⁹, foi diagnosticado que esse princípio, ao invés de favorecer a resolutividade dos casos, inibe os imbrólios intrafamiliares ou da comunidade. Trata-se, pois, de afirmar que o conhecimento que os atores sociais possuem através da vivência com as pessoas da comunidade, ao invés de favorecer o trabalho tutelar, retrocede o mesmo.

Trata-se, sobretudo, de um cenário onde os atores sociais, a partir dos elementos locais, modificam particularidades da política pública, uma vez que a metodologia criada de atuação não possui o efeito esperado, pelo contrário, distancia-se do objetivo almejado. Sob esse aspecto, indagamos: *como os elementos locais mobilizam as ações dos atores sociais de modo a incidir modificações no desenho institucional da política?*

A partir desse **caso localizado**, isto é, desse *estudo de caso* do Conselho Tutelar do Município de Horizonte, Estado do Ceará, iremos percorrer uma reflexão sobre essa IP e como as políticas públicas são modificadas de acordo com os imperativos locais, remodelando, neste caso, o princípio basilar de existência do Conselho Tutelar. Dito isso, outra indagação se faz pertinente: *se o princípio de existência do Conselho Tutelar é inibidor da resolutividade por ele responsável, que mudanças precisam ser realizadas para alcançar o princípio norteador da sua existência?*

Esse apanhado analítico trata-se, sobretudo, de uma experiência localizada, possibilitando reflexões sobre um “espaço social” que pouco é conferido a denominação de IP na literatura das pesquisas que vem a curso. Além disso, é a oportunidade de tencionar onde o CT está localizado nessa “seara de instituições participativas”, com suas particularidades.

⁹ Essas questões vieram à tona quando estava realizando trabalho de campo para a confecção do artigo “Conselho Tutelar e Carreira Eleitoral: a formação da carreira política partidária a partir da função de conselheiro tutelar”. Link da publicação: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/24796>



Assim, o artigo está dividido em três seções: a) trouxemos o surgimento da política pública dos direitos e deveres da criança e do adolescente e suas modificações, em termos de concepção e normativa ao longo do tempo. Posteriormente, b) buscamos entender o por quê da literatura sobre IP não abordar, na sua maioria, o CT. E, com isso, procuramos o espaço conferido ao mesmo a partir do conceito de *encaixe* (Lavalle; Carlos; Dowbor e Szwako, 2017). Em seguida, c) trouxemos a experiência do Conselho Tutelar do município de Horizonte, Estado do Ceará, a partir do olhar dos atores sociais na reconfiguração da metodologia de atuação. E, por último, d) o que os achados tensionam sobre essa IP, particularmente no que diz respeito a sua gênese de criação.

2 ESTRATÉGIAS DE PESQUISA

A metodologia é o caminho por onde percorremos atrás do “material bruto” a ser lapidado com o uso da luz oriunda das teorias, conceitos e paradigmas. Através dela obtemos o material empírico a ser estudado e sua escolha ditará os rumos que guiará sua análise. Dito isso, faremos uso da metodologia **qualitativa** de acordo com o que afirma Minayo (1994) ao mencionar que um problema científico pode ser considerado como tal se tiver sido, anteriormente, um problema vivido em sociedade (p.13). Neste caso, em decorrência dessa afirmação, a teórica traz à cena a importância que os sujeitos possuem no desenvolvimento da pesquisa: com seus olhares, os significados que atribuem “ao problema social” e o que eles engendram nas teias de relações no cotidiano. Para Minayo (1994),

*A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, dentro das ciências sociais, com o universo **dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes** (grifo nosso). Esse conjunto de fenômenos humanos é*



entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e compartilhada com seus semelhantes. O universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos (p. 20-21).

Além disso, é preciso confirmar a **importância que o contexto** possui numa pesquisa qualitativa. Principalmente quando diz respeito a um estudo de caso, que, em outras palavras, significa que é um **estudo localizado**. Dito isso, a pesquisa foi realizada no município de Horizonte, que dista cerca de 45 Km da cidade de Fortaleza, Capital do Ceará. A cidade faz parte da região metropolitana¹⁰ de Fortaleza, formando um cinturão industrial com demais outras cidades.

Imagem I – Região metropolitana de Fortaleza com seus respectivos nomes e delimitação geográfica.

¹⁰ Formada pelos **municípios** de Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, **Fortaleza**, Guaiúba, **Horizonte**, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luis do Curu e Trairi, a **Região Metropolitana de Fortaleza** é uma das maiores do Brasil. **Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Link: <https://www.ibge.gov.br/en/home-eng.html>



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

As estratégias para a obtenção do material empírico deu-se através de **entrevistas** quando estava realizando **pesquisa de campo** para a disciplina de “Teoria e Metodologia em Ciências Sociais”, ministrada pelo doutor Marcelo Fetz que é professor adjunto do corpo docente do curso de graduação em ciências sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e compõem o quadro de professores permanentes da Pós-graduação em Ciências Sociais (PGCS) da mesma instituição.

