

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

MARIA RAQUEL DE FIGUEIREDO BACOVIS

**A PROPOSITURA DE UM INSTRUMENTO PARA A VERIFICAÇÃO DA
PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EM ÂMBITO MUNICIPAL**

PONTA GROSSA

2019

MARIA RAQUEL DE FIGUEIREDO BACOVIS

**A PROPOSITURA DE UM INSTRUMENTO PARA A VERIFICAÇÃO DA
PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EM ÂMBITO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas, na Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Área de concentração: Cidadania e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Pedroso.

PONTA GROSSA

2019

B129 Bacovis, Maria Raquel de Figueiredo
A propositura de um instrumento para a verificação da participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas em âmbito municipal / Maria Raquel de Figueiredo Bacovis. Ponta Grossa, 2019.
112 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Pedroso.

1. Conselho Tutelar. 2. Políticas públicas. 3. Instrumento de avaliação. I. Pedroso, Bruno. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 362.7

TERMO DE APROVAÇÃO

Maria Raquel Figueiredo Bacovis

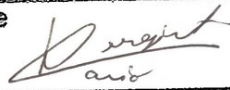
A Propositura de um Instrumento para a Verificação da Participação do Conselho Tutelar na Elaboração de Políticas Públicas em Âmbito Municipal

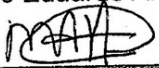
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 20 de maio de 2019.

Assinatura pelos Membros da Banca:


Dr. Bruno Pedroso (UEPG) – Presidente


Dr. Dario Eduardo Amaral Dergint – (UTFPR)


Dr. Miguel Archanjo de Freitas Júnior – (UEPG)

Dra. Rosângela de Fátima Stankowitz – (UEL) – Suplente Externo

Dra. Marcia Helena Baldani Pinto – (UEPG) – Suplente Interno

Àqueles que se dedicam aos direitos da criança e do adolescente.

AGRADECIMENTOS

A caminhada acadêmica é por muitas vezes solitária, no entanto, não se pode deixar de agradecer aqueles que de alguma forma acompanharam, participaram ou contribuíram nessa jornada.

À Deus, pela força infinita, pelas graças recebidas e pelas preces ouvidas.

Aos meus pais, que nunca me deixaram duvidar de minha capacidade e que sempre me proporcionaram o necessário e me ampararam na construção dos meus sonhos e objetivos. Se consegui, é porque vocês tornaram possível.

Aos meus irmãos, companheiros da vida, por torcerem e comemorarem, mesmo que de longe, pelas minhas conquistas.

Ao meu namorado Wagner, por ser simplesmente aquele que nunca mediu esforços para me ver feliz e esteve ao meu lado durante a construção desse trabalho. Não há palavras que possam mensurar o quanto eu sou grata por ter você em minha vida. Obrigada por tudo!

À minha vó, por torcer tanto e por me ensinar a acreditar que tudo é possível. Obrigada pelas inúmeras orações.

Ao meu orientador, Professor Dr. Bruno Pedroso, que me aceitou como orientanda e me conduziu na elaboração desse trabalho. Gratidão por ter compartilhado seus conhecimentos e por confiar no meu potencial.

Ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas. Me sinto privilegiada e imensamente agradecida por ter tido a oportunidade de aprender com grandes mestres.

Aos meus amigos: Dilermando, Douglas, João Guilherme, Nara, Paloma e Paulo, por serem muito mais que colegas. Vocês tornaram essa trajetória mais alegre e divertida. Cada um com seu jeito, vocês são brilhantes.

Aos meus colegas de turma, por tantas experiências e conhecimentos trocados. Torço pelo sucesso e felicidade de cada um de vocês.

Enfim, a todos que de alguma maneira fizeram parte dessa caminhada.

Muito obrigada!

Quando vejo uma criança, ela inspira-me dois sentimentos: ternura, pelo que é, e respeito pelo que pode vir a ser.

Louis Pasteur

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e estabeleceu ao Poder Público o dever de dirigir suas ações a esse público por meio de políticas públicas específicas. Por mais que a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente determinem que a formulação e a implementação das políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes devem ser executadas pelos Conselhos de Direitos, pode-se considerar que o Conselho Tutelar desempenha papel fundamental nessa missão, porque é considerado a porta de entrada da rede de proteção quando se trata da população infantil. Nessa perspectiva, a pesquisa tem como objetivo geral a criação de um instrumento piloto que possa avaliar a participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas em prol da criança e do adolescente, seguindo os moldes do WHOQOL-100. O percurso metodológico se deu em duas etapas, onde a primeira corresponde à pesquisa bibliográfica e documental relacionada ao tema objeto da pesquisa, e a segunda etapa diz respeito aos resultados práticos, onde inicialmente se levantou a produção científica sobre o Conselho Tutelar por meio da abordagem teórico-empírica e em seguida se construiu o instrumento piloto seguindo os moldes do instrumento WHOQOL-100. Como resultado final, chegou-se à criação do Atuação do Conselho Tutelar na Elaboração de Políticas Públicas (AConTEPP-34), sendo a versão piloto de um instrumento que avalia a participação do órgão na elaboração de ações públicas em benefício da criança e do adolescente em nível municipal. O instrumento AConTEPP-34 é composto por 34 questões, das quais 32 estão divididas de forma não igualitária em cinco grandes domínios, sendo eles: Atitudinal/Ação, Organizacional/Sistema, Cotidiano/Hábito, Influência/Convencimento e Autopercepção/Julgamento. Os domínios estão subdivididos em categorias denominadas facetas, dentro das quais as questões estão coligadas. Há duas questões no início do questionário que têm como objetivo a autoavaliação do conselheiro tutelar sobre a sua participação na formulação de políticas públicas em prol da criança e do adolescente no município em que atua, e a avaliação geral do Conselho Tutelar sobre o mesmo tema. O estudo pretendeu permitir a sua futura aplicabilidade prática, sendo este objeto de estudo na área das Ciências Sociais Aplicadas. Pretende-se ultrapassar a ordem teórica e contribuição de forma efetiva para a avaliação da participação dos Conselhos Tutelares na formulação de políticas públicas em âmbito municipal. Sugere-se que novos estudos se proponham a realizar a testagem das propriedades psicométricas do AConTEPP-34 e os ajustes necessários para a sua versão plena. Sendo assim, o instrumento poderá guiar os profissionais, de modo a fazê-los refletir sobre a temática e direcioná-los a um possível fortalecimento dessa atividade de primordial importância, que é a efetivação de direitos de crianças e adolescente.

Palavras-chave: Conselho Tutelar. Políticas Públicas. Instrumento de Avaliação.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 recognized the child and adolescent as subjects of rights and established to the Public Power the duty to direct its actions to this public through specific public policies. Although the Federal Constitution and the Child and Adolescent Statute determine that the formulation and implementation of public policies directed at children and adolescents must be carried out by the Rights Councils, it can be considered that the Guardianship Council plays a fundamental role in this mission, because it is considered the gateway to the safety net when it comes to the child population. In this perspective, the research has as general objective the creation of a pilot instrument that can evaluate the participation of the Guardianship Council in the elaboration of public policies for children and adolescents, following the WHOQOL-100 model. The methodological course was in two stages, where the first one corresponds to the bibliographical and documentary research related to the subject of the research, and the second stage concerns the practical results, where the scientific production on the Guardian Council was initially raised through the theoretical and empirical approach, and then the pilot instrument was constructed following the WHOQOL-100 instrument molds. As a final result, Performance of the Guardianship Council in the Elaboration of Public Policies (AConTEPP-34) was created, being the pilot version of an instrument that assesses the agency's participation in the development of public actions for the benefit of children and adolescents at the municipal level. The AConTEPP-34 is composed of 34 questions, of which 32 are unequally divided into five major domains: Attitudinal/Action, Organizational/System, Daily life/Habit, Influence/Conviction and Self-perception/Judgment. The domains are subdivided into categories called facets, within which the issues are related. There are two questions at the beginning of the questionnaire that aim at self-assessment of the guardian counselor about his participation in formulation of public policies for the benefit of child and adolescent in the municipality of actuation, and a general evaluation of the Guardianship Council about the same topic. The study aimed on allowing its future practical applicability, being this object of study in the area of Applied Social Sciences. The intention is to overcome the theoretical order and contribution in an effective way to the evaluation of the participation of the Tutelary Councils in the formulation of public policies in the municipal scope. It is suggested that new studies aim to test the psychometric properties of AConTEPP-34 and the adjustments necessary for its full version. Thus, the instrument can guide the professionals in order to make them reflect on the theme and direct them to a possible strengthening of this activity of primordial importance, which is the effectiveness of the rights of children and adolescents.

Keywords: Guardianship Council. Public Policy. Instrument of Evaluation.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	– Quantidade de artigos sobre Conselho Tutelar por ano de publicação	65
GRÁFICO 2	– Porcentagem de publicações por região	67
GRÁFICO 3	– Grande área de conhecimento do primeiro autor	68
GRÁFICO 4	– Distribuição de escalas de respostas	80

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Domínios e Facetas do WHOQOL-100	75
QUADRO 2 – Aspectos e questões da esfera Atitudinal/Ação	83
QUADRO 3 – Aspectos e questões da esfera Organizacional/Sistema	84
QUADRO 4 – Aspectos e questões da esfera Cotidiano/Hábito	85
QUADRO 5 – Aspectos e questões da esfera Influência/Convencimento ..	85
QUADRO 6 – Aspectos e questões da esfera Autopercepção/Julgamento ..	86
QUADRO 7 – Aspectos e questões da esfera Autoavaliação da participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas municipais	86
QUADRO 8 – Exemplo de demonstrativo de cálculo do Domínio A e suas facetas	87
QUADRO 9 – Exemplo de demonstrativo de cálculo do Domínio C e suas facetas	88

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Distribuição de publicações por periódicos	66
TABELA 2 – Universidades que geraram publicações relacionadas ao Conselho Tutelar	68
TABELA 3 – Escalas utilizadas no AConTEPP-34.....	80

LISTA DE SIGLAS

AConTEPP-34	Atuação do Conselho Tutelar na Elaboração de Políticas Públicas
CAPSi	Centro de Atenção Psicossocial Infanto-juvenil
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNE	Plano Nacional de Educação
RUF	Ranking Universitário Folha
SAM	Serviço Nacional de Assistência a Menores
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFPB	Universidade Estadual da Paraíba
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNOESC	Universidade do Oeste de Santa Catarina
USP	Universidade de São Paulo
WHOQOL	<i>World Health Organization Quality of Life</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
 CAPÍTULO 1 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O CENÁRIO ATUAL NO BRASIL	18
1.1 PANORAMA HISTÓRICO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL	18
1.2 OS AVANÇOS NA ÁREA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA DURANTE O PERÍODO ANTERIOR A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ATÉ ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	25
1.3 CENÁRIO ATUAL DA INFÂNCIA BRASILEIRA SEGUNDO AS ESTATÍSTICAS OFICIAIS	31
 CAPÍTULO 2 - O CONSELHO TUTELAR FRENTE À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	37
2.1 NOTAS SOBRE O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	37
2.2 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	41
2.3 OS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ESPAÇO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	45
2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONSELHO TUTELAR NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	51
2.5 PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÃO SOBRE A SUA POSSIBILIDADE	56
 CAPÍTULO 3 - LEVANTAMENTO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE O CONSELHO TUTELAR NAS BASES DE DADOS SCIELO BRASIL E SCOPUS	59
3.1 INTRODUÇÃO	59
3.2 METODOLOGIA	64
3.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO	65
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
 CAPÍTULO 4 - O INSTRUMENTO PILOTO	73
4.1 WHOQOL-100: INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE QUALIDADE DE VIDA DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE	73
4.2 A ESTRUTURA DO INSTRUMENTO PILOTO AConTEPP-34	78
4.3 A CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO PILOTO	81
4.4 DOMÍNIOS E FACETAS DO AConTEPP-34	83

4.4.1	Domínio Atitudinal/Ação	83
4.4.2	Domínio Organizacional/sistema	84
4.4.3	Domínio Cotidiano/Hábito	84
4.4.4	Domínio Influência/Convencimento	85
4.4.5	Domínio Autopercepção/Julgamento	85
4.4.6	Autoavaliação da participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas municipais	86
4.5	CÁLCULO DOS ESCORES DO INSTRUMENTO PROPOSTO	877
CONSIDERAÇÕES FINAIS		89
REFERÊNCIAS		95
APÊNDICE - AConTEPP-34		103

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 implantou o Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGDCA) em nosso país. Como consequência, atribuiu como dever da família, da sociedade e do Estado, em conjunto e de forma solidária, assegurar os direitos fundamentais previstos em nossa legislação de modo a garantir a proteção integral e o pleno desenvolvimento dos brasileiros com idade inferior a 18 anos.

O SGDCA determina a articulação e integração entre todas as instâncias públicas e a sociedade civil para a promoção da defesa dos direitos de crianças e adolescentes, bem como a efetiva execução e aplicação das normas constitucionais e legislativas que visam garantir os direitos humanos dessa parcela da população.

É importante compreender que o Brasil, ao reconhecer a criança e o adolescente como sujeitos de direito, fez nascer para o Poder Público o dever de dirigir suas ações a esse público e elegeu a infância e adolescência como destinatários de políticas públicas específicas. Além disso, o Estado brasileiro, ao editar lei especial visando à proteção integral da criança e do adolescente, criou mecanismos para coibir violações e ameaças a esses direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina a criação do Conselho Tutelar como órgão encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Os Conselhos Tutelares têm a sua atribuição concentrada nos municípios e são dotados de autonomia funcional, pois o órgão não é subordinado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público. Igualmente, o órgão tem como característica a desjudicialização nos seus atendimentos porque não exigem decisão judicial e podem resolver os problemas da população de forma administrativa.

Por mais que a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente determinem que a formulação e a implementação das políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes devem ser executadas pelos Conselhos de Direitos, pode-se considerar que o Conselho Tutelar desempenha papel fundamental nessa missão, porque é considerado a porta de entrada da rede de proteção quando se trata da população infantil. Por prestarem atendimento à população, atuam para resolver de forma imediata os problemas, de modo a conhecer a realidade e identificar as necessidades do local em que atua.

É sabido que os Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA) têm competência específica quando se trata de políticas públicas. No entanto, entende-se que o Conselho Tutelar deve atuar de forma efetiva na formulação de políticas públicas. Como resultado, as atividades em conjunto entre o CMDCA e o Conselho Tutelar podem proporcionar a elaboração de ações que impactam de forma benéfica e que melhorem a vida de crianças e adolescentes do município em que atuam.

Considerando que os Conselhos Tutelares exercem papel fundamental na identificação das demandas referentes às crianças e aos adolescentes, cabendo a estes tomar providências para garantia de direitos, tem-se a seguinte pergunta de partida: em que medida os Conselhos Tutelares participam na formulação de políticas públicas direcionadas à infância e adolescência implementadas pelo município?

Nessa perspectiva, o problema a ser desvelado por essa pesquisa refere-se à possibilidade de responder essa questão por meio da criação de um instrumento piloto que avalie a participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como objetivo geral, a criação de um instrumento piloto que possa avaliar a participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas em prol da criança e do adolescente.

Para a consecução do objetivo geral proposto, elegeu-se a análise das seguintes categorias teóricas como eixo da pesquisa: o Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes, os Conselhos de Direitos e o Conselho Tutelar, e as Políticas Públicas voltadas à infância e adolescência.

Complementarmente, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- Compreender o cenário atual das condições da infância no Brasil, por meio da evolução história da proteção de crianças e adolescentes;
- Refletir sobre o papel do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas;
- Apresentar o levantamento da produção científica sobre o Conselho Tutelar.

O percurso metodológico se deu em duas etapas. A primeira corresponde à pesquisa bibliográfica e documental relacionada ao tema objeto da pesquisa, que trata de políticas públicas e infância. Nesse momento, utilizou-se livros, artigos

científicos, legislação, teses, dissertações, e também dados inseridos em plataformas oficiais sobre a realidade da infância no país. Com o referencial teórico construído, foi possível encerrar a primeira etapa com a fundamentação necessária para o cumprimento do objetivo geral da pesquisa.

A segunda etapa diz respeito aos resultados práticos, em que inicialmente levantou-se a produção científica sobre o Conselho Tutelar por meio da abordagem teórico-empírica, onde foram realizadas buscas em duas bases de dados oficiais. A fase final trata do cumprimento do objetivo geral da pesquisa e corresponde à construção do instrumento piloto seguindo os moldes do instrumento de avaliação da qualidade de vida da Organização Mundial da Saúde, o *World Health Organization Quality of Life (WHOQOL)*, em sua versão completa, composta por 100 questões, o WHOQOL-100, o qual será elucidado no último capítulo deste trabalho.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. Os dois primeiros são de ordem teórica para a fundamentação do tema, e o terceiro e quarto capítulos trarão a parte prática do trabalho na forma de artigos científicos: um abordando o levantamento teórico-empírico sobre a temática em exame e o outro compreendendo a pesquisa empírica em que se pretende trazer os resultados obtidos com a presente pesquisa.

O capítulo 1 “Considerações sobre a evolução histórica da proteção de crianças e adolescentes e o cenário atual no Brasil” aborda o panorama histórico da proteção de crianças e adolescentes no país e identifica a atual condição dessa parcela da população brasileira. O capítulo está estruturado em três seções. A primeira discorre sobre o histórico da criança e do adolescente no Brasil, a segunda seção trata da legislação atual sobre ao tema, e a terceira seção traz estatísticas sobre temas de relevância para a infância no país com a finalidade de verificar o cumprimento efetivo da legislação vigente.

O capítulo 2 “O Conselho Tutelar frente à formulação de políticas públicas” apresenta uma reflexão do papel dos Conselhos Tutelares na formulação das políticas públicas. Para tanto, aborda inicialmente o conceito de políticas públicas e sobre a sua formulação. Em seguida, trata sobre os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no espaço democrático brasileiro e discorre sobre o Conselho Tutelar frente ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

O capítulo 3 “Levantamento da produção científica sobre o Conselho Tutelar nas bases de dados Scielo brasil e Scopus” apresenta o levantamento da produção

científica sobre o Conselho Tutelar nas referidas bases de dados, por meio do artigo científico publicado em junho de 2018, na Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales.

O capítulo 4 “O instrumento piloto” apresenta o instrumento piloto construído com o objetivo de avaliar a participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas municipais sob a perspectiva dos conselheiros tutelares, inspirado no instrumento WHOQOL-100. Inicialmente discorre sobre o instrumento WHOQOL-100, para trazer seus principais aspectos de sua confecção. Após, descreve a estrutura do instrumento com a divisão em domínios e facetas. Por fim, dispõe sobre o processo de construção do instrumento e demonstra o cálculo dos escores.

O tema proposto para investigação em Ciências Sociais Aplicadas discute a relação entre os Conselhos Tutelares e as políticas públicas para infância e adolescência. A pesquisa proposta reflete em temáticas interligadas à diferentes áreas de modo a caracterizar a interdisciplinaridade. Sendo assim, pretende-se contribuir para o debate acadêmico sobre o tema, mas também uma futura aplicabilidade prática.

1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O CENÁRIO ATUAL NO BRASIL

O presente capítulo tem como objetivo tecer considerações sobre a evolução histórica da proteção de crianças e adolescentes no Brasil, bem como identificar o cenário atual das condições dessa parcela da população brasileira. Para a consecução do objetivo proposto, o capítulo trará três seções, que ao serem analisadas de forma conjunta, fundamentarão a questão da infância no país.

A primeira seção tratará do panorama histórico da criança e do adolescente no Brasil, com o intuito de conhecer as principais características dos contextos históricos sobre a criança. A seção seguinte compreenderá a legislação atual inerente ao tema, por meio das considerações sobre a criança e o adolescente na condição de sujeitos de direitos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A última seção abordará estatísticas sobre temas relevantes para a infância e adolescência, a fim de investigar se a legislação atual está sendo efetiva.