Essas incursões ocorreram no mês de maio do ano passado, ou seja, em 2021 quando em **oportunidades diversas**¹¹, estive com conselheiros tutelares e ex-conselheiros tutelares que compõem e compuseram o corpo de agentes sociais tutelares do CT do município de Horizonte, Estado do Ceará.

¹¹ Como o trabalho dos conselheiros tutelares requer uma grande movimentação para atender diligências que incide sobre os direitos e deveres de crianças e dos adolescentes, essas entrevistas ocorreram em espaços diferentes, em horários diversos em situações distintas. Muitas das incursões ocorriam no momento da intervenção, do “calor do momento” da ação tutelar.



Com os atuais conselheiros tutelares que compõem o corpo tutelar do CT do município de Horizonte, Estado do Ceará, tive a oportunidade de extrair informações de quatro deles¹², uma vez que são cinco os conselheiros tutelares que compõem a atual gestão (2020- 2023). Além disso, na oportunidade, de acordo com os objetivos daquela pesquisa, estive em trânsito corrente através de entrevistas com ex-conselheiros tutelares que hoje cumpre a função pública de vereador¹³ no município de Horizonte, Estado do Ceará.

Depois de extrair os dados a partir das entrevistas o olhar passou a ser a maneira de tratar o material alcançado. Com esteio na busca da **compreensão** que os atores sociais do CT deram a uma *forma inédita de intervenção tutelar* é que caminhamos na busca do sentido dessa reconfiguração metodológica de atuação. Entender como se deu e começou esse trabalho e como essa observação atenta veio repercutir na atuação e resultados que adveio dessa nova técnica¹⁴.

Logo, nosso objetivo é:

Compreender relações, valores, atitudes, crenças, hábitos e representações e, a partir desse conjunto de fenômenos humanos gerados socialmente, interpretar a realidade (MINAYO, 2012). O pesquisador que trabalha com estratégias qualitativas atua com matéria-prima das vivências, das experiências, da cotidianidade e também analisa as estruturas e as instituições, mas entendem-nas

¹² Um conselheiro tutelar que compõem a atual gestão (2020-2023) esteve afastado das atividades no período das entrevistas porque por apresentar sintomas da Covid-19 (atualmente esse vírus ganhou novas denominações provenientes das “mutações” que vem sofrendo ao longo do tempo).

¹³ Os dois ex-conselheiros tutelares que atualmente exercem a função pública de vereador são: Erisvaldo de Sousa Nascimento (popularmente conhecido como “Haroldo da Saúde”) e Edson Carlos de Almeida (popularmente conhecido como “Edson Papinha”). O primeiro está no seu terceiro mandato de vereador na cidade de Horizonte e, o segundo, está na sua primeira legislatura. Para mais informações a respeito de dados obtidos na campanha para vereador municipal, ver: <https://www.tre-ce.jus.br/>

¹⁴ A nova técnica colocada em prática pelos conselheiros tutelares do CT do município de Horizonte, Estado do Ceará, **por si só, é um grande achado empírico** que requer sutileza para perceber o quão importante ela é para entender a importância que os atores sociais possuem na remodelagem da política pública e na sua reconfiguração a partir dos elementos locais.



como ação humana objetivada. Para esses pensadores e pesquisadores, a linguagem, os símbolos, as práticas, as relações e as coisas são inseparáveis. Se partirmos de um desses elementos, temos que chegar aos outros, mas todos passam pela subjetividade humana (MINAYO, 1994, p.23).

Para compreender essa instituição participativa e o espaço conferido aos atores sociais em reconfigurar sua intervenção mudando as premissas da política pública que, neste caso, é a política pública de defesa das crianças e dos adolescentes, fez-se uso do conceito de *encaixe* criado Lavallo, Carlos, Dowbor e Szwako (2017) como etapa da fase exploratória ou teórica. Para eles, a partir de Skocpol (1992):

Ao focar a relação entre atores estatais e societários, esta abordagem ascendeu o papel crítico que o Estado e as instituições políticas desempenham na configuração da sociedade civil, possibilitando oportunidades para grupos ou movimentos arquitetar o “encaixe institucional” (*engineerring fit*), ao mesmo tempo em que as restringe a outros, enquanto pontos de acesso às instituições e de influência política no processo de decisão (p. 54).

Entender essa realidade que é específica¹⁵ do CT do município de Horizonte, Estado do Ceará, requer uma **explicação correlacional** entre os objetivos dos atores sociais, com essa política pública do Estado. Dito isso, o estudo é motivado por essa correlação de forças entre o movimento de direitos humanos da criança e do adolescente com a realidade e os interesses dos atores locais.

¹⁵ Até então é **específica e inédita** porque não encontramos correlação com demais experiências em outros CTs, em trabalhos científicos que versam sobre essa literatura.



3 CONSELHO TUTELAR E SEU ESPAÇO CONFERIDO NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UMA ABORDAGEM A PARTIR DO CONCEITO DE ENCAIXE

Somos cômicos da importância que os espaços de participação social possuem para o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil (Lavalle; Voigt e Serafim, 2016). As instituições participativas (IPs), conceitualmente, ainda não possui um consenso na literatura (Almeida; Martelli e Coelho, 2021). No entanto, não deixa de ser relevante o esforço conceitual pela importância que possui na vida da sociedade civil.

Para Cortês (1995), as instituições participativas possuem algumas características similares que podem servir de “pontapé” inicial para uma futura conceituação, dado que não é uma tarefa fácil, uma vez que possuímos IPs os mais variados possíveis, complexos, ambíguos, multifacetados, que desaguam em águas até então de difícil acesso teórico. Mesmo com essas dificuldades, a pesquisadora elenca algumas semelhanças que são intrínsecas a essas instituições: a) mecanismos criados por lei de participação; b) permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de repartições; c) não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais; d) são instituições com elementos característicos da gestão pública (p. 37).

Diante do aumento de experiências de participação social, ou de criação de órgãos, canais ou demais dispositivos participativos recentes na história brasileira, essas características devem ser ampliadas para poder abarcar todos esses recentes espaços sociais que foram e estão em atividade, florescendo crescentemente conforme os interesses de múltiplos segmentos da sociedade civil.

A partir de 2003, o Brasil viveu o auge da criação de instituições participativas e, que, na atualidade, com o atual governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, estamos



presenciando um arrefecimento desses espaços, uma vez que muitos estudiosos¹⁶ afirmam que este governo, ao longo do tempo, vem reivindicando a diminuição dos direitos sociais de muitos segmentos da sociedade.

Diante de um cenário de ampliação dos direitos sociais e, conseqüentemente, de instituições participativas, era necessário criar mecanismos teóricos que dessem conta de analisá-las. Com isso, cunharam o termo “arquitetura de participação” (Teixeira; Souza; Lima, 2012; Vera; Lavalle, 2012), que inclui: conselhos, conferências, orçamentos participativos, audiências públicas, entre outros, nas diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal (Almeida; Martelli e Coelho, 2021, p.5).

A partir desse dispositivo conceitual, os teóricos procuraram englobar as interações estatais, interação entre Estado e sociedade civil, as ações dos agentes sociais nas políticas públicas, o espaço conferido a órgãos de participação social no universo das instituições participativas, bem como as ações que são realizadas dentro das normas criadas, bem como ações que são realizadas fora do ambiente normativo ou, não normativo.

Nesse sentido, diante desse universo de interação que existia, mas até então não possuía arcabouço teórico para o entendimento dessas relações, foi criado o conceito de **encaixe**¹⁷ (Lavalle; Carlos; Dowbor e Szwako, 2018).

Essas interações produziram “encaixes”, conceito desenvolvido pelos estudos neoinstitucionais para designar as cristalizações que expressam os acessos de atores sociais ao Estado. Refinando o conceito a partir do caso brasileiro, Lavalle e colaboradores (2019) argumentam que os encaixes podem variar horizontal e verticalmente, e também em termos do seu grau de articulação [...]

¹⁶ Para ter acesso a leituras de pesquisadores sobre a diminuição de espaços de participação ou instituições participativas, ver: Miguel (2020), Paulani (2021), Singer (2020).

¹⁷ Encaixe é um conceito que adveio a partir dos estudos neoinstitucionais. Ver: Hall; Taylor (2003). *As três versões do neoinstitucionalismo*.



“horizontais”, se no mesmo nível federativo; ou “verticais”, quando agem como vetores de uma conexão dentro de uma área de política pública nos distintos níveis federativos (Almeida; Martelli e Coelho, 2021, p.6).

Apropriando-se criticamente do conceito, onde a literatura sobre IPs pouco ou quase nada menciona o Conselho Tutelar (CT) como uma instituição participativa – basta ver os estudos recentes relacionados as instâncias de instituições participativas – e, além disso, confundem o Conselho de Direitos com o Conselho Tutelar¹⁸, diante do conceito de encaixe podemos articular uma análise e o espaço conferido a essa instituição de participação social tão importante para a defesa dos direitos e deveres das crianças e dos adolescentes.