O capítulo, portanto, tratará de três eixos para a sua compreensão, sendo eles: o passado, a atualidade, e a realidade da infância no Brasil. Com a articulação dos eixos mencionados, propõe-se entender a situação da infância e permitir a discussão sobre a temática abordada.

1.1 PANORAMA HISTÓRICO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL

Conforme evidencia a história, a proteção de crianças e adolescentes no Brasil foi resultado de uma evolução lenta e gradual, marcada por grandes desafios que acompanharam o percurso pela garantia de direitos dessa parcela da população.

No período colonial do Brasil, como marco inicial, as crianças eram utilizadas como estratégia para ensinar seus pais a moral imposta pela Coroa Portuguesa. Por essa razão, os jesuítas ensinavam crianças a ler e escrever, com o objetivo de difundir os ensinamentos cristãos (CHAMBOULEYRON, 2014).

Para compreender a questão da infância durante o Brasil Colônia, é necessário contextualizá-la no período econômico e social que imperava na época. A escravidão delineou as relações econômicas e sociais durante o período, influenciando diretamente nas políticas de atendimento à infância. Com o regime da

escravidão, os filhos de escravos se tornavam escravos, e ainda durante a infância, eram tratados como propriedade de seu senhor para os mais diversos fins, mas especialmente como futura mão de obra rentável (SILVEIRA FALEIROS, 2011).

Já a partir do século XVII, além da questão da escravidão, o abandono de crianças se tornou uma prática comum, mas que não era tratada como problema do reino. O crescimento de crianças abandonadas era visto pelas autoridades, religiosos e homens públicos, como um desleixo moral que manchava a reputação nacional. A Santa Casa de Misericórdia foi protagonista no que se refere ao amparo dos abandonados, sobretudo, com a administração da Roda de Expostos¹, inaugurada em 1723 (SILVEIRA FALEIROS, 2011).

A alta taxa de mortalidade infantil refletia a omissão da corte portuguesa sobre as questões sociais, principalmente sobre crianças. Os interesses da corte limitavam as questões de ordem econômica, deixando de lado o interesse em proteger os cidadãos que aqui viviam. A desvalorização da assistência para a infância pobre durante o período colonial foi evidente, sendo uma época em que as crianças não tinham direitos e eram consideradas produto e futura mão de obra produtiva e barata. A precoce exploração de crianças para o ofício também marcou a época de colonização do Brasil em que não se priorizava a assistência à vida da população em geral, principalmente no que se refere às crianças.

A proteção da criança durante o período colonial era, portanto, inexistente. Não há menção na história sobre a responsabilidade do reino no que se refere a essa parcela da população. Pode-se entender que abandonos e altos índices de mortalidade não eram tratados pelas autoridades como prioridade.

No decorrer do processo de Independência do Brasil, o país discutia, por meio da assembleia constituinte, o rumo da ex-colônia quanto à necessidade de instruir e educar a população, especialmente os meninos e meninas, com a preocupação de se construir uma nação brasileira independente (ABREU; MARTINEZ, 1997).

Com a Independência do Brasil, em 1822, a assistência às crianças passou por mudanças e ampliou, ainda que timidamente, a proteção dessa parcela da

¹ A Roda de Expostos tratava de um aparato de forma cilíndrica em que a criança era deixada e rodada até o interior da casa de recolhimento, onde recebia assistência pela equipe da Santa Casa. O destino das crianças era incerto, pois poderiam ser encaminhadas para famílias ou terem outro futuro. Normalmente, os meninos eram encaminhados para aprenderem uma profissão, e as meninas realizavam tarefas domésticas ou eram encaminhadas para casas de recolhimento em que eram preparadas para casar (SILVEIRA FALEIROS, 2011).

população, através de inauguração de novas instituições que tinham como pretensão o atendimento de infantes abandonados, órfãos e pobres (ABREU; MARTINEZ, 1997).

As primeiras décadas após a Independência demonstram a igreja católica no destaque pela assistência de crianças abandonadas com a política de criação de estabelecimentos para esse fim. Além disso, o período foi importante, pois iniciou a obrigatoriedade de acesso de crianças nas escolas ao obrigar escolas particulares a aceitarem alunos oriundos de escolas públicas. Na mesma época, houve marco legislativo para reprimir a prática de crimes por crianças, por meio de uma legislação penal rigorosa (RIZZINI, 2011a).

No que se refere ao âmbito criminal, o primeiro Código Penal brasileiro, inaugurado em 1830, que substituiu as Ordenações do Reino de Portugal, atenuou o tratamento severo destinado às crianças que praticavam crimes, com a distinção entre crianças e adultos criminosos, a qual até então não existia (RIZZINI, 2011a).

Paralelo a esse momento de uma nova legislação penal, prevalece a iniciativa privada com viés religioso e de caridade de tomar providência com relação à exposição de crianças órfãs e abandonadas. Para tanto, as instituições religiosas, sob a justificativa da causa nobre, formavam alianças com o governo para receber subsídios oriundos dos cofres públicos para o patrocínio de suas ações. Além disso, a própria legislação inseria as instituições religiosas como responsáveis pelo recolhimento e assistência de crianças expostas, o que refletia a cooperação entre igreja e governo (RIZZINI, 2011a).

Com a lei que libertava os filhos do ventre da mulher escrava, em 1871, emerge o debate e a elaboração de projetos que visavam o amparo dessas crianças. As famílias pobres eram acusadas de não agregar condições para a criação, educação e formação de seus filhos, por isso, os homens públicos e filantrópicos tinham como iniciativa a fundação de escolas públicas, creches e escolas de cunho profissionalizante, além de casas de correção e reformatórios para os menores delinquentes ou abandonados. A principal preocupação era a formação de trabalhadores com disciplina, visto que o objetivo era elevar o progresso e a civilização do país (ABREU; MARTINEZ, 1997).

Como se pode perceber, o período após a independência do país não trouxe significativos avanços para a proteção da criança na época. A questão da infância não tinha responsáveis, mas apenas voluntários que se dispunham a praticar

caridade. Nesse sentido, ficou evidente o papel da igreja na proteção de crianças. A criação de instituições, como reformatórios, também marcou o período, sendo estas destinadas para se disciplinar e cuidar de crianças.

O início do período republicano teve como marco o aumento da população em determinadas cidades, o que agravou problemas sociais, como a proliferação de doenças, a existência de moradores de rua e o analfabetismo. Entidades assistenciais foram inauguradas para que a caridade e medidas higienistas fossem implementadas. (AMIN, 2016).

A preocupação com a formação da nação brasileira, evidente na época, repercutiu na atenção com a infância. Se a questão da infância na Colônia e no Império era prioridade de cunho religioso e de caridade, na República o ambiente jurídico passa a atender o problema por meio de leis, com a finalidade de regulamentar a temática (RIZZINI, 2011b).

Em 1926 entrou em vigência o decreto responsável pela consolidação das leis de assistência à infância. O decreto foi responsável por regulamentar, através de capítulos e artigos, a proteção da infância no Brasil. O Código de 1926, assim instituído, foi o primeiro conjunto de previsões legais sobre a assistência à infância, tendo como finalidade a guarda, tutela, vigilância, educação, preservação e reforma de menores abandonados e delinquentes. Frisa-se que o código abrangia a proteção aos menores de 18 anos, classificando-os em abandonados e delinquentes (RIZZINI, 2011b).

No ano seguinte, em 1927, criou-se o Código de Menores, sob a mesma orientação do decreto do ano anterior. Com a criação de uma legislação destinada exclusivamente aos menores do país, o Estado assume o dever de vigilância por meio de autoridades competentes instituídas, sob essa parcela da população. O Código de Menores de 1927 possuía 231 artigos e passou a assumir um direcionamento para além do âmbito jurídico através da resolução da questão da infância de forma preventiva e repressiva de controle sobre os menores (RIZZINI, 2011b).

O Código de Menores foi responsável por atribuir ao Estado, por meio do Juiz de Menores, o dever de suprir as necessidades básicas de crianças e jovens ao aplicar medidas assistenciais e preventivas (AMIN, 2016). O menor abandonado ou delinquente era objeto de proteção, mas a prevenção era o sistema que imperava na

legislação, o que permitia o juiz apreender o menor sob a justificativa de uma mera desconfiança de ser delinquente (RIZZINI, 2011b).

A interferência na esfera privada das relações familiares, antigamente chamada de pátrio poder, e hoje substituída pelo poder familiar, ocorreu de maneira complexa durante a luta pelos direitos da criança e do adolescente. O Estado passou a proteger a infância até mesmo de seus próprios pais quando necessário, evidenciando a proposta de independência e autonomia dessa parcela da população (DE PAULA FALEIROS, 2011).

O Código de Menores de 1927 trouxe inovações, aboliu a Roda de Expostos, garantiu timidamente a proteção do menor de 18 anos em ambiente de trabalho, e dessa forma trouxe para a esfera jurídica a proteção e dever do Estado com relação à infância do país (DE PAULA FALEIROS, 2011).

A reflexão sobre o papel do Estado frente às questões sociais se tornou evidente durante o início do século XX. Costa e Mandalozzo (2007) esclarecem que a proteção social de crianças e adolescente no Brasil decorre da modernização da sociedade, onde diferentes fatores contribuíram para a expansão da responsabilidade do Estado por meio do desenvolvimento de políticas sociais, entre eles, a industrialização, a entrada de mulheres no mercado de trabalho e a urbanização.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1934 estabeleceu o dever da União, estados e municípios, de amparar a maternidade e a infância numa proposta de ordem social, combinado com o processo de industrialização vigente na época (COSTA; MANDALOZZO, 2007).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1937 buscou ampliar os direitos sociais de crianças e da população carente. No mesmo sentido, a vigência do Código Penal brasileiro de 1940, que estipulou como maioridade penal 18 anos, fortaleceu a discussão da necessidade de uma legislação que ampliasse as políticas públicas voltadas para os menores, com uma condição social e de caráter preventivo, assistencial e regenerador, distante da intenção exclusiva de punição (ABREU; MARTINEZ, 1997). No entanto, em meio ao debate positivo, os internamentos de menores infratores eram frequentes, fortalecendo a ideia da política de afastamento da sociedade que preconiza a repressão e punição, ao invés de um sistema que garante efetivamente a proteção.

Importante salientar que a nova legislação penal da época não alterou o problema da criminalização da pobreza, sendo que a palavra “menor” não dizia respeito a uma condição jurídica, mas uma condição social em que crianças e adolescentes estavam em uma situação de marginalidade social (COSTA; MANDALLOZZO, 2007).

Entre os órgãos criados na Era Vargas (1930-1945) destaca-se o Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM), inaugurado em 1941, que se tornou responsável pelo atendimento de menores delinquentes e desvalidos (AMIN, 2016). O SAM, como bem explica Abreu e Martinez (1997, p. 30), era um órgão com exercício em todo território nacional “[...] cujas atribuições envolviam-se com a organização do atendimento, com a realização de estudos sobre os menores e com a racionalização das formas de tratamento”.

No entanto, o SAM sofreu muitas críticas e denúncias decorrentes de sua má atuação, como o desvio de verbas, superlotação, precariedade do ensino, e a incapacidade de recuperação dos internos (AMIN, 2016). Em decorrência disso, foi substituído pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), pela Lei nº 4.513 de 1964, durante o início do regime militar.

A FUNABEM tinha como pretensão a padronização e unificação do atendimento do menor de acordo com a perspectiva da política do bem-estar prevista. Para cumprir com o seu objetivo, a fundação possuía autonomia técnico-judiciária e financeira (ABREU; MARTINEZ, 1997). Em nível estadual, as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM) eram responsáveis pela triagem, recolhimento e internamento dos menores, amparados por uma equipe de especialistas de diversas áreas como médicos, psicólogos, assistentes sociais e juristas (ABREU; MARTINEZ, 1997).

Diante da realidade social exposta, a FUNABEM construiu uma rede de internatos que se tornou inviável com o passar dos anos, visto que os custos eram elevados para o Estado, além do distanciamento com a reeducação e reintegração social. A política de internamento implementada no país não era eficaz para enfrentar as questões sociais relacionadas às famílias carentes, tanto que posteriormente a FUNABEM alterou sua política de atendimento com a finalidade de diminuir os internamentos (COSTA; MANDALLOZO, 2007). Após a mudança, os internamentos poderiam ocorrer somente “como última medida dentro de um sistema

de proteção e não como uma retribuição social ao comportamento anti-social” (COSTA; MANDALLOZZO, 2007, p. 105).

Nesse contexto, a questão da infância passou a ser repensada efetivamente como um problema social, derivado de situações como o desemprego, a violência, precárias condições de habitação e ausência de acesso à saúde e educação (COSTA; MANDALLOZZO, 2007). Em suma, a precariedade das condições de subsistência da população brasileira derivou o problema da infância no país. Portanto, um sistema que enaltece a repressão, não seria suficiente ou capaz de solucionar uma questão social já estabelecida.

Um novo Código de Menores foi criado em 1979, ainda durante o regime militar, tendo como política os menores em situação irregular² (BRASIL, 1979). A Doutrina da Situação Irregular, consagrada no Código de Menores de 1979, tratava a criança e o adolescente como objetos de proteção e não como sujeitos de direitos. Tratava de situações e aplicação de resultados, sem enunciar direitos, mas apenas práticas a serem exercidas. Não havia previsões no que se refere à garantia de direitos fundamentais, portanto, não era possível cobrar do Poder Público pela construção de creches, transporte escolar, vagas em escolas, entre outros (AMIN, 2016). Logo, o Código de Menores de 1979 não era garantista.

Paralelo a esse momento de vigência do Código de Menores de 1979, o país enfrentava a crise econômica que durou até o final da década de 1980. Por conta disso, os investimentos em áreas sociais foram prejudicados, o que certamente refletiu na população infantil. A década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização no Brasil, que representou a abertura política e a flexibilização do poder repressivo do Estado (DE PAULA FALEIROS, 2011). Nesse contexto, a sociedade em geral se mobiliza para a criação de uma nova Constituição Federal democrática para o país, capaz de elencar direitos sociais a toda população.

² Art. 2º Para os efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal. Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.

Como se nota, algumas questões pontuais marcaram a evolução gradual na proteção da criança e do adolescente no país antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Logo no início, não havia distinção entre crianças e adultos, sendo inexistente a preocupação por parte dos governantes do país com relação a essa parcela da população. Posteriormente, o desejo de uma nação independente tornou-se motivo para que, minimamente, a criança se tornasse o futuro do Brasil.

Contudo, destaca que a responsabilidade do Estado perante a infância foi instituída somente na República, visto que o caráter religioso e de caridade sempre permeou a temática. Desse modo, a igreja e pessoas filantrópicas eram responsáveis pela proteção da criança, enquanto o Estado não assumia o seu dever de assistir.

Somente com o Código de Menores de 1927, o Estado passa a se responsabilizar de maneira tímida com a criança. Entretanto, com as Constituições Federais da década de 1930, a responsabilidade pela infância passou a ser da União, dos estados e municípios, sob a política de proteção de abandonados e delinquentes.

Compreende-se que até a década de 1980 a infância brasileira passou por grandes dificuldades, diante da falta de atenção por parte dos governantes sobre importantes questões sociais. Dessa forma, até que viesse a ocorrer o reconhecimento da condição de sujeito de direitos das crianças e adolescentes no país, que será verificada posteriormente, a infância no Brasil ficou à margem das questões consideradas importantes para os governantes.

1.2 OS AVANÇOS NA ÁREA DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA DURANTE O PERÍODO ANTERIOR A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ATÉ ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil já demonstrava a necessidade de inserir a criança e o adolescente como sujeitos de direitos na legislação nacional, pois as mobilizações sociais sinalizavam o debate sobre a questão da infância no país, com a tentativa de contemplar essa parcela da população com direitos e garantias fundamentais de forma plena.

Em 1986, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) firmou com o Ministério da Previdência Social e Ministério da Justiça um documento que

objetivava a prevenção da violência institucional contra crianças e adolescentes. Para tanto, o documento sugeria treinamento e sensibilização de profissionais que atendiam essa parcela da população, para que houvesse modificação do sistema de atendimento para fins de garantia de direitos e proteção (COSTA; MANDALLOZZO, 2007).

A preocupação em prol dos direitos das crianças e adolescentes das várias instituições organizadas foi primordial na conquista de direitos que efetivamente protegessem essa parcela da população. Em decorrência disso, surge a luta para a implementação de uma nova legislação onde exista de forma efetiva a defesa dos direitos da criança e do adolescente. A sociedade se mobilizava com a finalidade de exigir aos constituintes de 1987, a inclusão de direitos de crianças e adolescente na nova Constituição Federal, que seria promulgada no ano seguinte, em 1988 (COSTA; MANDALLOZZO, 2007).

A política de internamentos implementada pelo Código de Menores sofria, cada vez mais, críticas quanto modelo de afastamento em que os menores eram submetidos. A finalidade de retirá-los da situação irregular não estava sendo atingida, pois o problema social que dava origem a essa situação não era objeto de medidas estatais eficientes. Dessa forma, a situação de pobreza não poderia ser razão para os internamentos, visto que essa medida não trazia benefícios com relação à reintegração social de crianças e adolescentes, além de se mostrar uma medida violenta para os internados e onerosa para o Estado. (COSTA; MANDALLOZZO, 2007).

A discussão sobre trabalho infantil também demonstrou ser de muita relevância, e se fortaleceu na década de 1980. Durante a crise, se tornou cada vez mais comum a presença de crianças no mercado informal de trabalho, o que demonstrava a pobreza sofrida no país, em razão de que a necessidade de sustentar a própria família se tornou encargo também dos filhos mais novos pertencentes ao núcleo familiar (RIZZINI, 2011b).

O trabalho precoce ocasiona o afastamento da criança da escola e acarreta diversos prejuízos ao desenvolvimento, como aspectos relacionados à saúde, ausência escolar e danos psicológicos e de ordem emocional. Logo, a luta contra o trabalho infantil teve, e tem até hoje como função, a proteção do jovem trabalhador por meio de trabalhos cujo objetivo deve ser pedagógico e compatível com o desenvolvimento da faixa etária (COSTA; MANDALLOZZO, 2007).

Vários atores sociais foram responsáveis pela mudança na legislação e na inserção de direitos de crianças e adolescente na Constituição Federal de 1988. A mobilização dos diversos segmentos da sociedade tornou a luta para esse fim exitosa, ao convencer o constituinte da importância de se inserir tais garantias ao sistema legislativo brasileiro.

Entre os documentos internacionais que já tratavam da questão da infância e influenciaram o Brasil à adesão estão, segundo Amin (2016, p. 51): Declaração de Genebra (1924), a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), a Declaração dos Direitos da Criança (1959), a Convenção Americana Sobre os Direitos Humanos (1969) e as Regras Mínimas de Beijing (1985).

A Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu o ano de 1979 como o Ano da Criança, em homenagem aos vinte anos da Declaração dos Direitos da Criança, em que se propôs a existência de um tratado internacional que inserisse, de forma definitiva, os direitos e princípios na referida Declaração. Para esse fim, a Comissão de Direitos Humanos da ONU foi responsável por organizar a Convenção, que 10 anos mais tarde, em 1989, foi aprovada e denominada como Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, e aderida por 191 países, sendo esta a adesão mais ampla da história (BIDARRA; OLIVEIRA, 2007).

O Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, promulgou a Convenção sobre os Direitos da Criança após a aprovação pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990. A Convenção entrou em vigor no Brasil em 23 de outubro de 1990, durante o mandato presidencial de Fernando Collor.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, em seu preâmbulo, considera que a liberdade, a justiça e a paz no mundo, se fundamentam no reconhecimento da dignidade e pelos direitos iguais a todos os seres humanos. Recorda, ainda, que a infância tem direito a cuidados e assistência especiais e que a família, por ser grupo fundamental da sociedade, merece proteção especial para assumir seu dever perante a sociedade. Ademais, considera que a criança deve crescer no seio familiar, cercado de felicidade, amor e compreensão, para desenvolver e viver de forma independente perante a sociedade (BRASIL, 1990).