Como expressa Lavallo e colaboradores (2019), os encaixes tendem, de acordo com os níveis de interação e ações dos agentes sociais, a ser um órgão, um plano, contribuir na formação normativa, entre outras questões que permeiam as instituições participativas de acordo com suas especificidades.

O Conselho Tutelar surge da demanda de um segmento social, já frisado acima, como é o segmento infanto-juvenil. Fruto de muitos anos de enfrentamento para ter visibilidade como sujeito que possui reivindicações históricas e necessitam de direitos, esse segmento lutou, com demais instâncias organizadas da sociedade civil, para poder ter visibilidade sociopolítica e normativa.

Diante de um desenho institucional que possibilita os atores sociais – conselheiros tutelares – engendrar relações que orbitam fora do plano normativo,

¹⁸ Vários estudos disponíveis na web que trata de instituição participativa mencionam apenas o nome “Conselho” confundindo os vários tipos de conselhos que possuímos. Muitos retratam o Conselho de Direito e, sem dar nenhuma ressalva para a diferenciação ao Conselho Tutelar, acaba por criar essa noção dúbia. Sendo que **o CT possui características claras e objetivas de diferenciação em relação ao Conselho de Direitos.**



justamente por possuir uma das suas principais características que o especifica que é a *autonomia institucional* (Art. 131 do ECA/90)¹⁹, viabiliza a criação de um espaço de interação que será preenchido por interesses múltiplos.

Os estudos apontam diferentes tipos de efeito de movimentos (Giugni, McAdam, e Tilly, 1999), acentuando as consequências sociais, culturais, políticas, institucionais e no mercado (Bosi, Giugni e Uba, 2016). Também identificam **consequências intencionais e não intencionais** (Giugni, 2008). Os efeitos intencionais são aqueles diretamente ligados aos objetivos do movimento, ao passo que os não intencionais não possuem vinculação direta com as demandas do movimento, porém são percebidas como desdobramentos dele (Carlos, 2021, p.2-41).

Com efeito, por não ter sua atuação sendo interrompido por qualquer ente externo, o CT passou a ser uma instância de participação que favorece a criação, reconfiguração, modificação de muitos elementos da política pública. Os atores sociais possuem grandes poderes para poder inovar, complementar, trabalhar fora da norma de acordo com os interesses infanto-juvenil ou, mesmo, os interesses particulares ou coletivos dos agentes sociais que compõem a gestão tutelar.

Como afirma Carlos (2021), os agentes sociais tutelares²⁰, podem agir conforme *interesses intencionais*, ou seja, a partir de objetivos pré-estabelecidos. Por outro lado, a

¹⁹ Art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90) – O **Conselho Tutelar** é órgão permanente e **autônomo**, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei. A partir dessa característica, **o CT não pode ter suas ações impedidas por qualquer ente governamental.**

²⁰ Quando afirmamos a expressão “agente social tutelar” ou “conselheiro tutelar” (no mesmo sentido), estamos afirmando que os mesmos fazem parte de uma política pública de defesa dos interesses infanto-juvenil. E esta política pública está dentro de um movimento social que é o movimento de direitos humanos de defesa da criança e do adolescente.



criação desse espaço social oriunda da autonomia tutelar, pode engendrar ações *não intencionais*, isto é, ações que não foram orquestradas pelos atores sociais na sua atuação cotidiana.

Desse modo, considerando a criação de Lavallo e seus colaboradores (2019), *o CT figura como sendo um encaixe* de natureza vertical, por estar num mesmo nível federativo, no caso, no ente federativo municipal. Criado para solucionar os problemas da própria comunidade, essa IP possui uma metodologia de atuação onde privilegia sujeitos que convivem entre si. A partir do momento que o ECA/90, em seu art. 133 afirma que os conselheiros tutelares devem ser da comunidade, por possuir conhecimento de vivência e dos problemas enfrentados pelas pessoas que o mesmo conhece, afirma-se que a comunidade deve resolver suas adversidades.

E, de fato, os conselheiros tutelares que conseguem ser eleitos possuem conhecimento da realidade do seu bairro, comunidade, distrito. Mas essa metodologia de atuação, que é o princípio da existência do CT, como veremos a seguir, ao invés de colaborar positivamente com a resolutividade das situações, dificulta o trabalho dos atores sociais.

4 CONSELHO TUTELAR DO MUNICÍPIO DE HORIZONTE/CEARÁ: MUDANÇA NA METODOLOGIA DE ATUAÇÃO TUTELAR

Pesquisas realizadas anteriormente²¹ indicam que são vários os motivos que fazem com que alguém disponha seu nome para uma eleição a função de conselheiro tutelar (SANTOS, 2018; 2019; 2022). Levando em consideração esse dado preliminar, muitas ações

²¹ Indico a leitura da Dissertação de Mestrado, “Mal-estar e utopia democrática: poder local e autonomia institucional – o caso do Conselho Tutelar do município de Horizonte, Ceará” (2018). Assim como os artigos “Mal-estar e utopia democrática: autonomia institucional e as consequências para a política pública infanto-juvenil” (2019) e “Conselho tutelar e política eleitoral: a formação da carreira política partidária a partir da função de conselheiro tutelar” (2022). Todos esses trabalhos são de autoria do autor do presente artigo e podem ser acessados através do link: <https://ufes.academia.edu/AntonioNacilioSousadosSantos>



que são colocadas em prática por esses atores sociais, orbitam nas franjas da política pública de defesa dos direitos da criança e dos adolescentes (ROMÃO, 2011). Dito isso, um achado particular, que movimento fora da norma instituída pelo ECA/90, no Conselho Tutelar do município de Horizonte, Estado do Ceará, nos tenciona a refletir como os atores sociais possuem, nesta política, a oportunidade de redescrever ou redesenhar a política pública conforme os interesses locais.

Advindo de objetivos e interesses particulares e coletivos (CARLOS, 2021) os conselheiros tutelares, modificaram a concepção metodológica de atuação do ECA/90. Afirma a teórica:

[...] os estudos apontam diferentes tipos de efeitos de movimentos (Giugni, McAdam e Tilly, 1999), acentuando as consequências sociais, culturais, políticas, institucionais e no mercado (Bosi, Giugni e Uba, 2016). Também identificam *consequências intencionais e não intencionais* (grifo nosso) (Giugni, 2008). Os efeitos intencionais são aqueles diretamente ligados aos objetivos do movimento, ao passo que os não intencionais não possuem vinculação direta com as demandas do movimento, porém são percebidos como desdobramentos dele. Embora reconhecida a capacidade do movimento social de produzir mudanças políticas e sociais de cunho revolucionário, na maioria das vezes a mudança é incremental [...] (p.2).

A política diz que o conselheiro tutelar deve ser morador da comunidade por conhecer seus habitantes e os problemas que ocorrem no cotidiano. Logo, por ter esse conteúdo de conhecimento, facilitaria sua intervenção para solucionar os “embaraços” intrafamiliar, comunitário, entre outras situações. Contudo, essa premissa, ao invés de



ajudar, dificulta o trabalho dos agentes sociais tutelares porque essa aproximação e conhecimento barra, ou impede que conselheiros tutelares que possuem relações de afinidade, amizade e coleguismos colocam em prática as ações devem ser regidas. Diante dessa situação, o colegiado do CT do município de Horizonte/Ceará, modificou a metodologia de atuação preconizado pelo ECA/90. Quando determinado problema incidia na comunidade que o conselheiro A residia, enviam o conselheiro B, pois esse não possui afinidade subjetiva e emocional com os sujeitos envolvidos na suposta problemática. Assim como o conselheiro A, só irá intervir em situações na comunidade onde ele desconhece quem são os sujeitos dos casos, fazendo com que desenvolva o trabalho tutelar.

Dessa forma, como são cinco conselheiros tutelares na atual gestão do colegiado do CT do município de Horizonte/Ceará, podemos descrever essa metodologia a partir de um esforço reflexivo do esquema abaixo levando em consideração os seguintes elementos: a) bairro onde mora o conselheiro tutelar e aonde o mesmo atua; b) bairros onde o conselheiro tutelar possui mais conhecimento e relações com os moradores; c) bairros onde o conselheiro tutelar possui pouco conhecimento e relação com a população local.

Imagem I – Quadro que mostra onde o conselheiro tutelar mora e atua²².

	Dourado	Aningas	Sede	Queimadas
Ca	Atua	Bairro onde Mora	Atua	Atua
Cb	Atua	Atua	Bairro onde Mora	Atua
Cc	Atua	Atua	Bairro onde Mora	Atua
Ce	Bairro onde Mora	Atua	Atua	Atua
Cf	Bairro onde Mora	Atua	Atua	Atua

Fonte: criação do próprio autor

²² Denominamos os cinco conselheiros tutelares que fazem parte do colegiado tutelar do município de Horizonte, Estado do Ceará, a partir das siglas: Ca, Cb, Cc, Cd e Cf.