O documento é abrangente e possui 54 artigos, os quais coadunam com os fundamentos filosóficos da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Logo, inclui em seu texto direitos referentes à ordem civil, política, econômica, social

e cultural, além dos direitos humanitários e direito à identidade (BIDARRA; OLIVEIRA, 2007).

Em seu primeiro artigo, a Convenção determina que criança é todo ser humano com idade inferior a 18 anos. Em seguida, preconiza que os Estados Partes devem agir por meio de medidas apropriadas para evitar toda forma de discriminação ou castigo, por conta de qualquer condição referente à família ou aos representantes legais (BRASIL, 1990).

Muitas questões relevantes e inéditas sobre os direitos das crianças e adolescentes foram inseridas na Convenção dos Direitos da Criança. Entre elas, destaca-se o princípio de que todas as ações realizadas pelo Estado, por órgãos públicos ou privados, de ordem administrativa ou judicial, devem atender o melhor interesse da criança. Outras premissas de extrema relevância encontradas no documento tratam dos direitos básicos da criança, como a vida, saúde, educação, aptidão e capacidade mental, moradia, o registro de nascimento, nome, identidade convivência com os pais, liberdade de pensamento, acesso às informações, proteção à honra e reputação, proteção contra abusos ou contra violências das mais variadas formas, proteção contra exploração sexual, proteção contra a exploração econômica, contra o uso de drogas, entre outros (BRASIL, 1990).

Conforme já expressado anteriormente, durante a década de 1980, o Brasil passou pelo processo de redemocratização, em que sofria diversas transformações de caráter social e político, onde movimentos integrados pela sociedade civil fortaleceram a luta por direitos de crianças e adolescentes. A partir desse momento de mobilização social, é que a discussão chegou ao constituinte, fazendo com que fosse inserido no ordenamento jurídico brasileiro o sistema de garantia de direitos para crianças e adolescentes.

A doutrina da proteção integral foi estabelecida no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, atualmente vigente, e substituiu a doutrina da situação irregular contemplada no Código de Menores de 1979, e já timidamente prevista no Código de Menores de 1927. A substituição alterou toda a forma de paradigma e abordagem da proteção de crianças e adolescentes brasileiros, não se tratando apenas de uma mudança de ordem terminológica (AMIN, 2016).

Por aproximadamente um século, a doutrina da situação irregular foi responsável por indicar as diretrizes de regulamentação no que se refere à previsão legal de direitos de crianças e adolescentes. Dessa forma, limitava a proteção aos

menores, como era dito na época, que estavam inseridos no conceito de situação irregular.

Sob a restrição do binômio carência-delinquência, a doutrina da situação irregular fortaleceu e priorizou a função jurisdicional e administrativa do Juiz de Menores, o qual centralizava suas funções e estruturava a rede de atendimento ao menor de maneira verticalizada. A preocupação frequente não tinha como foco a manutenção ou incentivo à convivência familiar, uma vez que a própria família era considerada motivo da inserção do menor na situação irregular (ISHIDA, 2007). Em suma, a doutrina da situação irregular não previa direitos, mas apenas ações e resultados, de maneira a não garantir, de fato, a proteção de crianças e adolescentes do país.

Diferentemente da doutrina da situação irregular, que por muitos anos protagonizou a regulamentação no que se refere às crianças e adolescentes do Brasil, a doutrina da proteção integral rompeu brutalmente o sistema anterior, e passou de forma efetiva a atender, ao menos na legislação, os reais interesses dessa parcela da população.

A doutrina da proteção integral, inserida na legislação brasileira pela Constituição Federal de 1988, e posteriormente com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que foi editado em 1990, teve como influência os valores determinados na Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1989, a qual o Brasil é signatário (BIDARRA; OLIVEIRA, 2007). Com os direitos inseridos na doutrina da proteção integral, a criança e o adolescente passam a ser titulares de direitos fundamentais, e não mais objetos de proteção. A legislação brasileira passa a adotar o Direito da Criança e do Adolescente de forma universal e ampla, onde o menor de 18 anos tem direitos fundamentais passíveis de exigir do Poder Público o seu cumprimento indiscriminado (AMIN, 2016).

A Constituição Cidadã, assim chamada a Constituição Federal promulgada em 1988 e atualmente vigente, foi fruto de uma luta incansável para assegurar na lei maior do país, os direitos humanos para a população. Além disso, a pressão para inserir direitos para crianças e adolescentes de forma efetiva surtiu efeitos, e a nova constituição assegurou a absoluta prioridade como característica da proteção dessa parcela da população.

O artigo 227 da Constituição Federal determina que é dever da família, da sociedade, e do Estado, assegurar com absoluta prioridade, os direitos

fundamentais da criança e ao adolescente, como à vida, saúde, alimentação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1988). Ao determinar a responsabilidade das três instituições, quais sejam, a família, a sociedade e o Estado, o constituinte amplia a responsabilidade pela garantia de direitos da criança e do adolescente e a torna solidária, ou seja, de todos, sem anular a do outro.

Em que pese a Constituição Federal elencar os direitos fundamentais, foi o ECA o responsável por construir e ilustrar a doutrina da proteção integral na legislação brasileira. A Lei 8.069 de 1990, conhecida como ECA, estabeleceu que a garantia de direitos dos menores de 18 anos seria universal, sem discriminar por qualquer outro critério que não a faixa etária. Logo, são sujeitos de direitos, a criança e o adolescente, menor de 18 anos, devendo ser respeitada a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Salienta-se que o ECA determina em seu artigo 2º, que criança é pessoa com idade de zero a 12 anos incompletos, e que adolescente é pessoa com idade entre 12 anos completos e 18 anos incompletos (BRASIL, 1990).

A situação irregular foi substituída pela situação de risco, a qual deve ser caracterizada e identificada para a atuação da Vara da Infância e Juventude, principalmente no que se refere à aplicação das medidas de proteção elencadas no estatuto (AMIN, 2016). Os internamentos não são considerados medidas de proteção, e foram substituídos pelo incansável empenho do Poder Público de garantir a convivência familiar da criança e do adolescente. Para que haja o acolhimento institucional, é imprescindível a situação de risco, sendo uma medida de caráter excepcional prevista no estatuto (BRASIL, 1990).

Como se pode notar, a Constituição Federal de 1988 e o ECA inseriram efetivamente o direito da criança e do adolescente na legislação brasileira. O referido estatuto protege de forma integral e coloca como responsabilidade do Estado, da família e da sociedade em geral, garantir os direitos dessa parcela da população.

Pode-se perceber que o direito da criança e do adolescente passou por significativas mudanças a partir da década de 1980. Em razão dos debates realizados pelos diversos atores sociais, foi possível que o tema se tornasse objeto de discussão durante o processo constituinte, e posteriormente, obter a aprovação de um texto que contemplasse a garantia dos direitos da população infantil.

O ECA elenca direitos da criança e do adolescente de forma ampla, com a finalidade de proteger de maneira integral. Sendo assim, o legislador optou por premiar essa parcela da população por meio da prioridade absoluta, conferindo a ela tratamento especial em todas as formas.

É sabido que a legislação é avançada ao eleger a doutrina da proteção integral, e ao destacar que a criança e o adolescente no Brasil possuem prioridade absoluta em todos os sentidos. Entretanto, se faz necessário entender e conferir se a realidade brasileira é compatível com a legislação tão avançada no país, e se há efetiva participação dos responsáveis pela implementação do sistema de garantias aplicado em nosso país.

1.3 CENÁRIO ATUAL DA INFÂNCIA BRASILEIRA SEGUNDO AS ESTATÍSTICAS OFICIAIS

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima que até final do ano de 2018 havia cerca de 54 milhões de pessoas com idade entre zero e 17 anos no país, o que corresponde à parcela de 25,9% do total da população. A legislação responsável pela proteção da criança e do adolescente no Brasil é considerada avançada mundialmente. Nesse contexto, é importante verificar se essa parcela da população brasileira está sendo efetivamente protegida pelo Estado, sociedade e família, conforme preconiza o ECA.

Com a finalidade de conhecer e perceber o cenário atual da infância brasileira, serão tratados nove temas de relevância na área com a descrição de dados oficiais pertinentes. Os assuntos abordados serão: trabalho infantil, violência, pobreza, moradia, nutrição, gravidez na adolescência, educação e prática de esportes. Os temas foram escolhidos em atenção aos direitos da criança e do adolescente previstos no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, que compreende o direito vida, saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária. Aliado a isso, tratam de assuntos com a incidência de dados e estatísticas oficiais.

Primeiramente, no que se refere ao trabalho infantil³, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) - 2017 verificou que, no ano de 2016, havia 4,6% da população com idade entre cinco e 17 anos ocupada⁴ no Brasil. A pesquisa identificou 30 mil crianças ocupadas na faixa etária entre cinco e nove anos (0,2%), 160 mil crianças entre dez e 13 anos (1,3%), 262 mil crianças com 14 e 15 anos (6,4%) e 697 mil crianças com 16 e 17 anos de idade (17%). O estudo identificou que 34,7% são meninas e 65,3% são meninos. Quanto à cor ou raça, estima-se que 35,9% são brancos e 64,1% são negros ou pardos.

A evasão escolar é consequência do trabalho infantil. No ano de 2016, consonante o estudo, 81,4% das crianças ocupadas frequentavam a escola, sendo que 94,8% na rede pública e 5,2% na rede privada. Entre a faixa etária entre cinco e 13 anos constatou que 98,4% frequentava a escola. A proporção baixou para 79,5% na faixa etária entre 14 a 17 anos.

No que se refere à remuneração, o estudo identificou que 74% de crianças e adolescentes entre cinco de 13 anos não recebiam remuneração na época da investigação. Na faixa etária entre 14 e 17 anos, constatou que 78,2% recebiam remuneração e 21,8% não recebiam.

As crianças e adolescentes ocupados entre a faixa etária de cinco e 13 anos exerciam atividade agrícola em 47,6%, e 52,4% atividade não agrícola. As crianças ocupadas com idade entre 14 a 17 anos apresentaram atividade não agrícola a predominante, perfazendo o montante de 78,6%. Diversas modalidades de atividades foram identificadas. Contudo, o estudo destacou, além da agricultura, o comércio e serviços de reparação, e os serviços domésticos. A investigação divulgou que 716 mil crianças entre cinco a 17 anos de idade realizam trabalho na produção para o próprio consumo, e que destas, 91,6% frequentam a escola. Das 20,1 milhões de crianças que realizam trabalhos domésticos, 95,1% frequentam a escola.

Com o mencionado estudo sobre o trabalho infantil no Brasil, podemos perceber que existem pelo menos 190 mil crianças e adolescentes com idade

³ A Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho regulamentam a idade permitida para trabalhar. É proibido qualquer forma de trabalho a criança e adolescente menor de 14 anos. A partir de 14 anos completos, é permitido o trabalho somente na condição de aprendiz. Entre 16 anos completos e 18 anos incompletos é permitido o trabalho. Contudo, é vedado o trabalho noturno, perigoso e insalubre.

⁴ O IBGE utiliza o termo ocupação como sinônimo de empregos ou situações de trabalho similares quanto às atividades realizadas, sendo a ocupação uma tarefa realizada pelo indivíduo que não se confunde com cargo (PARANÁ, 2017).

inferior a 14 anos ocupadas no país, idade em que são proibidas todas as formas de trabalho. O perfil traçado pela pesquisa indica a predominância de meninos e de crianças ou adolescentes negros ou pardos. Indica, ainda, que apenas cerca de 80% das crianças ou adolescente que trabalham também frequentam a escola.

O Brasil é signatário da ONU, e ratificou o acordo internacional sobre a Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável, em que se estipulam metas que visam o desenvolvimento da humanidade. A meta 8.7 propõe a eliminação total do trabalho infantil até o ano de 2025. No entanto, percebe que o país ainda está longe de cumpri-la.

A questão da educação é importante para perceber o atual cenário da infância no Brasil. A PNAD Contínua - 2017 estima que 56,4 milhões de pessoas frequentam a escola ou creche no Brasil. A Lei de Diretrizes Básicas da Educação determina a obrigatoriedade na frequência escolar de crianças com idade a partir dos quatro anos (BRASIL, 1996). Com base nesse dispositivo é possível identificar, por meio das estatísticas mostradas pelo IBGE, a situação escolar de crianças e adolescentes do país.

O estudo identificou que 91,7% de crianças com idade entre quatro e cinco anos frequentam a escola. O Plano Nacional de Educação (PNE) estipulou como meta nº 1, que o país alcançasse a integralidade na frequência escolar dessa faixa etária até o ano de 2016, o que não aconteceu. As principais razões apresentadas pela investigação sobre a ausência escolar foram: vontade dos pais (41,4%), falta de vagas (24,6%) e falta ou distância de escolas/creches (19,8%).

Os resultados referentes à faixa etária entre seis e 14 anos demonstram que o Brasil atingiu a meta nº 2 do PNE, e quase alcançou a integralidade da frequência escolar. Segundo o IBGE (2017), a frequência escolar dessa faixa de idade atingiu 99,2%, aproximando da universalização do ensino proposta no país. Por outro lado, entre as idades de 15 e 17 anos, a investigação identificou que 87,2% dos adolescentes frequentam a escola, e que 68,4% frequentavam a série compatível com a idade.

Calcula que o brasileiro possui, em média, 7,8 anos de estudo, e que as taxas de abandono escolar ainda são altas, sendo no ensino médio de 6,6% e no ensino fundamental de 1,9%. As estatísticas revelam, ainda, que o ensino médio no país carece de atenção, pois além da alta porcentagem de ausência escolar na faixa etária indicada, o estudo demonstra que há 28% de distorção de série e idade no

ensino médio. Além disso, a taxa de abandono escolar é de 6,6% durante o ensino médio, enquanto no ensino fundamental é de 1,4%.

A pesquisa identificou que a maior parte da rede de ensino no país é pública, totalizando 75,9%. Nessa realidade é que se faz necessário, cada vez mais, os investimentos em educação, a fim de melhorar a realidade brasileira em todos os aspectos.

Segundo o IBGE (2015), o Brasil tem 55 milhões de pessoas inseridas na condição de pobreza, sendo 18,9 milhões consideradas extremamente pobres. Estima-se que 17,3 milhões de crianças e adolescentes com idade entre zero e 14 anos vivem na condição de pobreza, e 5,8 estão no contexto de extrema pobreza.

A questão do peso corporal também carece de observação, a fim de avaliar a condição da infância no país. A desnutrição possui números significativos, pois cerca de 145 mil crianças entre zero e cinco anos de idade estão com peso corporal baixo para a idade e 61 mil, ou 4,5%, estão com peso corporal muito baixo. Por outro lado, a obesidade atinge aproximadamente 328 mil, ou 7,2%, crianças na mesma faixa etária.

Para a ONU, o Brasil possui elevada taxa de gravidez na adolescência, sendo que em 2016, a porcentagem de nascidos de mulheres com idade entre zero e 19 anos foi de 17,5%, o que corresponde a 500 mil nascidos de mães com idade inferior a 19 anos no ano mencionado. O país possui a sétima maior taxa de gravidez na adolescência entre os países da América do Sul, e está longe de alcançar as estatísticas que são referências no mundo, tal como a França, que ostenta seis em cada mil nascimentos de mães com idade inferior a 19 anos.

A cada cinco mães adolescentes, três não estudam e não trabalham no Brasil. Para o órgão, a gravidez na adolescência reflete diretamente na capacidade da mulher em ingressar e se manter no mercado de trabalho, alcançando independência financeira. Além disso, outras questões são influenciadas na gravidez precoce, como a saúde, a educação, o tempo de lazer, entre outros. A gravidez na adolescência contribui, ainda, para a manutenção da pobreza, segundo a ONU.

O IBGE identificou que a maioria dos municípios brasileiros não possuem centros culturais. No que se refere à prática de esportes, o IBGE (2015) calculou que 24% da população com idade superior a 15 anos pratica algum exercício físico. Estima que 44% de adolescentes com idade entre 15 e 17 anos praticam algum esporte, sendo o futebol o esporte mais praticado, seguido da caminhada.

Sobre as instalações para a prática de esportes, o estudo identificou que 33,7% utilizam instalações esportiva com algum pagamento, e 17,8 utilizam de instalações gratuitas. Calcula que 21,2% utilizam espaço público aberto com equipamentos. Relaxar e se divertir foram os motivos mais comuns identificados na pesquisa para os homens, enquanto as mulheres pretendem melhorar a qualidade de vida e bem-estar. Entre adolescentes com idade de 15 a 17 anos, 57,3% dos que não praticam exercício físico apresentam como motivo, não gostar ou não querer, e 8,7% identifica que não há instalações acessíveis ou próximas.

Salienta que 78,4% dos adolescentes com idade entre 15 e 17 anos opinaram na pesquisa que, cabe ao Poder Público, o dever de investir em exercício físico ou esportes. O artigo 15 do ECA compreende a prática de esportes como um aspecto do direito à liberdade da criança e do adolescente, sendo um direito fundamental contemplado pela lei (BRASIL, 1990).

O Ministério dos Direitos Humanos apresentou relatório sobre as denúncias realizadas aos canais de atendimento ao cidadão, tal como Disque 100, Proteja Brasil, Clique 100, e Ouvidoria online. No referido relatório, pode-se perceber que criança e adolescente, pessoa idosa e pessoa com deficiência, foram os grupos com mais denúncias recebidas. O grupo criança e adolescente recebeu a maior quantidade de denúncias, totalizando 58,91%.

Os tipos de violação mais denunciados foram: negligência, violência psicológica, violência física, e violência sexual. Os dados indicam que meninas negras com idade entre quatro e 17 anos foram vítimas com mais frequência. No que se refere ao suposto violador, a estatística demonstra que mães e pais foram os violadores suspeitos mais denunciados. Em 57% dos casos, a casa da vítima foi o local de prática da violação de direitos.

Segundo a Fundação Abrinq⁵, 18,4% dos homicídios ocorridos no Brasil tiveram como vítimas a população com idade entre zero e 19 anos. Para o Fundo das Nações Unidas para a Infância, a Unicef, a maioria das vítimas são meninos negros moradores das periferias dos grandes centros urbanos, e que não frequentam a escola.

⁵ A Fundação Abrinq é uma fundação com personalidade jurídica de direito privado de caráter assistencial, sem fins lucrativos e econômicos, criada em 1990. Tem como missão promover a defesa dos direitos e o exercício da cidadania de crianças e adolescentes. Possui programas e projetos de expressão nacional.

Os dados apresentados anteriormente refletem, ao menos em parte, a realidade de crianças e adolescentes no Brasil. A descrição teve como objetivo demonstrar o atual panorama da infância no país, com a amostra de estatísticas oficiais sobre temas relevantes, como educação, trabalho infantil, gravidez na adolescência, violência, entre outros.

Com as estatísticas mostradas, é possível perceber que crianças e adolescentes, embora protegidas integralmente pela lei, convivem com sérios problemas desencadeados por questões econômicas e sociais. Como exemplo, a frequência escolar necessita de atenção, uma vez que restou demonstrado altos índices de evasão escolar, principalmente durante a adolescência.

O trabalho infantil e a gravidez na adolescência são temas em evidência, que apresentam dados alarmantes no que se refere à população infantil. Da mesma maneira, restou comprovado que a violência contra a criança e o adolescente é frequente, sendo muitas vezes causadas pela própria família e dentro do lar. Altos índices de pobreza em que crianças estão inseridas demonstram a realidade de muitas famílias, o que desencadeia uma série de problemas sociais, tais como a desnutrição e a mortalidade infantil.

É possível perceber que o ECA, embora avançado, não está sendo cumprido de forma efetiva como preconiza o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente. Extrai-se do presente panorama, que a luta pela proteção integral dessa parcela da população deve ser constante, uma vez que é necessária a participação do Estado, família e sociedade a fim de garantir o estabelecido pela legislação brasileira.

2 O CONSELHO TUTELAR FRENTE À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O segundo capítulo objetiva justificar o papel dos Conselhos Tutelares na formulação das políticas públicas, de modo a aproximar a sua participação na elaboração de ações em atenção aos direitos da criança e do adolescente.

Para tanto, inicialmente se abordará o conceito de políticas públicas e em seguida discorrerá sobre a formulação das políticas, em especial as razões de determinado assunto ser inserido na agenda governamental e os principais atores que fazem parte dessa etapa do ciclo das políticas públicas.

A próxima seção tratará sobre os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no espaço democrático brasileiro, a fim de evidenciar o papel da população na tomada de decisões que influenciam de forma direta os cidadãos. Em seguida descreverá o Conselho Tutelar frente ao Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente a sua natureza e função de acordo com a legislação vigente.

Ao perpassar sobre questões como a influência de atores na formulação de políticas, a participação popular na democracia participativa e o papel dos Conselhos Tutelares na implementação efetiva do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, pretende-se aproximar o Conselho Tutelar com o tema das políticas públicas.

Com as seções iniciais busca-se a fundamentação de ordem teórica pertinente ao tema, por meio dos ensinamentos de autores referência na área do estudo das políticas públicas, entre eles: Celina Souza e Ana Cláudia Niedhardt Capella. Por fim, a última seção trata de reflexão quanto à aplicabilidade prática do Conselho Tutelar e seu possível papel na elaboração de políticas públicas em âmbito municipal.

2.1 NOTAS SOBRE O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As ideias de um Estado mínimo prevaleceram no Brasil até o início do século XX, permitindo ao Estado ações essencialmente concernentes a ordem pública. Nesse modelo, havia tímida intervenção estatal no mercado e prevalecia a garantia de liberdades individuais. No entanto, as relações do mercado com o Estado se

alteraram no transcurso do século XX, e de forma gradual o mercado passou a sofrer intervenção estatal (BREUS, 2007).

Nessa linha, o Estado passa a mediar e influenciar o mercado e também a atuação da sociedade civil, utilizando-se das políticas públicas para promover a sua participação perante as relações sociais. Como expõe Breus (2007), ao implementar políticas públicas, o Estado disputa a riqueza social e promove conflitos entre as camadas sociais ao escolher o interesse de um em detrimento de outros.

Na década de 1980 o Brasil passa pelo período de redemocratização com alterações na atuação do Estado. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado passa a ter metas e obrigações a serem cumpridas em razão do texto constitucional que impõe a garantia de direitos fundamentais a todos os cidadãos brasileiros. Como efeito, cria-se justamente a expectativa de implementação de políticas públicas que efetivassem os direitos adquiridos na recém-promulgada Constituição, o que perdura até a atualidade (BREUS, 2007).

A reestruturação da atuação estatal teve, portanto, a intenção de impor responsabilidade ao Estado em garantir os interesses públicos e sociais com a finalidade de fazer cumprir o estabelecido na Constituição Federal. Nesse prisma, é importante a compreensão do que são políticas públicas, para que servem e como são formuladas.

Souza (2007) explica que a área de políticas públicas teve como fundadores quatro autores, sendo eles: Laswell, Simon, Lindblom e Easton. Em 1936, Laswell criou a expressão *policy analysis* (análise de política pública) para estabelecer diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon, em 1956, estabeleceu o conceito de *policy makers*, em que introduziu a importância da racionalidade limitada dos decisores públicos (SOUZA, 2007).

Mais tarde, em 1959, Lindblom propôs outra visão sobre a formulação e análise de políticas públicas ao trazer para o seu estudo as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Para ele, o processo das políticas públicas deve incorporar outras questões além da racionalidade, como o papel das eleições, da burocracia, dos partidos e dos grupos de interesse. Somente em 1965, com o pensamento de Easton, as políticas públicas foram definidas como um sistema, o qual se constrói por meio da relação entre formulação, resultados e ambiente (SOUZA, 2007).

Sobre a definição atual de políticas públicas, Souza (2007) sintetiza que não existe um conceito específico do que seja. Para tanto, enumera as seguintes definições:

[...] Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2007, p. 68).

Em suma, as políticas públicas são um conjunto de ações articuladas que tem como objetivo melhorar a qualidade de vida da população, estando relacionadas à solução de problemas (SOUZA, 2007).

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2007, p. 69).

Para Freire Junior (2005), não é fácil conceituar políticas públicas. No entanto, a expressão significa um conjunto ou medida isolada praticada pelo Estado com a intenção de dar efetividade aos direitos fundamentais. Nesse contexto, complementa que houve mudança na atuação do Estado a partir da evolução do constitucionalismo, o que tornou o papel do Estado imprescindível para a materialização de uma ordem social mais justa.

As políticas públicas são ferramentas para a efetivação dos direitos fundamentais, visto que a existência e o reconhecimento de normas que garantem direitos devem estar acompanhados de instrumentos capazes de tornar realidade o que está previsto (FREIRE JUNIOR, 2005).

Como bem conceitua Breus (2007, p. 204), as políticas públicas são o principal “mecanismo de ação estatal com vistas à realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, significa tomá-las como um veículo privilegiado de realização desses direitos, tendo em vista serem eles os fins do Estado Constitucional”. O autor complementa afirmando que as políticas públicas podem, ainda, ser consideradas como apenas mais uma das modalidades de ação do Estado, tendo em vista a ausência de um conceito específico que defina o que são. Se assim forem consideradas, as políticas públicas não contemplariam a sua real importância de garantir direitos fundamentais (BREUS, 2007).

A Constituição Federal de 1988, atualmente vigente, uniu a participação popular e as ações estatais na tomada de decisões políticas com o objetivo de descentralizar o Poder Público e promover interação entre a sociedade civil e o Estado, o que possibilitou a cooperação no que se refere à idealização, monitoramento e avaliação de políticas públicas (BREUS, 2007).

Para Breus (2007, p. 207), as políticas públicas se apresentam como “o instrumento de ação estatal adequado à realidade contemporânea, fundada em um contexto de pluralismo social, em que o Estado se vê frente a inúmeras tarefas e exigências dificilmente conciliáveis entre si, o que exige a participação social”.

Esclarece Bucci (2006), que as políticas públicas devem conviver com a lei, devendo ser realizadas dentro dos parâmetros da legalidade e constitucionalidade. Para o autor,

Políticas Públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas Públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato (BUCCI, 2006, p. 241).

Podemos entender, portanto, que políticas públicas são ações exercidas pelo governo com a finalidade de concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, de modo a permitir melhorias na vida de seus beneficiários. Tais ações são imprescindíveis para atender de forma efetiva o aclamado pela população, que necessita ser assistida em razão da condição, ainda presente, de subdesenvolvimento do nosso país.

2.2 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo das políticas públicas compreende quatro fases, podendo ser definidas como formulação, implementação, verificação e avaliação. Na primeira fase, as decisões sobre os problemas e soluções são tomadas pelos agentes políticos. Na segunda fase, as políticas são executadas. Em seguida, é verificado se as medidas tomadas atingiram o grupo a que se destina, e por fim são avaliadas, etapa em que se discute a necessidade de continuidade, aperfeiçoamento ou encerramento da ação implementada (HEIDEMANN, 2009).

Feita as considerações sobre o conceito de políticas públicas e suas fases, é importante conhecer e compreender o processo de sua formulação com o fim de descobrir a razão de determinado assunto ser escolhido e se destacar perante os formuladores de políticas públicas.

Sobre o tema, Pedone (1986) questiona o porquê de algumas questões saírem da esfera privada e passarem a interessar a esfera pública. O autor explica que existem diferentes formas de determinados assuntos se inserirem na agenda, podendo ser resposta a crises com cunho imediatista, um processo político de interesse político como troca de favores, uma sequência de eventos que impõe a necessidade de intervenção para resolver problemas, e a antecipação a problemas.

Ao discorrer sobre a análise de políticas públicas, Dye (2009) propõe a utilização de modelos conceituais que visam esclarecer ideias sobre as políticas públicas, identificar questões relevantes sobre o tema, auxiliar na compreensão e propor explicações sobre o que é importante para as políticas públicas e quais são as suas consequências. Para ele, existem nove modelos diferentes para examinar as políticas públicas, entre as quais se destaca o chamado modelo de processo, que tem como foco a sequência de passos a serem cumpridos para o processo integral de uma política pública, e não o seu conteúdo propriamente dito.

No modelo de processo, a política pública é considerada uma série atividades políticas. São etapas do processo: identificação de problemas, montagem de agenda para deliberação, formulação de propostas de políticas, legitimação das propostas, implementação das políticas e avaliação das políticas (DYE, 2009).

Convém lembrar sempre que a formulação de políticas envolve a montagem de agenda (captar a atenção de formuladores da política), a formulação de propostas (divisar e escolher opções de políticas), a legitimação de políticas

(desenvolver apoio político, conseguir aprovação do Congresso, do presidente ou dos tribunais), a implementação de políticas (criar burocracias, despender dinheiro, fazer cumprir as leis), e a avaliação de políticas (verificar se as políticas funcionam, se são populares). (DYE, 2009, p. 105-106).

Howlett, Ramesh e Perl (2009) explicam que a formulação das políticas públicas pode ser dividida em fases com o objetivo de elucidar as razões de determinados assuntos serem considerados relevantes ou irrelevantes nesse processo. As referidas fases são: a apreciação, o diálogo, a formulação e a consolidação.

Na apreciação são identificados dados e evidências, como pesquisas e consultas perante o público, a fim de chegar ao governo as informações relevantes sobre problemas, bem como as suas soluções. No diálogo, busca-se a discussão sobre problemas e soluções entre os atores políticos, podendo participar dessa fase outros atores, como estudiosos, representantes de grupos variados, entre outros. O objetivo é apresentar opções e trocar informações. A fase da formulação, ou deliberação, dispõe da apreciação pelos agentes políticos sobre a opção que mais atenda os interesses públicos, de forma a eleger a melhor proposta. Por fim, na fase de consolidação, segundo os autores, os atores políticos providenciam o *feedback* sobre a opção escolhida na fase anterior, para que se verifique as medidas que se tornaram corretas e as que necessitam de modificação ou extinção. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009)

Capella (2007) evidencia dois modelos capazes de explicar sobre como as agendas governamentais são formuladas e alteradas. Entre os modelos se destaca o de Múltiplos Fluxos criado por John Kingdon.

O modelo de Múltiplos Fluxos pretende justamente descobrir o porquê de alguns problemas específicos se tornarem relevantes para um governo. Para responder, entende as políticas públicas como um conjunto de quatro processos, sendo eles: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas, a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a escolha entre as alternativas, e a implementação da decisão escolhida (CAPELLA, 2007).

A agenda governamental diz respeito aos assuntos que chamam atenção dos formuladores de políticas, sendo parte do estágio pré-decisório. Entretanto, apenas as questões que integram o subconjunto da agenda decisional se tornam

políticas. Para ilustrar, Kingdon expõe que a mudança da agenda é o resultado da união dos três fluxos: problemas, soluções e política (CAPELLA, 2007).

O primeiro fluxo, ou seja, os problemas, se caracteriza quando os formuladores entendem pela necessidade de uma ação para resolver determinada situação, podendo ser identificada por indicadores, eventos, crises ou *feedback* das ações governamentais. Os indicadores, por meio de dados quantitativos, demonstram uma situação que necessita de atenção. Os eventos, crises e símbolos dizem respeito a um fato de grande proporção capaz chamar atenção sobre determinado problema. Por fim, o *feedback* das ações governamentais trata do acompanhamento de gastos, execução de metas, ouvidoria da população e servidores (CAPELLA, 2007).

Frisa-se que, para a autora, a ocorrência do fluxo não caracteriza um problema diretamente, visto que os problemas são construções sociais que envolvem interpretação de seus operadores por meio da percepção.

Por sua vez, o segundo fluxo consiste na junção de alternativas e soluções para os problemas. Remete-se na criação de soluções geradas por integrantes de comunidades, onde após um processo de seleção apenas um número restrito de propostas é levado em consideração no processo decisório. As soluções para determinado problema são criadas por especialistas pertencentes à comunidade. Tais especialistas podem pertencer a variados grupos, como acadêmicos, funcionários públicos, ativistas, pesquisadores, membros de conselhos, entre outros (CAPELLA, 2007).

Capella (2007, p. 92) destaca que “[...] quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia”. No entanto, determinada ideia não é disseminada de forma simples, pois há resistência por parte das comunidades. Assim, cabe ao indivíduo espalhar a solução de modo a convencer a necessidade de aplicação de sua ideia.

O terceiro fluxo diz respeito à dimensão política em que é necessária negociação por parte dos envolvidos. Sendo assim, fatores como mudanças dentro um do governo podem influenciar diretamente na agenda governamental, fazendo com que assuntos importantes para um, passe a se tornar insignificante em outro momento (CAPELLA, 2007).

Dessa forma, com a convergência dos três fluxos apresentados, é possível a mudança na agenda governamental. Um problema é definido, uma solução ou

alternativa é colocada, e as discussões políticas tornam viável que determinado assunto receba a atenção de governantes e de pessoas ligadas a ele.

Necessário compreender que, para Kingdon, a junção dos três fluxos ocorre quando em situações como mudanças de governos e em fases de ciclo orçamentário, tal como em oportunidades em que são elaboradas propostas orçamentárias. Outrossim, existe a possibilidade de mudança em uma determinada agenda quando um dos fluxos se distancia dos demais (CAPELLA, 2007).

Imprescindível destacar a importância dos atores na formulação de uma política pública, pois são eles os personagens que trazem para a agenda os assuntos que irão ser objeto de políticas públicas, bem como os grupos sociais que serão os sujeitos alvo de uma política. A influência é fator de destaque no ciclo das políticas públicas na medida em que os diversos atores podem, a sua maneira, defender os seus interesses a fim de privilegiar o grupo a que pertence ou a que defende.

Certo que atores não significam apenas pessoas, mas podem ser grupos, partidos, mídia, entre outros (CAPELLA, 2007). Kingdon enaltece o papel dos atores na elaboração de políticas públicas, sendo eles os influenciadores determinantes para o convencimento na tomada de decisões.

Entre os atores que pertencem a classe política destaca o presidente da república, indivíduos nomeados por ele, membros do Poder Legislativo, partidos políticos, membros de conselhos, ministérios e secretarias. Há também os atores invisíveis de suma importância, que são elencados como os principais influenciadores na tomada de decisões. Esse grupo é composto por “servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores” (CAPELLA, 2007, p. 103). Os servidores públicos influenciam de maneira mais acentuada na elaboração de alternativas e na implementação de políticas, assim como os acadêmicos, pesquisadores, consultores e assessores parlamentares.

A mídia não é considerada um ator de destaque para Kingdon, visto que o seu interesse diz respeito ao processo pós-decisório, e não o processo de formulação (CAPELLA, 2007). Não se descaracteriza o seu poder de influenciar a opinião do público, e como consequência influenciar quem toma as decisões. Para Pedone (1986), a mídia tem papel importante na formulação de políticas públicas

sob o argumento de que se várias pessoas estão interessadas em determinado assunto, forma-se uma corrente de opinião que produzirá efeitos políticos relevantes.

As políticas públicas são instrumentos para efetivar os direitos dos cidadãos, entretanto, não há como saber se os direitos sociais serão realmente efetivos, visto que a sua efetividade depende do grau de representatividade que cada grupo possui (ESTEVÃO; FERREIRA, 2018).

O ideal de um sistema político seria que todos tivessem voz igual na formulação de políticas públicas, conforme elucida Dye (2009). Os debates que propõem soluções a problemas públicos deveriam ser acessíveis a todos, de modo a atender a democracia nas escolhas pelos agentes políticos (DYE, 2009).

Todos nós talvez prefiramos viver num sistema político em que cada um tenha voz igual na formulação de políticas; em que muitos interesses distintos proponham soluções para os problemas públicos; em que a discussão, o debate e a decisão sejam abertos e acessíveis a todos; em que as escolhas políticas sejam feitas de forma democrática, em que a implementação seja razoável, justa e compassiva. Mas só porque tenhamos preferência por um sistema político não significa que tal sistema necessariamente vá produzir políticas de defesa nacional, educação, bem-estar social, saúde ou justiça criminal, que sejam significativamente diferentes. As relações entre processo e conteúdo devem ainda ser pesquisadas (DYE, 2009, p. 106).

Como bem explana Estevão e Ferreira (2018), fica evidente que durante o ciclo da política pública diferentes sujeitos e instituições, na qualidade de atores, inserem interesses particulares para a implementação da política. Nesse sentido, é possível verificar um conflito como resultado de um jogo de forças, como coloca os referidos autores, que se dá no âmbito das relações de poder entre diversos grupos, classes sociais e a sociedade civil.

Nesse jogo político, dito de interesses que cada ator eleger para defender, é possível compreender que os atores que participam da formulação de políticas públicas concentram a sua força no convencimento do que acredita ser necessário para a melhoria de determinado grupo. Entende, portanto, que cada grupo precisa de representantes que defendam os seus interesses e convençam aqueles que tomam as decisões políticas.

2.3 OS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ESPAÇO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

A democracia, a partir do século XX, se tornou a forma ideal de governo no que se refere ao gerenciamento de disputas políticas existentes entre uma mesma sociedade (PEREIRA, 2007). Com o exercício da democracia foi possível garantir a legitimidade do poder político. Embora haja um consenso quanto à necessidade de aderir à democracia como forma de governo, existem modelos distintos a serem adotados, entre eles estão o modelo liberal representativo, o modelo participativo e o modelo deliberativo.

O modelo liberal representativo limita a participação política dos cidadãos ao voto, onde prevalecem as preferências individuais para a tomada de decisões de modo a promover uma visão minimalista da democracia, pois limita a participação política e afasta o controle dos cidadãos ante a valorização do conhecimento técnico, utilizando a autorização como única ferramenta de representação (PEREIRA, 2007).

Diferente do anterior, o modelo participativo procura aumentar a participação para além do voto e defende que os indivíduos devem ser livres para se associar com a finalidade de tomar decisões sobre a própria sociedade, devendo o sistema político ser desenvolvido em todas as estruturas políticas da sociedade, e não somente dentro do sistema político. Implica que o próprio cidadão tenha consciência da necessidade de sua participação na tomada de decisões políticas, tornando-se mais ativo com relação à política local ao deixar de lado a postura indiferente sobre os problemas de sua comunidade (PEREIRA, 2007).

O modelo de democracia deliberativa tem como essência o processo de formação de vontades dos indivíduos para a tomada de decisões coletivas, onde os cidadãos estão livres para se associar e deliberarem sobre decisões que influenciarão a vida do conjunto. Para esse processo, é imprescindível que se formem argumentos racionais e justificativas plausíveis para a tomada de decisões, logo, os participantes devem considerar as opiniões, intenções e pretensões de outros participantes em prol do bem comum, deixando de lado o interesse individual (PEREIRA, 2007).

Os modelos de democracia mencionados possuem diferentes conceitos e características. Enquanto o modelo liberal representativo limita a participação popular para a escolha de representante por meio do voto, os modelos participativo e deliberativo propõem a voz ativa da sociedade para a tomada de decisões políticas

que os influenciariam. Salienta-se que pode haver o exercício de mais de um modelo de democracia em um governo, como ocorre no Brasil.

As várias teorias distintas que tratam sobre a democracia interpretam de forma diferente a participação popular na tomada de decisões políticas. Entretanto, “tem sido a referência para ações coletivas que visam romper a existência de regimes autoritários ou mesmo aperfeiçoar os regimes democráticos existentes (CUNHA; SILVA, 2010, p. 9)”.