De acordo com o quadro acima, e diante da divisão política e administrativa do município de Horizonte²³, Estado do Ceará, conforme a metodologia de atuação criada pelos atores sociais, percebemos que no Distrito de Dourado, onde moram os conselheiros tutelares Ce e Cf, atuam três conselheiros tutelares, isto é, os conselheiros tutelares Ca, Cb e Cc. No Distrito de Aningas, onde reside o Ca, atuam os conselheiros Cb, Cc, Ce e Cf. Já na sede do município, onde residem dois conselheiros tutelares, ou seja, os conselheiros Cb e Cc, atuam os conselheiros tutelares Ca, Ce e Cf. E no Distrito de Queimadas, onde não mora nenhum conselheiro tutelar, faz com que todos atuem nesta localidade.

Essa disposição vai de encontro com o que preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90), quando escolhem membro da comunidade para compor o colegiado tutelar. Contudo, como demonstra empiricamente, essa relação de conhecimento dos sujeitos da comunidade *impossibilita a atuação tutelar*, uma vez que casos onde conhecidos, colegas, amigos ou até mesmo familiares, corroboram para dar prosseguimento as ações interventivas.

Diante dessa situação, o Conselho Tutelar do município de Horizonte/Ceará, transpõe a norma e os princípios que regem o ECA/90, a partir da **autonomia tutelar** que possuem – pois sem esta característica não seria possível esse desenho metodológico – para que interesses inerentes ao trabalho tutelar possa ser desenvolvido. Mas é preciso estar atento a outros interesses que surgem a partir dessa metodologia de atuação. De acordo com o conselheiro tutelar (Ca), foi enfático em afirmar o que alguns outros conselheiros tutelares e ex-conselheiros tutelares²⁴ afirmaram.

²³ O município de Horizonte é formado, administrativo e politicamente, por três distritos e a sede. São eles: Distrito de Dourado, Aningas e Queimadas e a sede do município. Ver o site do IBGE:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/horizonte/panorama>

²⁴ Naquela oportunidade, no mês de maio de 2021, o objetivo era entender algumas pistas elucidativas sobre a formação da carreira política partidária a partir da função pública do cargo de conselheiro tutelar. Este artigo pode ser lido a partir deste link: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/24796>



[...] é muito difícil você tentar resolver uma situação onde conhece as pessoas que você convivi. Várias vezes chegávamos no Conselho (referência ao Conselho Tutelar) e olhávamos um para o outro e perguntávamos o que iríamos fazer. A gente convivi com as duas partes da situação e ficava difícil de levar para o Ministério Público (MP). Imagina se a gente faz isso? Com que cara a gente olha pra família deles e eles? Nós que crescemos juntos e moramos ao lado [...] essa forma de trabalhar aliviou demais e fez muita diferença no nosso trabalho (**Depoimento do conselheiro tutelar Ca** da atual gestão do CT do município de Horizonte, Ceará).

De fato, ter conhecimento dos sujeitos que compõem seu círculo de vida cotidiano não significa que seja uma característica suficiente para poder lidar com situações de foro íntimo²⁵, como são muitos os casos que recorrem ao CT. Além disso, há outro interesse nessa reconfiguração metodológica criado pelo órgão. Como conselheiros tutelares que compuseram e compõem a atual gestão possuem interesse eleitoral²⁶ – de seguir a carreira política partidária – essa metodologia afasta dissabores que podem ocorrer entre os sujeitos da comunidade onde mora. Nesse sentido, além de ser uma metodologia que visa sanar problemas interventivos tutelares, também se configura, a

²⁵ São vários os casos que chegam ao CT que orbitam na esfera do foro íntimo intrafamiliar. Por exemplo, situações de abuso sexual, estupro de criança e adolescente, agressões físicas, psíquicas e moral, entre tantas outras situações que colocam a criança e o adolescente como figuras de interesse menor dos sujeitos adultocêntricos.

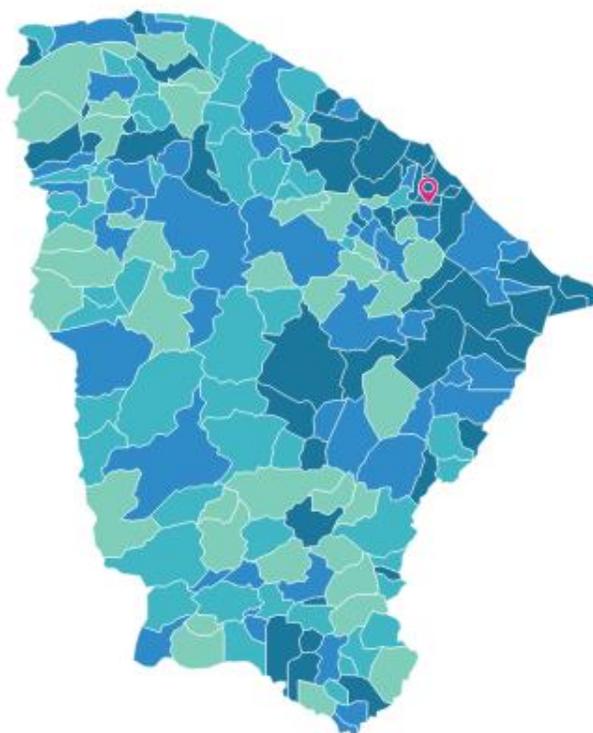
²⁶ O conselheiro tutelar denominado de Ca disponibilizou seu nome por duas vezes ao cargo de vereador nos dois últimos pleitos eleitorais proporcionais. Na primeira eleição obteve 622 votos. Obteve mais votos do que dois candidatos eleitos. Na segunda eleição, no ano de 2020, Ca começou sua campanha política partidária, mas no curso do processo retirou sua candidatura para apoiar outro candidato que obteve êxito na eleição. Dados obtidos no TER-CE: <https://apps.tre-ce.jus.br/tre/eleicoes/resultados/2016/?municipios-resultados-1o-turno-resultado-geral>



partir dos interesses daqueles que possuem vontade política de formar sua carreira política partidária.

Em tempo, destaca-se que o conhecimento e pertencimento a localidade que os conselheiros tutelares possuem, explorando esse caso, deve-se levar em consideração o tamanho da cidade. O município de Horizonte, Estado do Ceará, possui um dos menores tamanhos geográficos como pode ser visto no mapa abaixo.

Imagem II – Mapa do Estado do Ceará: em destaque com marcação o Município de Horizonte.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De posse dessa informação, é provável que em cidades de porte geográfico maior, onde as relações de vizinhança não são tão presentes, vigore os dispositivos



normativos do ECA/90. Contudo, não deixa de ser verdade a implicação dessa metodologia a partir dos interesses dos atores sociais – conselheiros tutelares – diante de ganhos individuais ou coletivos, criando modos de intervenção locais e reconfigurando a política pública, que, neste caso, é a política pública de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

5 DISCUSSÃO

O Conselho Tutelar (CT) é um órgão que se constitui como um espaço de participação social, ou, como denominam os teóricos, uma instituição participativa. Mesmo que possuindo características diferentes de outros conselhos, e mesmo muitos trabalhos, erroneamente, colocarem todos os conselhos como sendo igual, este, a partir do trabalho teórico de Laval, Carlos, Dowbor e Szwako (2018) possui seu espaço nas IPs como um *encaixe* institucional.

Esse encaixe surge a partir das demandas dos movimentos sociais que defendem os direitos e deveres do segmento infanto-juvenil. Contudo, como podemos observar no caso em tela, a partir de uma experiência localizada, ou seja, a partir do Conselho Tutelar do município de Horizonte, Estado do Ceará, podemos atestar que os atores sociais, neste exemplo, **possui um espaço** – conferido por uma característica que lhe é intrínseco que a *autonomia* (Art. 131 do ECA/90) de atuação – que pode movimentar elementos que estejam conectados com os interesses dos sujeitos com direitos (PINHEIRO, 2006), ou mesmo interesses difusos, se apropriando para elencar benefícios próprio ou coletivo.

O achado principal diz respeito à mudança de uma das principais características do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/90) que é o de propiciar a própria comunidade a resolução dos seus problemas a partir da convivência e conhecimento cotidiano dos seus moradores. Empiricamente, por razões múltiplas, o CT do município de



Horizonte/Ceará encontrou entraves na intervenção de atuação ao fazer uso desse princípio. Logo, *reconfiguraram a metodologia tutelar* para que pudessem desenvolver as prerrogativas que lhes são inerentes a função. Em outras palavras, o princípio do convívio, do conhecimento cotidiano dos seus vizinhos, amigos, colegas ou qualquer outra denominação de afinidade subjetiva existente entre o conselheiro tutelar e seu entorno, implicam na dificuldade em avançar nas medidas tutelares.

Dessa forma, os imperativos locais, a partir do tamanho geográfico do município de Horizonte/Ceará, influência e favorece a modificação do desenho institucional ao adaptar o modelo preconizado de intervenção pelo ECA/90. Além disto, é preciso ressaltar que ao modificar essa sistemática de trabalho tutelar, conselheiros tutelares que visam não ter nenhum atrito com pessoas da comunidade onde reside por fatores externos ao CT, como o é a candidatura a cargo de vereador se favorece a partir dessa nova estrutura.