O Brasil passou pelo período de redemocratização entre as décadas de 1970 e 1980, quando houve mobilizações por parte da sociedade civil e movimentos sociais contrários à ditadura que se expressavam para uma nova ordem social, em que a participação política fosse abrangente, bem como a volta das eleições regulares e a alternância dos governos (CUNHA; SILVA, 2010). Além disso, a mobilização popular reivindicava a ampliação dos espaços de participação política no país.

As mobilizações sociais que acompanharam o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 venceram e tiveram suas reivindicações abarcadas na nova Carta no que tange a participação popular nas decisões políticas no país. O processo de redemocratização com a busca de novos espaços da democracia sofreu grandes desafios porque o país corresponde a um espaço de diversidade de conjunturas políticas entre os diversos atores sociais aqui existentes (CUNHA; SILVA, 2010).

A busca por novos modelos é oriunda da insatisfação popular sobre o sistema político, sendo assim, buscou-se abranger na Constituição Federal outros modelos de democracia a serem exercidos como forma de governo no Brasil. Hoje temos no país uma mistura entre os três modelos de democracia acima mencionados, com a prevalência do modelo democrático liberal representativo.

A Constituição Federal de 1988, atualmente vigente em nosso país, inovou no que se refere à participação do povo ao prever o exercício da cidadania por parte de todos os cidadãos brasileiros. De maneira proposital o constituinte optou por afirmar, logo no primeiro dispositivo, que todo poder emana do povo, de forma a ampliar a participação popular, deixando para trás o poder centralizador dos governantes priorizado durante o período militar.

Nessa nova perspectiva de participação popular, o controle e fiscalização de atos praticados pela administração pública deixam de ser realizados apenas por

meio de ação popular, e passam ser função permanente de conselhos setoriais representativos da população. Não só o controle e fiscalização passam a ser funções da sociedade, mas a Constituição Federal concede ao povo o poder de decidir sobre determinadas áreas e assuntos, de modo a premiar a população com a chamada democracia participativa, a qual se encontra prevista no parágrafo único do artigo 1º da Carta⁶ (DIGIÁCOMO, 2011).

A população deixa de ter uma postura passiva e passa a participar de forma efetiva nas decisões políticas do país, desempenhando um papel ativo e relevante ao contribuir de forma eficaz ao lado do administrador para atender o interesse público, sem a necessidade de depender que o governo atenda as aclamações da população de forma espontânea.

Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu artigo 204, organiza que as ações governamentais seguirão as diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis. O artigo 227, §7º, destaca que o atendimento a crianças e adolescentes deve priorizar essas diretrizes (BRASIL, 1988).

Sob a mesma perspectiva, o Estatuto da Criança e do Adolescente elenca como uma das diretrizes da política de atendimento da população infanto-juvenil a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, como órgãos de função deliberativa e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais (BRASIL, 1990).

Em cumprimento ao determinado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, cria-se o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, o qual, segundo Digiácomo (2011, p. 115), trata de “órgão autônomo, intersetorial, com competência para deliberar políticas públicas em prol da criança e do adolescente e também efetuar o permanente controle de sua execução por parte do administrador público”. O mesmo autor elucida, ainda, que o constituinte e o

⁶ Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I- a soberania; II- a cidadania; III- a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa; V- o pluralismo político. Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

legislador não deixaram dúvidas ao escolher os verbos deliberar e controlar para identificar as funções desses órgãos, a fim de que fique clara a atribuição de resolver, decidir, fiscalizar e tomar para si o controle de ações no que se refere às decisões de políticas para a infância e adolescência em todos os níveis de governo.

Dessa forma, a democracia participativa passa a ser exercida por meio da participação direta da sociedade pela composição com membros da sociedade civil. Os conselhos possuem autonomia e identidade própria, entretanto, pertencem a estrutura administrativa do ente federado, sendo um órgão colegiado de composição mista e paritária, entre representantes do governo e da sociedade (DIGIÁCOMO, 2011).

A administração pública deve cumprir o determinado pelos conselhos de direitos, sem discutir o mérito da decisão ou se esquivar desse seu dever. O administrador público pode participar do processo decisório, contudo, se não participa, não pode modificar, questionar ou descumprir o que foi deliberado pelo órgão. Pelo fato das decisões serem soberanas, em caso de descumprimento é possível, ainda, que o órgão recorra às vias administrativas ou judiciais e buscar a responsabilização daquele que deixou de cumprir (DIGIÁCOMO, 2011).

A responsabilidade pela elaboração e implementação de políticas públicas voltadas a infância e adolescência passa a ser dos Conselhos de Direitos, o que substitui a figura do administrador público nessa função. A intenção do legislador foi evitar a descontinuidade de ações em prol dos direitos da criança e do adolescente e garantir a participação da sociedade no exercício desse poder deliberativo e controlador sobre o tema (DIGIÁCOMO, 2011).

Considerando que a área da infância e adolescência tem prioridade absoluta no tratamento, conforme previsão do Estatuto da Criança e do Adolescente, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente possuem um grande poder na estrutura de governo em que está inserida. A área da infância tem preferência na formulação e na execução das políticas públicas, e ainda, tem destinação privilegiada de recursos públicos (BRASIL, 1990).

Os membros dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente devem se reunir periodicamente e de forma contínua para atender as necessidades da população com idade inferior a 18 anos, monitorando os casos de violação de direitos de crianças e adolescentes no ente federativo em que é competente (FONSECA, 2012). Deve, portanto, criar estrutura e programas de atendimentos

capazes de retirar crianças e adolescentes de situação de risco, mas também trabalhar de forma preventiva, como dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os atos praticados pelo Conselho de Direitos estão sujeitos aos requisitos de validade dos atos administrativos em geral. Da mesma forma se infere aos membros, uma vez que devem atender os princípios e deveres dos agentes públicos em geral para atender à exigência constitucional. Certo que as atividades prestadas pelos Conselhos devem ocorrer de forma transparente, principalmente no que se refere às deliberações sobre destinação de recursos oriundos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, porque são públicos e necessitam que a sua destinação esteja prevista em lei específica para atender exclusivamente programas de atendimentos para crianças e adolescentes (DIGIÁCOMO, 2011).

A função de membro dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis, é considerada de interesse público relevante, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Mas, além disso, a criação dos Conselhos trata de uma importante inovação, uma vez que garante a participação da sociedade de forma efetiva na implementação e efetivação de políticas em benefício da infância e adolescência (SILVEIRA TAVARES, 2016).

A composição dos Conselhos de Direitos deve ser paritária a fim de que se cumpra a exigência legislativa. Dessa maneira, é imprescindível que a quantidade dos membros seja igual entre os que pertencem ao Poder Público e os que pertencem à sociedade civil. Com essa condição pretende que as deliberações sejam fundadas em um espaço obrigatoriamente democrático, com a participação tanto do governo como de cidadãos comuns. Silveira Tavares (2016, p. 512) elucida que os membros indicados para compor os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente normalmente pertencem à política de atendimento na área, estando sujeitos à mesma fiscalização dos agentes da administração pública em geral.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente possuem atribuições de bastante relevância. Cabe ao órgão a deliberação e o controle das ações relacionadas à política de atendimento e também a gestão de fundos destinados a execução de ações que beneficiem a criança e do adolescente, o que implica um plano de ação e de aplicação, bem como o diagnóstico da situação da população infantil. É atribuição, ainda, o registro e inscrição dos programas e de entidades de atendimento não governamentais e a organização e condução do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar (SILVEIRA TAVARES, 2016).

O órgão representa um novo espaço dentro da democracia brasileira e foram criados com a finalidade de permitir que a população participe nas decisões sobre os temas referentes, aqui refere-se à infância e adolescência. Com a existência desses órgãos os cidadãos participam de forma ativa e deliberam em conjunto com a finalidade exclusiva de garantir os direitos da criança e do adolescente.

2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONSELHO TUTELAR NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Conselho Tutelar é um órgão sem precedentes históricos em outras legislações brasileiras. Anteriormente, o Estado tomava para si a proteção de crianças e adolescente que se encontravam na chamada situação irregular. A Constituição Federal de 1988, com a implementação do Sistema de Garantias de Direitos para os menores de 18 anos, alterou o sistema de responsabilização, tornando dever da família, da sociedade e do Estado assegurar os direitos fundamentais de crianças e adolescentes no país.

Para garantir a participação da sociedade, o legislador criou o Conselho Tutelar para tomar as providências necessárias no que se refere à tutela de direitos de crianças e adolescente em âmbito municipal. A criação desse órgão surge como uma imposição constitucional, na função de mandatário da sociedade para zelar pelos direitos de crianças e adolescentes (SILVEIRA TAVARES, 2016).

Com a criação do Conselho Tutelar, a estrutura de atendimento para essa parcela da população foi alterada com a finalidade de que o órgão passe a ser a porta de entrada da rede de proteção, devendo solucionar as questões inerentes ao tema, deixando para o Poder Judiciário apenas demandas que necessitem de decisões sobre conflito de interesses e para garantir a aplicação da lei em casos que houver desvios. Em sua essência, o órgão surge para promover direitos, e não deliberar sobre o assunto, o que é função dos Conselhos de Direitos (SILVEIRA TAVARES, 2016).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 131, define o Conselho Tutelar como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (BRASIL, 1990). Segundo define Silveira Tavares (2016, p. 532), “a missão institucional do Conselho Tutelar é representar a sociedade

na salvaguarda dos direitos das crianças e dos adolescentes, naquelas questões que demandem medidas de cunho não jurisdicional”.

Os Conselhos Tutelares podem ser classificados como órgão sui generis: estão vinculados administrativamente ao Poder Executivo Municipal, contudo não são órgãos de governo e sim órgãos de Estado. Na maior parte das vezes fazem atendimento à população desassistida, mas não são órgãos de assistência social. São responsáveis por acompanhar crianças de até 12 anos incompletos que tenham cometido ato infracional, mas não são órgãos de segurança pública. Ademais, apesar de suas determinações serem obrigatórias, não são órgãos jurisdicionais (NASCIMENTO, et al., 2009).

Duas características desse órgão merecem destaque. A primeira trata da autonomia funcional e a segunda da desjudicialização do atendimento. Esta se refere ao fato de que os Conselhos Tutelares atendem casos que, em princípio, não exigem uma decisão judicial e que podem ser resolvidos social e administrativamente. A autonomia, por sua vez, diz respeito a não subordinação do órgão aos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, no desempenho de suas funções legais, bem como a possibilidade de decidir de forma livre a solução do caso concreto. Igualmente, o órgão é permanente, ou seja, não pode ser extinto.

Segundo o artigo 134 do Estatuto da Criança e do Adolescente, cabe à lei municipal dispor sobre o funcionamento do órgão tutelar, no que se refere ao local de atendimento, hora de funcionamento e também quanto à remuneração dos membros, com a observância de serem assegurados aos conselheiros os direitos de cobertura previdenciária, licenças, férias, gratificação natalina e 13º salário.

As atribuições do Conselho Tutelar estão previstas no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente.⁷ A primeira atribuição trata do atendimento nas

⁷ Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar: I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII; II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII; III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII - expedir notificações; VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal; XI - representar ao

hipóteses de aplicação das medidas de proteção para crianças e adolescentes em situação de risco ou no caso de crianças que cometeram ato infracional. Entre as medidas de proteção previstas estão o encaminhamento aos pais ou responsável mediante termo de responsabilidade, matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento de ensino, orientação, apoio e acompanhamento temporários, inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção à família, acolhimento institucional, entre outros (BRASIL, 1990).

Cabe ao Conselho Tutelar aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando-lhes as medidas previstas no artigo 129, quais sejam: encaminhamento a serviços e programas de apoio a família, encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico, advertência, obrigação de matricular os filhos na escola e acompanhar a frequência, e inclusão ou orientação a tratamento a alcóolatrás ou toxicômanos (BRASIL, 1990).

Para garantir a promoção de suas decisões, o órgão tutelar pode requisitar os serviços públicos necessários, bem como apresentar representação para a autoridade judiciária de casos em que foram negadas as suas deliberações. Pode ainda, encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração contra crianças ou adolescente e também encaminhar para a autoridade judiciária os casos que sejam de sua competência. Expedir notificações e requisitar registros de nascimento ou óbito também são atribuições do Conselho Tutelar (BRASIL, 1990).

Destaca a atribuição do órgão prevista no inciso IX do Estatuto da Criança e do Adolescente: assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentaria para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Sobre o tema, Silveira Tavares (2016, p. 568) esclarece que “entre os órgãos que integram a rede de atendimento, é o conselho tutelar, sem dúvida, o mais indicado para apontar falhas e as omissões da política de atendimento, uma vez que tem como função precípua a tutela dos direitos [...]”. A autora ainda complementa que para exercer essa atribuição com eficiência, o órgão deve

Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

organizar o seu espaço de trabalho com a finalidade de montar estatísticas que visam traçar o perfil da população que atende e suas principais demandas.

O Conselho Tutelar pode, também, apresentar representação em nome da pessoa e da família, contra a violação de direitos relacionados à transmissão de programas de rádio e de televisão que são incompatíveis com a faixa etária indicada.

Igualmente é atribuição do Conselho Tutelar o oferecimento de representação ao Ministério Público, com a finalidade de futura ação de perda ou suspensão do poder familiar, quando esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou adolescente em sua família natural. Nesse caso, a representação deve estar amparada de documentos que comprovem a indicação da medida extrema, bem como narrar todas as providências tomadas que restaram infrutíferas para a manutenção da criança ou adolescente em sua família natural. Por fim, cabe ao órgão tutelar promover e incentivar ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos aos menores de 18 anos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente reserva 10 artigos para tratar sobre o Conselho Tutelar. O artigo 132 do ECA estabelece que deve haver pelo menos um Conselho Tutelar em cada município brasileiro, composto de cinco membros, escolhidos pela população local, por meio de eleição, para exercer o mandato durante quatro anos, podendo ser reconduzido por igual período se escolhido pela população novamente (BRASIL, 1990).

A eleição deverá ser realizada, conforme determinação legislativa, a cada quatro anos, de forma unificada em todo território nacional, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial. A posse dos conselheiros será no dia 10 de janeiro do ano seguinte a sua eleição (BRASIL, 1990).

O legislador optou pela eleição dos conselheiros tutelares para garantir a participação popular na escolha dos membros. Dessa maneira, o órgão será o reflexo da sociedade que o escolheu, e assim, o conselheiro tutelar escolhido poderá tomar as decisões e exercer as suas atribuições na realidade que conhece (SILVEIRA TAVARES, 2016).

O sistema escolhido para a seleção dos conselheiros tutelares não está livre de críticas. Segundo Silveira Tavares (2016), há dificuldades encontradas na prática cotidiana do conselheiro tutelar, pois a rotatividade frequente no exercício da função significa que há uma perda de memória gerada pela descontinuidade do mandato.

Sobre isso, a autora complementa que já houve tentativas de alteração do ECA com a finalidade de implementar concurso público para provimento de cargo de conselheiro tutelar, entretanto, não se obteve êxito. Se aprovada, a alternativa desqualificaria a sociedade do exercício de seu dever estabelecido pela Constituição Federal de defender os direitos da criança e o adolescente, ao lado do Estado e da família, bem como afastaria a essência da democracia participativa.

Para se candidatar ao cargo de conselheiro tutelar é necessário que se cumpra as exigências da lei previstas no artigo 133 do ECA. Primeiramente, o candidato deve ter reconhecida idoneidade moral, o que significa agir em conformidade com os preceitos éticos e morais. Ademais, esse requisito perdura o seu mandato, ou seja, se reconhecido o seu não enquadramento a essa condição, o conselheiro pode ser destituído de seu cargo.

A lei exige que o candidato tenha idade superior a 21 anos e deva residir no município de sua candidatura. A lei proíbe, ainda, que sirvam no mesmo Conselho Tutelar: marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro, genro e nora, irmãos, cunhados, tio e sobrinho, padrasto, madrasta e enteado (BRASIL, 1990).

O conselheiro tutelar tem a sua competência fixada no artigo 147 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Segundo a determinação, o conselheiro tem atribuição para agir pelo domicílio dos pais ou responsável pela criança ou adolescente, e na falta destes, pelo lugar onde se encontre a criança ou o adolescente. No entanto, caso seja constatada a ausência de atribuição para atuar em determinada localidade, o conselheiro tutelar poderá tomar providências de caráter emergencial, devendo proceder com o encaminhamento ao órgão tutelar competente para agir na localidade (SILVEIRA TAVARES, 2016).

Por mais que a atuação do Conselho Tutelar seja independente e autônoma, isso não significa dizer que está livre de restrição e controle. O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a possibilidade de revisão das decisões do órgão tutelar pela autoridade judiciária quando pleiteado por quem tenha legítimo interesse (BRASIL, 1990). Para tanto, é necessária a abertura de ação judicial para esse fim, onde se entende como legítimos interessados o Ministério Público, as entidades de atendimento, ou as pessoas físicas ou jurídicas afetadas pela decisão do órgão (SILVEIRA TAVARES, 2016).

A previsão do Conselho Tutelar pelo Estatuto da Criança e do Adolescente veio para assegurar a implementação efetiva do Sistema de Garantias de Direitos da

Criança e do Adolescente inaugurada na Constituição Federal de 1988. A sua atuação deve estar em consonância com os princípios da proteção integral e do melhor interesse do cidadão com idade inferior a 18 anos. Sendo assim, o órgão tutelar veio para garantir a tutela dessa parcela da população, atribuindo também à sociedade a responsabilidade, juntamente com a família e o Estado, de zelar pela proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

2.5 PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÃO SOBRE A SUA POSSIBILIDADE

A garantia de direitos de crianças e adolescentes se fortaleceu com o passar dos anos, sobretudo após a inauguração do Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme já mencionado anteriormente. A família, o Estado e a sociedade se tornaram responsáveis de forma solidária e conjunta na missão de efetivar a proteção dos cidadãos com idade inferior a 18 anos.

Por sua vez, a democracia participativa trouxe a possibilidade da participação da população na tomada de importantes decisões e na formulação de políticas públicas, principalmente através dos conselhos de direitos, em razão das diretrizes da descentralização político-administrativa, que tem como objetivo a criação de outros entes públicos capazes de tomar decisões políticas.

Com o entendimento de que todos têm o dever constitucional de garantir a proteção da infância e adolescência, podemos entender que as políticas públicas podem ser impulsionadas por grupos, conselhos, ou até pessoas comuns articuladas em ter ideias e defender interesses próprios ou de determinado grupo.

Certo que o Conselho Tutelar possui atribuições de suma importância na defesa dos direitos da criança e do adolescente, as quais se encontram previstas no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, podendo o órgão ser caracterizado como a porta de entrada da rede de proteção quando se trata da população infanto-juvenil.

É de cunho constitucional e estatutário que a elaboração e execução de políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes se dão pelos municípios por meio do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), contudo, há que se considerar que os Conselhos Tutelares são o *locus* onde as carências são inicialmente sentidas, sendo sua função precípua tomar providências

no sentido de proteger os direitos que garantam condições dignas de vida para essa parcela da população.

Sob essa perspectiva, por mais que os conselhos municipais sejam o órgão competente para deliberar, acompanhar, monitorar e avaliar as políticas públicas relacionadas à infância e adolescência no âmbito municipal, podemos considerar que os Conselhos Tutelares exercem papel fundamental nessa missão, visto representarem o início da institucionalização das demandas desse público, de forma a exercer um papel fundamental na identificação das necessidades a serem sanadas pelo Poder Público.

Para tanto, as ações do CMDCA e dos Conselhos Tutelares devem ser articuladas de modo a evitar dispersão de recursos, tanto financeiros quanto sociais. Os conselhos são a voz da sociedade junto ao Poder Público, e este deve elaborar suas ações de forma consistente e estruturada, possibilitando que a população infanto-juvenil seja priorizada na elaboração e execução do orçamento público, via políticas públicas adequadas.