Em tempo, diante de uma metodologia empiricamente testada a não obter êxito no desenvolvimento das ações tutelares, os agentes sociais orbitaram *fora da norma, ou seja, a não-norma* (CARLOS, 2021). Ou, então, podemos afirmar que criaram novo dispositivo ou tecnologia social para realizar os preceitos do ECA/90. Mas é preciso salientar que mesmo não modificando o conteúdo do CT – que é de proteger, integralmente, crianças e adolescentes – ocorreu modificação em uma das suas principais características de existência dessa instituição participativa.

Diante desse resultado, podemos entender essas ações que podem orbitar de diversas formas, maneiras e lugares, a partir do conceito de *encaixe*. Essas modificações são formas empíricas de grande teor local, que são criadas para que a política pública possa ser desenvolvida e oferecer, para a sociedade civil, os frutos os quais se destinou a doar desde a sua gênese. Dito isso, esse achado vem nos lograr uma informação importante que é a importância dos atores sociais locais incidindo na política pública e reconfigurando a partir de múltiplos objetivos.



Apropriando criticamente de todas essas informações, o Conselho Tutelar (CT) é uma instituição participativa (IP), diferente dos demais conselhos por possuir características específicas e deve ser lido como um *encaixe* que é criado a partir da tensão do desenvolvimento da política pública com os interesses dos atores sociais conjugados com as características locais.

REFERÊNCIAS

- AVRITEZ, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autoridade à legitimidade da ação. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-64, 2007.
- BOSI, Lorenzo. “Incorporation and Democratization: The Long-Term Process of Institutionalization of the Northern Ireland Civil Rights Movement”, in L. Bosi, M. Giugni e K. Uba (eds.), **The Consequences of Social Movements**. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 338-360, 2016.
- BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin. “The Consequences of Social Movements: Taking Stock and Looking Forward”, in L. Bosi, M. Giugni e K. Uba (eds.), **The Consequences of Social Movements**. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-38, 2016.
- CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e políticas públicas: consequências na política nacional de direitos humanos. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.64 (4), 1-41, 2021. Disponível em: <https://ufes.academia.edu/EuzeneiaCarlos>
- CARLOS, Euzeneia. (2017), “Cooperação e Conflito na Relação Movimentos Sociais e Estado”. **Política & Sociedade**, vol. 16, nº 35, 321-350, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v16n35p321>
- CÔRTEZ, S. M. V. **Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e assistência social de Porto Alegre**. Porto Alegre: [s. n.], 1995. Mimeografado.



DONZOLET, Jaques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição** [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 411 p. Sociedade e política collection. ISBN: 978-85-7511-479-7.

LAVALLE, Adrian Gurza, VOIGT, Jessica, SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Revista Dados**. Rio de Janeiro, Vol. 59, n. 3, p. 609-650, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/s3FgjNNsZ4kT8q4nvLVj8Bz/?format=pdf&lang=pt>

LEITE, C. K. da S.; FONSECA, F. C. P. da. Nadando contra a maré: Impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil. **Agenda Política**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 116-133, 2018. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/206>.

LUCIANA, A. M. S. Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa. *Revista Opinião Pública*. 154-188, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/GrDy9WjWb7p8mWhVwNbgbPD/abstract/?lang=pt>

MINAYO, Maria Cecília Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

PINHEIRO, Ângela Alencar Araripe. **Criança e adolescente no Brasil: por que o abismo entre a lei e a realidade**. Fortaleza: UFC, 2006.

SANTOS, Antônio Nacílio Sousa. **Família, Criança e Mudança Social: reconfiguração da sociabilidade intrafamiliar a partir da nova concepção da criança como sujeito de direitos**. 2010. 79 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010. CD-ROM.

SANTOS, Antônio Nacílio Sousa. **Do conflito à intervenção tutelar: um estudo sobre casos intrafamiliar e a intervenção dos Agentes Sociais do Conselho Tutelar e do**



CREAS frente a essa (des)ordem. 2014. 89 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA), Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014. CDROM.

Santos, A. N. S. Mal-estar e utopia democrática: autonomia do conselho tutelar e as consequências das políticas públicas infanto-juvenil. **Revista Instituto de Políticas Públicas de Marília.** 5(2). 117- 138. Disponível em : <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RIPPMAR/article/view/8993>

SANTOS, A. N. S. dos . Consejo de tutela y política electoral: la formación de la carrera partidista desde el rol de asesor de tutela. **Research, Society and Development, [S. l.],** v. 11, n. 1, p. e55911124796, Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/24796> Acesso em: 10 feb. 2022.

Santos, A. N. S. “Marcha ré” na democracia? Estudo comparativo entre a democracia no Brasil e a democracia na Alamenha. *Brazilian Journal of Development*, v.8, n.4, p. 1-27, Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/47198> Acesso em: 28 abr. 2022.