Os Conselhos Tutelares exercem papel fundamental na identificação das demandas referentes às crianças e adolescentes, cabendo a eles tomar providências para a garantia dos direitos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Entre as atribuições do órgão tutelar, o primeiro atendimento ao público permite ao conselheiro tutelar perceber a situação social que o atendido vive, bem como o seu principal anseio e suas necessidades. Logo, é imprescindível que todos os atendimentos sejam computados, de modo a certificar que os dados coletados nos atendimentos sejam devidamente armazenados para a elaboração de estatísticas.

Realizada essa investigação social, os dados colhidos devem ser tratados a fim de se analisarem os indicadores da condição da criança e do adolescente, para que o Poder Público possa dirigir ações às necessidades específicas e definidas.

Exemplificando, quando o Conselho Tutelar atende uma mãe que procura apoio para conseguir uma vaga para seu filho numa escola da rede pública, nesse atendimento é possível identificar alguns indicadores, dentre os quais, quantas pessoas vivem na casa, qual a faixa etária dos filhos, quem é o arrimo da família, a renda familiar, se há lazer em sua vizinhança, entre outros. De posse desses

indicadores, o Poder Público poderá planejar, por exemplo, uma política voltada ao esporte e lazer em determinado bairro que não conte com essas atividades.

Além da coleta de dados nos atendimentos, o Conselho Tutelar pode e deve interagir com o público, e também observar o ambiente em que o atendido vive para perceber as necessidades que podem ser superadas por meio de políticas públicas a serem implementadas. Conversar, perguntar e ouvir são atividades frequentes na profissão do conselheiro tutelar, visto ser a sua função principal a solução imediata para os problemas que chegam até o órgão.

Nessa perspectiva, questiona-se se os conselheiros tutelares discutem os problemas da população com os seus semelhantes e apresentam possíveis soluções e ideias para saná-los, e também se realizam pesquisas e estudos que possam aprofundar e contribuir com o tema.

A participação dos conselheiros tutelares no exercício de suas funções, na elaboração de políticas públicas, necessita de constante atenção e fortalecimento, ao passo que órgão pode ser a voz da sociedade ao repassar ao Poder Público as ações que a população infanto-juvenil necessita. Por mais que os Conselhos Tutelares já desempenhem atividades bastante complexas, como o atendimento em casos de ameaças ou violações dos direitos das crianças e adolescentes, a participação na formulação de políticas públicas mostra-se necessária para a efetividade e garantia de direitos de crianças e adolescentes no país.

3 LEVANTAMENTO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE O CONSELHO TUTELAR NAS BASES DE DADOS SCIELO BRASIL E SCOPUS

O presente capítulo apresentará o levantamento da produção científica sobre o Conselho Tutelar nas bases de dados SciELO Brasil e Scopus, por meio do artigo científico publicado em junho de 2018, na Revista *Contribuciones a las Ciencias Sociales*⁸.

O estudo de caráter teórico-empírico teve como objetivo analisar a produção científica sobre a temática Conselho Tutelar, indexada nas bases de dados SciELO Brasil e Scopus. As consultas foram realizadas por meio da busca pelo unitermo “Conselho Tutelar”, culminando em 31 resultados. Foram levantados os seguintes indicadores: ano de publicação, periódico em que foi publicado, local da publicação, grande área de conhecimento de atuação do primeiro autor, reincidência de autores nas publicações, instituição de vínculo do primeiro autor, enfoque temático majoritário, o tipo de investigação, e nos casos dos trabalhos de campo, a forma de abordagem do problema (quantitativa, qualitativa ou mista).

O artigo trata de produção independente oportunamente publicada e será exposto na íntegra, tendo como finalidade conhecer a produção científica sobre o Conselho Tutelar, bem como ressaltar a sua importância e necessidade, ante a ausência de publicações na área das Ciências Sociais Aplicadas.

3.1 INTRODUÇÃO

Nem sempre crianças e adolescentes foram tratados como sujeitos de direitos. A história mundial denuncia relações de exercício absoluto de poder dos pais em relação aos filhos: infanticídio em razão de deficiência ou doença, crianças lutando em guerras, castigos imoderados, tratamento diferenciado entre filhos do sexo masculino e feminino, entre outros. Apenas na Idade Média, com o Cristianismo, a criança passa a ser protegida sob o prisma religioso da dignidade a todos, o que amenizou o tratamento severo exercido na relação patriarcal (AMIN, 2016). Em que pese os ensinamentos cristãos, Fonseca (2012) relembra que, nessa

⁸ BACOVIS, M. R. F.; PEDROSO, B. Levantamento da produção científica sobre o Conselho Tutelar nas bases de dados SciELO Brasil e Scopus. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 11, p. 1-10, 2018.

época, não existia o conceito de infância e as crianças que já agregavam condições de viver sem os cuidados básicos de sua mãe ingressavam na sociedade, onde eram tratados de forma igualitária aos adultos, sendo somente na Idade Moderna que criança se distingue do adulto para fins de sua proteção.

No século XX, com a Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças, as manifestações legislativas em âmbito internacional iniciaram as discussões sobre os direitos de crianças e adolescentes. Logo após, em 1924, a Declaração de Genebra e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, avançaram no debate de forma consistente ao tratar de cuidados especiais às crianças e também à maternidade. Em seguida, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica – prevê como direitos das crianças a aplicação de medidas de proteção pela família, sociedade e Estado. Entretanto, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças, de 1989, é o acordo internacional com maior força, pois determina o mínimo de garantias a serem adotadas pelos países signatários e foi ratificada pelo Brasil, pelo Decreto nº 99.780, em 1990 (FONSECA, 2012).

A promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988 colaborou para grandes avanços no que se refere à proteção dos cidadãos, em especial a criança e adolescente. Salienta Amin (2016) que o legislador constitucional atendeu as mobilizações populares e as pressões de organizações internacionais acima mencionadas para ampliar a proteção de crianças e adolescentes no país.

No Brasil, o Código de Mello Mattos, de 1927, foi a primeira legislação que tinha como preocupação o estado físico, moral e mental da criança, além da situação social, moral e econômica dos pais. Posteriormente, em 1979 entrou em vigor o Código de Menores, sob os fundamentos da doutrina da situação irregular (FONSECA, 2012). Sobre essa doutrina, bem explica Amin (2016, p. 49), era “fundada no binômio carência-delinquência”, onde “havia uma consciência geral de que o Estado teria o dever de proteger os menores, mesmo que suprimindo suas garantias”.

A Constituição Federal atual determina o dever da família, da sociedade e do Estado de garantir os direitos básicos às crianças, adolescentes e jovens, com absoluta prioridade. Entre as garantias fundamentais asseguradas está a vida, saúde, profissionalização, educação, lazer e convivência comunitária. A previsão constitucional enfatiza, ainda, o dever de afastá-los de toda forma de negligência,

discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988). Com a norma constitucional e a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, o país passou a adotar a doutrina da proteção integral no que se refere aos direitos do cidadão com idade inferior a 18 anos.

A doutrina da proteção integral substituiu a doutrina da situação irregular, que possuía caráter assistencial e filantrópico e se ampara nas ideias de autonomia e garantia em que se asseguram os direitos próprios do cidadão a toda criança e adolescente, com a devida observância para a condição humana característica da idade. Constitui um programa de ações destinado às crianças e adolescentes, em que se preconiza garantir a absoluta prioridade e os direitos individuais e fundamentais desses sujeitos que merecem proteção especial (RAMIDOFF, 2011).

Nesse prisma, o Estatuto da Criança e do Adolescente, lei nº 8.069/90, concretiza o preceito da proteção integral com a orientação dos princípios da prioridade absoluta e do superior interesse da criança e do adolescente. A prioridade absoluta “primazia em favor das crianças e dos adolescentes em todas as esferas de interesse. Seja no campo judicial, extrajudicial, administrativo, social ou familiar o interesse infanto-juvenil deve preponderar” (AMIN, 2016, p. 63). O constituinte, dessa forma, optou por eleger a pessoa menor de 18 anos como sujeito especial de proteção, tendo como principal garantia a preferência plena sob os demais cidadãos.

O princípio do superior interesse da criança e do adolescente trata de orientação ao legislador e ao aplicador da lei para que atentem às necessidades desses sujeitos como critério de interpretação ou elaboração das regras (FONSECA, 2012). Logo, para que se cumpra o melhor interesse, deve-se observar em qualquer situação a melhor medida a ser aplicada levando em consideração o interesse da criança e do adolescente, o qual em certas ocasiões podem ser distintas dos interesses dos demais, inclusive dos pais.

Digiácomo e Digiácomo (2013) esclarecem que o Estatuto da Criança e do Adolescente apresenta duas propostas fundamentais, em que a primeira seria a elevação da condição da pessoa com idade inferior a 18 anos como sujeito de direitos e não apenas objetos de invenção do Estado e da família, e a segunda seria o desenvolvimento de uma nova política de atendimento orientada pelos princípios da descentralização político-administrativa e da participação da sociedade civil.

Para tornar a doutrina da proteção integral eficaz, o constituinte adotou, portanto, além dos princípios do superior interesse e da prioridade absoluta, o

princípio da descentralização político-administrativa em que a comunidade participa de forma direta por meio do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar (AMIN, 2016). Sobre essa perspectiva trata o artigo 227, §7º da Constituição Federal, o qual determina que, no atendimento dos direitos da criança e do adolescente, será considerado o referido princípio e a participação da população por meio de organizações representativas. O Estatuto da Criança e do Adolescente rege as atividades de todos que atuam no desenvolvimento de ações que beneficiam crianças e adolescentes, no entanto, os atores que participam da rede proteção não devem restringir suas atividades ao estrito cumprimento das normas estabelecidas na legislação, o que significa o dever de cooperar de forma ativa e decisiva no contexto social de atuação através principalmente de atendimentos em prol da efetividade na garantia dos direitos fundamentais (RAMIDOFF, 2011).

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina que, uma das diretrizes de atendimento da política à criança e ao adolescente, será a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente. Tais Conselhos de Direitos, por determinação legislativa, são órgãos deliberativos e controladores das ações inerentes ao tema, tendo assegurada a participação popular paritária, por meio de organizações representativas (BRASIL, 1990). Bem explica Digiácomo (2007, p. 115), “surge, então, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, como órgão autônomo, intersetorial, com competência para deliberar políticas públicas em prol da criança e do adolescente e também efetuar o permanente controle de sua execução por parte do administrador público”. Dessa maneira, confere aos conselhos a prerrogativa e o poder de decisão e fiscalização das políticas implementadas pelo administrador público (DIGIÁCOMO, 2007). Tavares (2006) complementa que os conselhos são criados por lei e se diferem das demais formas de participação popular previstos no ordenamento jurídico, em razão do seu caráter permanente e do foco específico na política de atendimento, sendo ainda, considerada uma atividade de interesse público relevante exercido sem remuneração.

Por sua vez, o Conselho Tutelar, segundo o artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990) é um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, formado por pessoas escolhidas pela sociedade e encarregado de, no âmbito municipal, adotar providências concretas destinadas à tutela dos direitos de crianças e adolescentes. É uma imposição constitucional decorrente da forma de

associação política adotada, que é a participação pública, tem como mandatário a sociedade e deve ser o braço forte a zelar pelos direitos da infância e adolescência (TAVARES, 2016).

Entre suas atribuições destaca-se o atendimento de crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco com a aplicação das medidas protetivas previstas em lei; requisitar serviços públicos da área de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; atender e aconselhar os pais ou responsável; promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes; e assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1990).

Os Conselhos Tutelares desempenham atividades bastante complexas, visto que, além do atendimento em caso de ameaças ou violações dos direitos das crianças e adolescentes, devem também participar da formulação de políticas públicas, informando sobre os problemas existentes na comunidade aos órgãos responsáveis. Além disso, o Estado brasileiro, ao editar lei especial visando à proteção da pessoa com idade inferior a 18 anos, criou mecanismos para coibir violações e ameaças a esses direitos, sendo que a instituição dos Conselhos Tutelares vem a servir para esse fim.

Estão vinculados administrativamente ao Poder Executivo Municipal. Contudo, não são órgãos de governo e sim órgãos do Estado. Na maior parte das vezes, fazem atendimento à população desassistida, mas não são órgãos de assistência social. São responsáveis por acompanhar crianças até 12 anos incompletos que tenham cometido ato infracional, mas não são órgãos de segurança pública. Apesar de suas determinações serem obrigatórias, não é um órgão jurisdicional. (NASCIMENTO, et al., 2009)

Duas características do Conselho Tutelar merecem destaque: a autonomia funcional e a desjurisdicionalização do atendimento, sendo que a segunda refere-se ao fato de que os Conselhos Tutelares atendem aos casos em que, em princípio, não exigem uma decisão judicial e que podem ser resolvidos social e administrativamente e aquela diz respeito a não subordinação dos Conselhos Tutelares aos Poderes Executivos e Legislativo Municipais ou ao Poder Judiciário e Ministério Público, no desempenho de suas atribuições legais. Contudo, não estão

isentos de prestar contas de suas ações e gastos aos órgãos responsáveis pela fiscalização.

Os municípios devem priorizar a criança e o adolescente, criando seus próprios programas e projetos, mas só terão resultados positivos caso respeitem as peculiaridades de sua sociedade, visto que cada comunidade tem as suas características e necessidades específicas principalmente no que diz respeito à elaboração de políticas públicas. É certo que há diretrizes federais que servem de parâmetro no desenvolvimento das ações municipais, mas o saber-social de cada localidade é essencial na elaboração e execução de políticas públicas voltadas à infância e à adolescência.

Como se percebe pelas atribuições estatutárias, o Conselho Tutelar deve atuar de forma preventiva, levantando situações que representem ameaças aos direitos das crianças e adolescentes e tomando providências para que essas ameaças não resultem em violações (COSTA, 2007). Além disso, ressalta-se que, quando há violações, cabe ao Conselho Tutelar realizar medidas para saná-las o mais rapidamente possível.

Cabe, assim, aos Conselhos Tutelares, a apreciação de questões que envolvem problemas de justiça social (ISHIDA, 2007), ameaças às crianças e adolescentes e violações de seus direitos. Transparece que o estudo sobre o órgão tutelar é fundamental e de suma importância, uma vez que os seus atos e contribuições influenciam de forma direta na garantia de direitos de crianças e adolescentes do município que atua.

Nessa perspectiva, o objetivo da presente investigação é, por meio de uma abordagem teórico-empírica, analisar a produção científica sobre o Conselho Tutelar nas plataformas SciELO Brasil e Scopus.

3.2 METODOLOGIA

Para a consecução do objetivo proposto, foi realizada a busca nas bases de dados SciELO Brasil e Scopus, por meio do unitermo “Conselho Tutelar”. Na base de dados SciELO Brasil obteve-se o retorno de 42 resultados. Já base de dados Scopus, a qual encontrou três resultados. Contudo, verificou-se que na primeira base de dados utilizada havia 11 artigos repetidos, e que na segunda base de dados, os três artigos encontrados já estavam indexados na base SciELO Brasil.

Excluídas as redundâncias, houve 31 artigos remanescentes. Além disso, o único critério de busca foi o unitermo mencionado, não sendo utilizado outros filtros, como a limitação por ano da publicação, por exemplo.

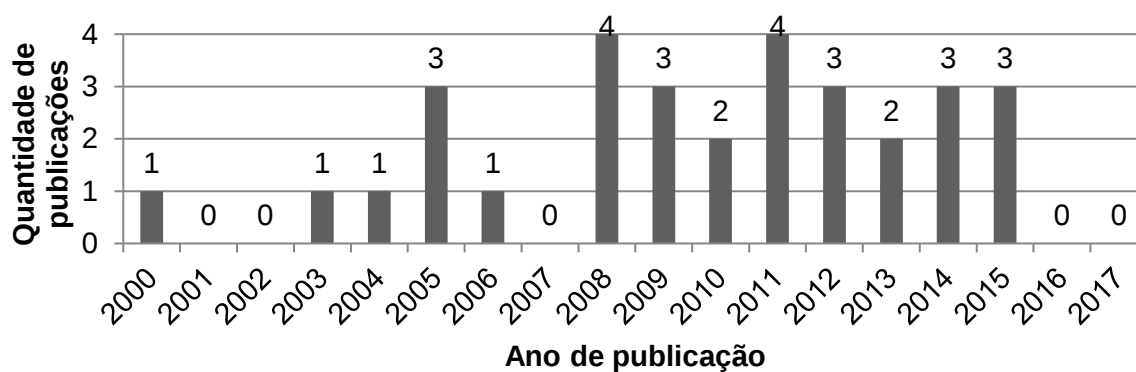
De posse dos artigos retornados, foram levantados os seguintes indicadores: ano da publicação, periódico em que o artigo foi publicado, local da publicação, grande área de conhecimento de atuação do primeiro autor (por meio da consulta aos seus respectivos currículos Lattes), reincidência de autores nas publicações, instituição de vínculo do primeiro autor, enfoque temático majoritário, o tipo de investigação (teórica ou de campo) e nos casos dos trabalhos de campo, a forma de abordagem do problema (quantitativa, qualitativa ou mista).

Os dados obtidos foram organizados por meio de planilha do software Microsoft Excel 2013 e posteriormente analisados.

3.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com referência aos trabalhos analisados, tem-se que os mesmos foram publicados entre os anos de 2000 e 2015, sendo 2008 e 2011 os anos com maior incidência de publicações, conforme se observa no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Quantidade de artigos sobre Conselho Tutelar por ano de publicação



Fonte: A autora

É notável que, após a primeira publicação não houve publicações no biênio seguinte, havendo também uma lacuna nos anos de 2007, bem como 2016 e 2017, cabendo-se ressaltar que, em relação ao 2017, a alimentação das bases de dados nem sempre ocorre em tempo real, e que tal ano segue em curso. Dessa forma, possivelmente surja o acréscimo de publicações no decorrer deste.

Nos anos 2000, 2003, 2004 e 2006 foram publicados apenas um trabalho por ano e em 2008 e 2011 foram publicados quatro trabalhos em cada ano, sendo estes os anos com o maior número de publicações. Em 2010 e 2013 foram publicados dois artigos em cada ano e em 2005, 2009, 2012, 2014 e 2015 houve a publicação de três artigos em cada ano. Dessa forma, verificou-se a variação entre zero e quatro artigos por ano, sem uma tendência linear, tanto crescente quanto decrescente.

Com relação aos periódicos em que se realizaram as publicações, os 31 artigos estão distribuídos em 18 periódicos distintos, conforme pode ser observado na Tabela 1:

Tabela 1 – Distribuição de publicações por periódicos

Periódico	Quantidade de publicações
Ciência e Saúde Coletiva	4
Psicologia: Ciência e Profissão	4
Psicologia em Estudo	3
Acta Paulista de Enfermagem	2
Cadernos de Saúde Pública	2
Psicologia e Sociedade	2
Revista Paulista de Pediatria	2
Saúde e Sociedade	2
DELTA: Documentação de Estudos em Linguística Teórica e Aplicada	1
Epidemiologia e Serviços de Saúde	1
Estudos de Psicologia	1
Fractal: Revista de Psicologia	1
Interface: Comunicação, Saúde e Educação	1
Psicologia USP	1
Revista Brasileira de Epidemiologia	1
Revista da Associação Médica Brasileira	1
Revista da Escola de Enfermagem da USP	1
Texto e Contexto: Enfermagem	1

Fonte: A autora

Como pode se verificar, em oito destes periódicos foram publicados mais de um artigo, sendo que aqueles que se destacaram entre seus pares foram Ciência e Saúde Coletiva, Psicologia: Ciência e Profissão, e Psicologia em Estudo, tendo os dois primeiros quatro, e o último três publicações. Verifica-se que os periódicos, em sua maioria, têm como área majoritária, as Ciências Humanas e Ciências da Saúde, destacando-se ainda a existência de seis periódicos da subárea da Psicologia

A distribuição das publicações de acordo com a instituição de vínculo do primeiro autor, por Estado e região do Brasil, se deu da seguinte forma: 12 em São

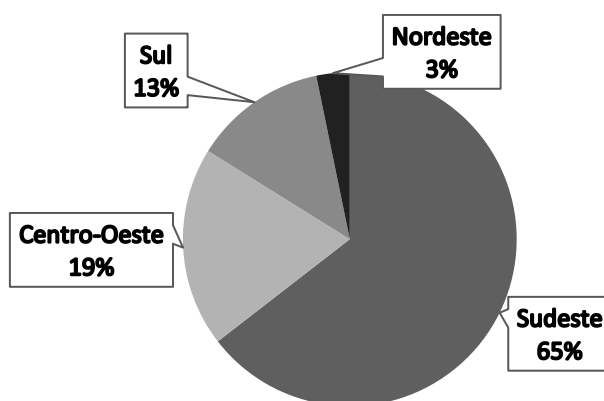
Paulo, seis no Rio de Janeiro, seis no Distrito Federal, três no Paraná, dois em Minas Gerais, um em Santa Catarina e um no Rio Grande do Norte.

Essa constatação vai em encontro ao estudo de Sidone, Haddad e Mena-Chalco (2016, p. 17) que ao pesquisarem a evolução da produção e redes de colaboração científica no Brasil, concluíram que “se verifica enorme heterogeneidade espacial das atividades de pesquisa científica, onde o padrão regional da distribuição das publicações e dos pesquisadores é altamente concentrado na região Sudeste, com destaque às capitais dos estados”.

Os mesmos autores também verificaram que a cidade de São Paulo concentra cerca de 20% da produção científica brasileira e que, segundo a Royal Society, está entre as 20 que mais produziram ciência no mundo na última década (SIDONE; HADDAD; MENA-CHALCO, 2016).

Considerando-se a secção regional do Brasil, pode-se perceber que a região Sudeste teve o maior número de publicações, seguida da região Centro-Oeste e logo após da região Sul. Sendo assim, nota-se que os periódicos em questão pertencem a apenas sete Estados brasileiros e se concentram em quatro regiões. O Gráfico 2 ilustra esses dados convertidos em porcentagem:

Gráfico 2 – Porcentagem de publicações por região



Fonte: A autora

No que tange aos autores principais de cada publicação, houve 29 autores distintos nas 31 publicações analisadas, sendo que dois autores publicaram dois trabalhos sobre o tema em questão, e os demais apenas um. Não houve análise em relação às coautorias.

Com relação à grande área de conhecimento de atuação do primeiro autor, sendo esta embasada na Tabela de Áreas de Conhecimento proposta pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico (CNPq), obtiveram-se os resultados mostrados no Gráfico 3:



Fonte: A autora

Verifica-se, portanto, a predominância evidente de duas grandes áreas de conhecimento: Ciências Humanas e Ciências da Saúde. Curiosamente, percebe-se que não houve publicações na área da Ciências Sociais Aplicadas.

No que diz respeito à instituição de vínculo do primeiro autor, constatou-se a existência de 22 instituições diferentes, conforme demonstrado na Tabela 2. Apenas cinco instituições tiveram mais de um trabalho publicado. A Universidade de São Paulo (USP) – campus Ribeirão Preto – teve o total de seis publicações, seguida de Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), todas com duas publicações.

Tabela 2 – Universidades que geraram publicações relacionadas ao Conselho Tutelar

(continua)

Universidade	Quantidade de publicações
Universidade de São Paulo (Ribeirão Preto)	6
Fundação Oswaldo Cruz	2
Universidade do Oeste de Santa Catarina	2
Universidade Estadual da Paraíba	2
Universidade Federal do Espírito Santo	2
Centro Universitário de Maringá	1
Escola de Saúde Pública do Rio Grande do Sul	1
Pontifícia Universidade Católica (Rio de Janeiro)	1

Universidade	(conclusão)
	Quantidade de publicações
Universidade de Campinas	1
Universidade de Pernambuco	1
Universidade de São Paulo (São Paulo)	1
Universidade do Minho (Portugal)	1
Universidade do Vale do Itajaí	1
Universidade do Vale do Sapucaí	1
Universidade Estadual de Montes Claros	1
Universidade Estadual do Rio de Janeiro	1
Universidade Federal de São Carlos	1
Universidade Federal de São Paulo	1
Universidade Federal do Cariri	1
Universidade Federal do Pará	1
Universidade Presbiteriana Mackenzie	1

Fonte: A autora

Das 22 instituições que publicaram sobre o tema, 21 são brasileiras e uma portuguesa (Universidade do Minho). Dentre as universidades brasileiras, percebe-se que 15 são públicas e seis são privadas. No mesmo sentido, as cinco instituições de vínculo do primeiro autor que publicaram mais de um estudo sobre o tema em questão tratam-se universidades públicas.

O Instituto Lobo – associação que tem como objetivo contribuir para solução dos problemas brasileiros nas áreas de educação, ciência e tecnologia através principalmente de pesquisas – realizou um estudo sobre a produção científica nas instituições de ensino superior do país no ano de 2011. Segundo o estudo, as dez instituições que mais publicaram trabalhos científicos entre as 83 pesquisadas, concentraram 65,28% da produção total do país, sendo que todas eram universidades públicas.

Para Hilu e Gisi (2011), a grande diferença nos números que evidenciam a maior produção científica em pesquisas acadêmicas por parte das instituições públicas justifica-se pelo fato de que o setor público está mais estruturado no que diz respeito à pesquisa do que o setor privado, em razão, principalmente, das políticas educacionais existentes no país. No mesmo estudo ainda se complementa que:

O universo das instituições de ensino superior privadas que investem em programas de pós-graduação stricto sensu ainda é muito pequeno, o que faz com que grande parte dos recursos financeiros seja destinada às IES públicas. Tal situação ocorre porque em grande parte as IES privadas sobrevivem de mensalidades e o custo para a pesquisa científica é elevado (HILU; GISI, 2011, p. 6).

Além disso, segundo o Ranking Universitário Folha (RUF) 2017, que classifica as instituições brasileiras a partir dos indicadores pesquisa, ensino,

mercado, internalização e inovação, das 50 melhores universidades do país, apenas sete são privadas.

Percebe-se, portanto, que a Tabela 2 condiz com a realidade no que tange a pesquisa científica no país, pois evidencia que, entre as instituições de vínculo do primeiro autor, 71,42% são instituições públicas. Outro fator que coaduna com as estatísticas apresentadas é que as cinco instituições que compõem o topo da lista que mais obtiveram publicações sobre a temática são públicas.

As publicações analisadas se enquadram em diferentes enfoques temáticos, tendo sido evidenciado que 18 publicações tiveram a violência como tema, de forma que oito tratavam de violência doméstica, quatro diziam respeito à violência sexual, duas sobre violência contra a mulher, uma referia-se à violência institucional em creches e pré-escolas, e os demais sem especificação de tipo de violência.

Os outros temas abordados nas publicações, cada qual com apenas uma incidência, foram: direito à escolarização, o papel do Conselho Tutelar como integrante da rede de proteção, o papel do Conselho Tutelar na sociedade, práticas sociais, representações sociais de mães de crianças e adolescentes encaminhados ao órgão tutelar, desjudicialização de práticas para a garantia de direitos, problematização sobre acontecimento de risco, políticas públicas, experiência na intervenção no campo de um Conselho Tutelar com a finalidade de propiciar melhores condições no ambiente de trabalho, percepção de profissionais da área de saúde sobre atendimentos ligados à saúde mental – em que o Conselho Tutelar é mencionado como parceiro –, sobrecarga de profissionais de um centro de atenção psicossocial infanto-juvenil (CAPSi) – em que o órgão tutelar aparece como um dos sujeitos em que os entrevistados tiveram problemas –, e a descrição de atendimentos/relação do Conselho Tutelar com as crianças que foram encaminhadas ao órgão.

Por fim, o trabalho publicado na área da Linguística revisa encaminhamentos da área da análise de narrativa, com a finalidade de estabelecer interlocução com diferentes áreas da pesquisa social. Nesta situação, o Conselho Tutelar é apresentado como um dos ambientes do trabalho de campo realizado na referida pesquisa.

Dos 31 artigos que compuseram a presente pesquisa, 26 retrataram pesquisa de campo e cinco possuíam cunho teórico. Gonsalves (2007) conceitua pesquisa de campo como o tipo de pesquisa em que o pesquisador busca

informações diretamente com a população pesquisada, o que exige ir até o local para obter os dados a serem documentados. A pesquisa de cunho teórico, por sua vez, não necessita que o pesquisador colha os elementos necessários para a sua pesquisa em determinada localidade, tendo esse tipo de pesquisa o embasamento em dados já existentes. Dos trabalhos que envolveram pesquisa de campo, 16 artigos utilizaram a abordagem qualitativa, seis a abordagem quantitativa e quatro ambas as abordagens no tratamento de dados.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se por meio da presente pesquisa, referente à análise da produção científica sobre Conselho Tutelar nas bases de dados SciELO Brasil e Scopus, a existência de 31 estudos publicados.

O primeiro estudo foi publicado em 2000 e o último em 2015, com amplitude de zero a quatro estudos por ano, sendo os anos de 2008 e 2011 aqueles em que houveram o maior número de publicações.

Os trabalhos foram publicados em 18 periódicos distintos, sendo que em oito destes houve a publicação de mais do que um trabalho. Identificou-se a predominância de periódicos das áreas das Ciências Humanas e Ciências da Saúde, sendo a subárea de maior destaque a Psicologia. Percebe-se, portanto, que o Conselho Tutelar se constitui de um objeto de pesquisa multidisciplinar, fomentando o desenvolvimento de estudos de variadas áreas do conhecimento. Entretanto, apesar da íntima relação existente deste com a área Ciências Sociais, não foram encontradas publicações oriundas desta.

Destaca-se que, com exceção da região Norte, houve geração de produção sobre a temática em exame nas demais regiões brasileiras, distribuídas da seguinte forma: 65% do Sudeste, 19% do Centro-Oeste, 13% do Sul e 3% do Nordeste. Ainda que hajam publicações contempladas em 80% das regiões do Brasil, a distribuição é díspar. Tal qual como pode se verificar, a região Sudeste concentra, de forma demasiadamente superior às demais regiões, a maior porcentagem de publicações.

No que diz respeito aos autores principais dos artigos, verificou-se a existência de 29 autores distintos sendo que apenas dois publicaram mais do que um trabalho nas referidas bases, sobre tal temática. Além disso, os autores pertencem às grandes áreas das Ciências Humanas, Ciências da Saúde e

Linguística. Quanto à instituição de vínculo do primeiro autor, a Universidade de São Paulo – campus Ribeirão Preto – foi responsável pelo maior número de publicações, com o total de seis.

Muitos temas foram encontrados nas publicações. Entretanto, a violência foi o mais frequente, com o total de 18 estudos.

Notou-se que 26 dos trabalhos analisados tratavam de pesquisa de campo, e os demais eram de cunho teórico. Dentre os trabalhos que realizaram pesquisa de campo, 16 artigos trataram o problema de forma qualitativa, seis de forma quantitativa, e quatro de forma mista.

4 O INSTRUMENTO PILOTO

O presente capítulo apresenta o instrumento piloto construído com o objetivo de avaliar a participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas municipais sob a perspectiva dos conselheiros tutelares. Sua estrutura foi baseada no instrumento WHOQOL-100, que apesar de versar sobre a avaliação de uma variável completamente distinta, tem sua metodologia de construção, estrutura e propriedades mundialmente reconhecidas (FLECK et al., 1999).

O capítulo está dividido em quatro seções, onde a primeira apresentará o instrumento WHOQOL-100, abordando os seus principais aspectos, como as etapas de sua confecção, os elementos observados para a criação, a sua estrutura e a descrição do cálculo dos resultados. A segunda seção descreverá a estrutura do instrumento piloto desenvolvido para avaliação da participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas municipais, onde será abordado o arranjo de questões que fazem parte do instrumento, e também, a sua divisão em domínios e facetas. Após, revelará as escalas de respostas utilizadas, e em seguida descreverá o instrumento, de forma a identificar a sua composição.

A terceira seção dispõe sobre o processo de construção do instrumento piloto e perpassa sobre questões como a utilização da fundamentação teórica para a extração de elementos que serviram como base para a elaboração do questionário, bem como o caminho percorrido para a confecção das questões, com destaque aos fatores observados durante esse processo. A próxima seção traz por meio de quadros as perguntas do instrumento piloto e identifica suas domínios e facetas em que foram agrupadas.

Por fim, demonstra o cálculo dos resultados para a obtenção dos escores dos domínios e facetas.

4.1 WHOQOL-100: INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE QUALIDADE DE VIDA DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE

O WHOQOL-100 é a sigla de *World Health Organization Quality of Life*, e o número 100 corresponde ao número de questões que compõem o instrumento. Trata de um instrumento de avaliação de qualidade de vida criado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 1994, com a finalidade de desenvolver um projeto

colaborativo multicêntrico, sendo esse instrumento o resultado do trabalho realizado por 15 grupos, de 14 diferentes países do mundo (FLECK et al., 1999).

O WHOQOL-100 foi desenvolvido por meio dos seguintes estágios: clarificação do conceito, estudo piloto qualitativo, desenvolvimento do teste piloto e teste de campo. Após a elaboração do instrumento, novos centros foram integrados a fim de que mais países tivessem acesso, sendo assim, a nova fase seguiu as etapas de tradução do instrumento, preparação do teste piloto, desenvolvimento das escalas de respostas e administração do piloto (FLECK et al., 1999).

O primeiro estágio de desenvolvimento do instrumento WHOQOL-100 objetivou estabelecer uma definição de qualidade de vida e definir o protocolo para o estudo. Concluiu nessa etapa a definição de qualidade de vida como “a percepção do indivíduo de sua posição na vida no contexto da cultura e sistema de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações” (WHOQOL GROUP, 1994 apud FLECK et al., 1999). A partir da definição, convencionou-se que a estrutura do instrumento estaria baseada em seis domínios, sendo eles: físico, psicológico, nível de independência, relações sociais, meio ambiente e espiritualidade/religião/crenças pessoais.

No estágio de estudo piloto qualitativo, estiveram envolvidos 15 grupos de 14 países, onde foram realizados grupos focais com seis a oito indivíduos cada. Os grupos tiveram como propósito a discussão de que forma cada faceta influencia com a sua qualidade de vida e qual a melhor forma de perguntar sobre cada uma das facetas (FLECK et al., 1999). O Brasil não está entre os 15 centros iniciais de desenvolvimento do WHOQOL, entretanto, a versão em português do WHOQOL-100 foi desenvolvida pelo Departamento de Psiquiatria e Medicina Legal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FLECK et al., 1999).

Do total de 1800 questões sugeridas, foram excluídas as redundantes, equivalentes e que não seguiam os critérios exigidos, restando o total de 1000 questões. Após novo refinamento em que os investigadores principais de cada grupo classificaram as questões pelo quanto ela fornece informações sobre a qualidade de vida em sua cultura, foram selecionadas 235 questões (FLECK et al., 1999).

No desenvolvimento do teste piloto, o instrumento estava composto por 235 questões, que avaliavam 29 facetas. Após testagem com a aplicação em 250 pacientes e 50 não pacientes, foram selecionadas as melhores questões. Em seguida, o estágio de teste de campo “consistiu em estabelecer a sensibilidade à

mudança, confiabilidade teste-reteste, validade de critério, especificamente com relação às validades convergente, discriminante e preditiva (FLECK et al., p. 21, 1999)".

Segundo Fleck et al. (1999, p. 24), foram observados 13 critérios para a elaboração do WHOQOL-100. São eles:

- 1) Basear-se, tanto quanto possível, nas sugestões dos pacientes e profissionais de saúde participantes dos grupos focais.
- 2) Proporcionar respostas que esclareçam acerca da qualidade de vida dos respondentes, como definida pelo projeto.
- 3) Refletir o significado proposto pela definição das facetas.
- 4) Abranger, em combinação com outras questões para uma dada faceta, os aspectos chaves de cada faceta como descritas na definição das mesmas.
- 5) Usar linguagem simples, evitando ambiguidade nas palavras e frases.
- 6) Preferir questão curta em relação a longa.
- 7) Evitar duas negações.
- 8) Ser compatível com uma escala de avaliação.
- 9) Explorar um só problema por faceta.
- 10) Evitar as referências explícitas em relação a tempo ou outro termo de comparação (p.ex. o ideal, ou antes de eu estar doente).
- 11) Ser aplicável a indivíduos com vários graus de disfunção.
- 12) Ser formulada como questão e não como afirmação.
- 13) Refletir a tipologia das questões adotadas no projeto.

Com a conclusão das etapas, a versão do WHOQOL-100 foi elaborada com 100 questões com escores de seis domínios e 24 facetas. São domínios e facetas do WHOQOL:

Quadro 1 – Domínios e Facetas do WHOQOL-100

(continua)

Domínios	Facetas
Domínio I - Domínio físico	1. Dor e desconforto 2. Energia e fadiga 3. Sono e repouso
Domínio II - Domínio psicológico	4. Sentimentos positivos 5. Pensar, aprender, memória e concentração 6. Autoestima 7. Imagem corporal e aparência 8. Sentimentos negativos
Domínio III - Nível de Independência	9. Mobilidade 10. Atividades da vida cotidiana 11. Dependência de medicação ou de tratamentos 12. Capacidade de trabalho

(conclusão)

Domínios	Facetas
Domínio IV - Relações sociais	13. Relações pessoais 14. Apoio social 15. Atividade sexual
Domínio V- Ambiente	16. Segurança física e proteção 17. Ambiente no lar 18. Recursos financeiros 19. Cuidados de saúde e sociais: disponibilidade e qualidade 20. Oportunidades de adquirir novas informações e habilidades 21. Participação em, e oportunidades de recreação/ lazer 22. Ambiente físico: (poluição/ruído/trânsito/clima) 23. Transporte
Domínio VI - Aspectos espirituais/Religião/Crenças pessoais	24. Espiritualidade/religião/crenças pessoais

Fonte: Fleck et al., p. 23, 1999.

Conforme se verifica, cada domínio corresponde de uma até oito facetas, sendo que cada faceta possui quatro questões, totalizando 96 questões. Existe uma faceta que possui quatro questões que não está incluída em um domínio e corresponde a autoavaliação da qualidade de vida.

Todas as questões do WHOQOL-100 são fechadas, com a utilização da escala Likert de respostas, composta pelas opções de 1 a 5. As escalas são: intensidade, capacidade, avaliação e frequência. Há predominância da escala de intensidade (45%), em seguida de avaliação (37%), capacidade (15%) e frequência (3%) (PEDROSO, 2009).

O instrumento possui 18 questões com escala invertida, ou seja, em que a resposta mais negativa pontua 5, enquanto que a mais positiva pontua 1. É importante destacar a necessidade de inversão das escalas de respostas invertidas para se padronize as respostas do instrumento, de modo com que as respostas

positivas se aproximem de 5 e as negativas se aproximem do 1. Tal inversão deve ser realizada antes do cálculo de escore para a obtenção de resultados corretos.

Segundo Pedroso (2009, p. 21), os resultados do WHOQOL-100 são calculados da seguinte maneira:

- 1) É verificado se todas as 100 questões foram preenchidas com valores entre 1 e 5;
- 2) Invertem-se as 18 questões cuja escala de respostas é invertida;
- 3) Os escores das facetas são calculados a partir da média aritmética simples das questões que compõem cada faceta, seguido de uma multiplicação por quatro. A multiplicação por quatro é utilizada para que, no caso de uma questão não ter sido respondida, o escore da faceta compense a nulidade da questão através do produto pelo número de questões válidas que a faceta deveria ter. Serão computadas somente as facetas que possuírem pelo menos três itens válidos;
- 4) São calculados os escores dos domínios através da média aritmética simples entre os escores das facetas que compõem cada domínio. Nos domínios compostos por até cinco facetas, este será calculado somente se o número de facetas não calculadas não for igual ou superior a dois. Nos domínios compostos por mais de cinco facetas, este será calculado somente se o número de facetas não calculadas não for igual ou superior a três. No caso de facetas em escala invertida (todas as questões pertencentes à faceta possuem escala de respostas invertida), realiza-se a inversão dessa faceta para o prosseguimento do cálculo;
- 5) Realiza-se uma contagem do total de itens respondidos por cada respondente. São computados no cálculo somente os respondentes que preencheram corretamente pelo menos 80 itens (80% dos itens do instrumento);
- 6) Por fim, é realizada a estatística descritiva de cada faceta e domínio. Os elementos calculados são: média, desvio padrão, valor mínimo e valor máximo.

Como o cálculo dos escores das facetas é realizado por multiplicação da média das questões que constituem cada faceta por quatro, os resultados serão entre 4 e 20 pontos. Ademais, cada domínio será calculado por média aritmética simples de suas facetas, dessa forma, os resultados são expressos na mesma escala das facetas (PEDROSO, 2009).

Após a confecção do instrumento WHOQOL-100 foram elaborados outros instrumentos com a finalidade de avaliar a qualidade de vida, dentre os quais se destaca o WHOQOL-bref, que trata de versão abreviada do instrumento precursor, confeccionado em 1998, com quatro domínios e 24 facetas, sendo que cada faceta corresponde a uma questão e duas questões não pertencentes a nenhuma faceta que dizem respeito à autoavaliação sobre a qualidade de vida (PEDROSO, 2009).

Além do WHOQOL-bref, foram criados o WHOQOL-HIV e o WHOQOL-HIV-bref, destinado à avaliação da qualidade de vida direcionado aos portadores do HIV.

Além desses, criou-se o WHOQOL-SRPB, o qual contempla aspectos espirituais/religião/crenças pessoais e também o WHOQOL-OLD, para aplicação de adultos idosos, o qual contempla o domínio de envelhecimento (PEDROSO, 2009).

4.2 A ESTRUTURA DO INSTRUMENTO PILOTO AConTEPP-34

O instrumento piloto é composto por 34 questões, das quais 32 estão divididas de forma não igualitária em cinco grandes domínios, sendo eles: Atitudinal/Ação, Organizacional/Sistema, Cotidiano/Hábito, Influência/Convencimento e Autopercepção/Julgamento. Os domínios estão subdivididos em especificações denominadas facetas, dentro das quais as questões estão coligadas. Há, ainda, duas questões no início do questionário que tem como objetivo a autoavaliação do conselheiro tutelar sobre a sua participação na formulação de políticas públicas em prol da criança e do adolescente no município em que atua e a avaliação geral do Conselho Tutelar sobre o mesmo tema.

O instrumento foi nomeado de AConTEPP-34, sendo a sigla de “Atuação do Conselho Tutelar na Elaboração de Políticas Públicas”. O número 34 representa a quantidade de questões que fazem parte do instrumento. O instrumento limita a verificação da atuação do Conselho Tutelar no município em que atua, de forma a excluir as políticas públicas de âmbito estadual, nacional e internacional.

As questões foram divididas nos grandes domínios descritos, e posteriormente agrupadas em subdomínios denominados facetas. O domínio atitudinal/ação possui três facetas, e cada tópico possui três questões a serem respondidas. O domínio organizacional/sistema possui duas facetas, e cada faceta possui três questões. O domínio cotidiano/hábito possui três facetas, onde a primeira e a terceira possuem duas questões, e a segunda faceta possui três questões. O domínio influência/julgamento possui duas facetas com duas questões cada. O domínio autopercepção/julgamento possui três facetas com duas questões em cada uma.

Do total de 32 questões que pertencem a algum domínio, percebe a seguinte divisão por número de questões: o domínio atitudinal/ação possui nove questões, o domínio organizacional/sistema possui seis questões, o domínio cotidiano/hábito possui sete questões, o domínio influência/julgamento possui quatro questões, e o domínio autopercepção/julgamento possui seis questões.

Os domínios estão identificados por letras, em que as letras A, B, C, D e E, representam, respectivamente, as esferas Atitudinal/Ação, Organizacional/Sistema, Cotidiano/Hábito, Influência/Convencimento e Autopercepção/Julgamento. A letra F corresponde as duas questões iniciais que objetivam a autoavaliação sobre a participação do conselheiro tutelar na elaboração de políticas públicas municipais e a participação do Conselho Tutelar sobre o mesmo tema.

Os números 1, 2 e 3 que sucedem a letra que representa o domínio, indica a faceta em que a pergunta foi agrupada. O domínio Atitudinal/Ação (A) possui as facetas: Apresentação de problemas sobre a infância (A1); Discussão sobre possíveis soluções para os problemas sobre a infância (A2) e Iniciativa e interação (A3). O domínio Organizacional/Sistema (B) está dividido nas facetas: Coleta Dados (B1) e Compartilhamento dos Dados (B2). O domínio Influência/Convencimento (C) possui as facetas: Rotina de Trabalho (C1); Relacionamento (C2) e Atividades externas (C3). O domínio Influência/Convencimento (D) possui as facetas: Capacidade de convencimento (D1) e Participação na elaboração de políticas públicas (D2). Por fim, o domínio Autopercepção/Julgamento (E) está dividido nas facetas: Importância na participação (E1), Suficiência na participação (E2) e Ação Futura (E3).

Os números 1 ou 2 que sucedem a pontuação representam que a pergunta corresponde a um aspecto intrínseco (1) ou extrínseco (2). As perguntas que se referem ao aspecto intrínseco tratam do próprio conselheiro tutelar, enquanto que o aspecto extrínseco se refere à relação com o externo, podendo ser geral, ou seguida do número 1 para representar a relação entre a equipe do Conselho Tutelar ou seguida do número 2 para representar a relação com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Todas as questões são fechadas, com a utilização da escala Likert para as respostas, que são compostas por cinco níveis, entre 1 e 5. Conforme ilustra a tabela abaixo, o primeiro nível representa 0% e o último representa 100%. As escalas utilizadas no instrumento piloto foram de avaliação, frequência, intensidade e capacidade.

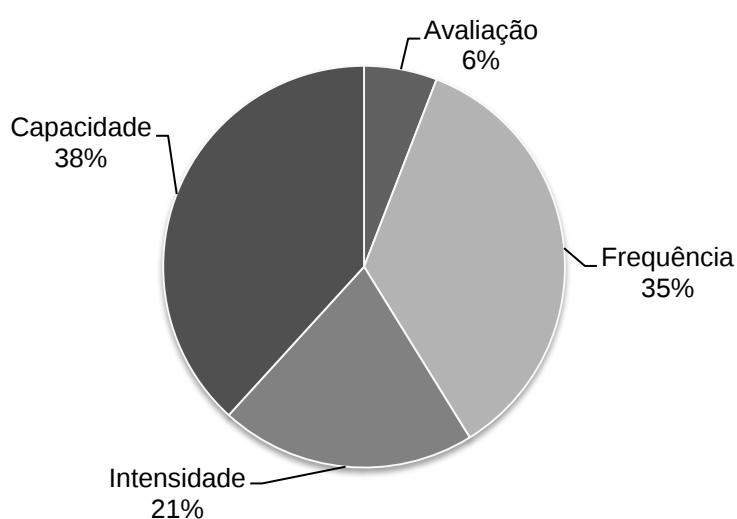
Tabela 3 – Escalas utilizadas no AConTEPP-34

ESCALA	0%	25%	50%	75%	100%
AVALIAÇÃO	muito ruim	ruim	nem ruim nem boa	boa	muito boa
FREQUÊNCIA	nunca	raramente	às vezes	repetidamente	sempre
INTENSIDADE	nada	pouco	mais ou menos	bastante	extremamente
CAPACIDADE	nada	pouco	médio	muito	completamente

Fonte: A autora

De acordo com as variações do quadro de escalas de respostas, a distribuição das escalas de respostas do AConTEPP-34 pode ser verificada no Gráfico 4:

Gráfico 4 – Distribuição de escalas de respostas



Fonte: A autora

A figura 1 ilustra que há predomínio das questões com escala de respostas de capacidade, a qual totaliza 13 questões. Em seguida, há 12 questões que se referem à escala de frequência, sete questões com escala de resposta de intensidade, e duas questões com escala de respostas de avaliação.

Há duas questões que utilizam a escala de resposta invertida que necessitam ser convertidas para que haja padronização das respostas do

instrumento. Sendo assim, com a padronização, quanto mais positiva a resposta, ela se aproximará de 5, e quanto mais negativa, ela se aproximará de 1. As questões invertidas do instrumento são: C1.1 e C1.2, as quais dizem respeito a rotina de trabalho do conselheiro tutelar.

O instrumento está dividido em três seções, sendo elas: Apresentação, Instrução e Perguntas. No texto inicial de apresentação, optou-se por explicar de forma breve o conceito de políticas públicas e em seguida, frisar sobre a competência dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente para deliberar, acompanhar, monitorar e avaliar as políticas públicas relacionadas à infância e adolescência em âmbito municipal. Após, esclarece a possibilidade de participação dos Conselhos Tutelares na formulação de políticas públicas, em razão de que o órgão exerce papel fundamental na identificação das necessidades desse público.

Em seguida, apresenta que o objetivo do instrumento é averiguar a participação do Conselho Tutelar na formulação de políticas públicas em âmbito municipal sob a perspectiva dos conselheiros tutelares, e que o instrumento será aplicado aos conselheiros tutelares, que deverão responder as questões de acordo com as suas atividades cotidianas.

A instrução corresponde à orientação da maneira de que o conselheiro tutelar deve responder as questões. Inicialmente, o sujeito é orientado a responder todas as perguntas, sendo-lhe esclarecido que em caso de dúvida, deverá assinalar a resposta que lhe parece ser mais adequada. Após, sugere que as perguntas devem ser respondidas de acordo com o período do seu mandato atual como conselheiro tutelar, exemplificando que em caso de reeleição, deve-se responder considerando somente o mandato vigente, e não o anterior.

Ainda na instrução, consta um exemplo de pergunta e a orientação de que se deve circular o número que lhe parece ser mais adequado para responder a questão, frisando que o número 1 corresponde o menor, e o número 5 corresponde o maior.

A terceira seção apresenta o questionário composto pelas 34 questões, devidamente numeradas de acordo com os domínios propostos. Antes do início das questões, orienta-se novamente que sejam lidas com atenção e que deve ser circulado o número que lhe parece ser a melhor resposta.

4.3 A CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO PILOTO

Inicialmente, foram extraídas cinco áreas que serviram de base para a construção do instrumento piloto, levando em conta os aspectos teóricos da formulação de políticas públicas. Foram eles: relacionamento, interação, organização de dados, rotina de trabalho e influência.

Em seguida, as perguntas do questionário foram elaboradas em formato simples, no formato de perguntas com respostas afirmativas ou negativas, devendo ser respondidas com sim ou não. No processo de refinamento, as perguntas foram reestruturadas e adaptadas para a escala Likert, em que as respostas possuem um padrão de cinco opções de respostas. Em seguida, as perguntas foram agrupadas em domínios, que totalizam cinco. Após, foram novamente agrupadas em facetas, que totalizam 13.

Durante a construção do instrumento piloto, as perguntas foram revisadas reiteradas vezes com o intuito de facilitar a compreensão do sujeito que irá responder, observando que o grau de escolaridade mínimo exigido para a ocupação do cargo de conselheiro tutelar é o de ensino médio completo. O tempo para responder o questionário também foi fator de análise para a construção do instrumento, tendo em vista a dinâmica de trabalho do conselheiro tutelar, que envolve atendimentos diários em sede ou fora dela, com situações de urgência para serem resolvidas de forma imediata.

Não foram contempladas questões de ordem pessoal, como nome, idade, sexo e estado civil do profissional. Da mesma forma, questões como escolaridade e tempo de atividade como conselheiro tutelar não foram incluídas. O instrumento proposto limita que as questões sejam respondidas de acordo com as atividades do conselheiro tutelar no âmbito profissional, portanto, irrelevante qualquer questão em que se aborde a vida pessoal do sujeito que irá responder. Igualmente, o tempo de atividade como conselheiro tutelar não constitui fator de relevância, na medida em que se pretende identificar a atual formação do Conselho Tutelar, onde se considera as características do grupo atual.

Para a construção do instrumento piloto AConTEPP-34 foram observados os critérios de elaboração do WHOQOL-100 mencionados anteriormente, dos quais se destacam: refletir o significado proposto pela definição das facetas, usar linguagem simples, evitando ambiguidade nas palavras e frases, preferir questão curta em

relação a longa, evitar duas negações, ser compatível com uma escala de avaliação, explorar um só problema por faceta, evitar as referências explícitas em relação a tempo ou outro termo de comparação (p.ex. o ideal), ser aplicável a indivíduos com vários graus de escolaridade e ser formulada como questão e não como afirmação.

4.4 DOMÍNIOS E FACETAS DO AConTEPP-34

A pergunta inicial do instrumento corresponde ao conhecimento da amostra, onde será identificado qual Conselho Tutelar o sujeito pertence. Em seguida, o questionário está dividido em cinco domínios, os quais estão identificadas por meio da letra inicial que antecede a pergunta. As questões com escala invertida estão identificadas com a indicação entre parênteses após a pergunta.

As perguntas podem ser visualizadas a seguir:

4.4.1 Domínio Atitudinal/Ação

O Domínio Atitudinal/Ação está dividido pelas seguintes facetas:

- Apresentação de problemas sobre a infância;
- Discussão de possíveis soluções para os problemas sobre a infância;
- Iniciativa e interação.

Quadro 2 – Aspectos e questões da esfera Atitudinal/Ação

(continua)

A - Atitudinal e Ação	A1 - Apresentação de problemas sobre a infância	A1.1 - Com que frequência você costuma apresentar/denunciar/colocar em pauta problemas da infância em reuniões com a sua equipe do Conselho Tutelar ou com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)?
		A1.2.1 - Com que frequência os membros do Conselho Tutelar que você atua discutem em equipe sobre os problemas da infância e adolescência no município?
		A1.2.2 - Com que frequência há discussão sobre os problemas da infância nas reuniões do CMDCA?
	A2 - Discussão de possíveis soluções para os problemas sobre a infância	A.2.1 – Com que frequência você costuma apresentar ideias ou possíveis soluções para os problemas da infância no município?
		A.2.2.1 - Com que frequência os membros do Conselho Tutelar que você atua discutem em equipe sobre ideias ou possíveis soluções para os problemas da infância e adolescente no município?
		A2.2.2 – Com que frequência há discussão sobre ideias ou possíveis soluções para os problemas da infância no município nas reuniões do CMDCA?

(conclusão)

A - Atitudinal e Ação	A3 - Iniciativa e interação	A3.1 – Com que frequência você costuma interagir em reuniões de equipe ou do CMDCA?
		A3.2.1 – Em que medida você considera as reuniões em equipe do Conselho Tutelar um espaço aberto para interagir?
		A3.2.2 – Em que medida você considera as reuniões do CMDCA um espaço aberto para interagir?

Fonte: A autora

4.4.2 Domínio Organizacional/sistema

O Domínio Organizacional/sistema está dividido pelas seguintes facetas:

- Coleta de dados;
- Compartilhamento de dados.

Quadro 3 – Aspectos e questões da esfera Organizacional/Sistema

B – Organizacional/sistema	B1 – Coleta Dados	B1.1 – Com que frequência você coleta os dados dos atendimentos prestados?
		B1.2.1 – Com que frequência a equipe do Conselho Tutelar que você trabalha alimenta o sistema de coleta de dados dos atendimentos prestados?
		B1.2.2 – Com que frequência a equipe do Conselho Tutelar que você trabalha alimenta o sistema de coleta de dados dos atendimentos prestados?
	B2 – Compartilhamento dos Dados	B2.1 – Em que medida você considera importante compartilhar os dados dos atendimentos prestados com a sua equipe ou com o CMDCA?
		B2.2.1 - Com que frequência as informações sobre os atendimentos prestados no Conselho Tutelar que você trabalha são compartilhadas com os demais Conselhos Tutelares?
		B2.2.2 - Com que frequência as informações sobre os atendimentos prestados no Conselho Tutelar que você trabalha são compartilhadas com o CMDCA?

Fonte: A autora

4.4.3 Domínio Cotidiano/Hábito

O Domínio Cotidiano/Hábito está dividido pelas seguintes facetas:

- Rotina de trabalho;
- Relacionamento;
- Atividades externas.

Quadro 4 – Aspectos e questões da esfera Cotidiano/Hábito

C – Cotidiano/Hábito	C1 – Rotina de Trabalho	C1.1 - O quanto atarefada você considera a sua rotina de trabalho? (invertida)
		C1.2 - Em que medida a quantidade de atendimentos dificulta o desenvolvimento de outras atividades do órgão? (invertida)
	C2 – Relacionamento	C2.1 – Quão boa é a sua relação com os membros da sua equipe de trabalho?
		C2.2.1 - Quão boa é a relação entre os conselheiros tutelares em que você atua?
		C2.2.2 - Quão boa é a relação entre os conselheiros tutelares e os membros do CMDCA?
	C3 – Atividades externas	C3.1 - Com que frequência você participa de eventos, encontros e conferências sobre os direitos da criança e do adolescente?
		C3.2 - O Conselho Tutelar que você atua tem envolvimento com pesquisas acadêmicas?

Fonte: A autora

4.4.4 Domínio Influência/Convencimento

O Domínio Influência/Convencimento está dividido pelas seguintes facetas:

- Capacidade de Convencimento;
- Participação na elaboração de Políticas Públicas.

Quadro 5 – Aspectos e questões da esfera Influência/Convencimento

D - Influência/Convencimento	D1 - Capacidade de Convencimento	D1.1 - O quanto você acredita que o Conselho Tutelar tem capacidade de convencimento?
		D1.2 – As ideias do Conselho Tutelar são levadas em consideração na elaboração de políticas públicas no município?
	D2 – Participação na elaboração de Políticas Públicas	D2.1 – Em que medida você já contribuiu para a elaboração de políticas públicas no município em que atua?
		D2.2 - Em que medida as políticas públicas implementadas no município foram idealizadas pelo Conselho Tutelar?

Fonte: A autora

4.4.5 Domínio Autopercepção/Julgamento

O Domínio Autopercepção/Julgamento está dividido pelas seguintes facetas:

- Importância na participação;
- Suficiência na participação;
- Ação Futura.

Quadro 6 – Aspectos e questões da esfera Autopercepção/Julgamento

E – Autopercepção	E1 - Importância na participação	E1.1 – O quanto importante você acredita ser a sua participação, como conselheiro tutelar, na elaboração de políticas públicas?
		E1.2 - O quanto importante você acredita ser a participação dos Conselhos Tutelares na elaboração de políticas públicas?
	E2 – Suficiência na participação	E2.1 – Em que medida as suas ações são suficientes para contribuir na elaboração de políticas públicas?
		E2.2 – Em que medida as ações do Conselho Tutelar que você atua são suficientes para contribuir na elaboração de políticas públicas?
	E3 – Ação Futura	E3.1 - Em que medida você acredita que pode melhorar a sua participação na elaboração de políticas públicas?
		E3.2 – Em que medida você acredita pode melhorar a participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas?

Fonte: A autora

4.4.6 Autoavaliação da participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas municipais

Encontram-se no instrumento duas questões que não estão inseridas em nenhum domínio, tendo como objetivo perceber a autoavaliação quanto a participação do conselheiro e do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas.

As questões que se referem à autoavaliação da participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas municipais são:

Quadro 7 – Aspectos e questões da esfera Autoavaliação da participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas municipais

F1 - Autoavaliação da participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas municipais	F1.1 - Como você avalia a participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas?
	F1.2 – Como você avalia a sua participação como conselheiro tutelar na elaboração de políticas públicas?

Fonte: A autora

4.5 CÁLCULO DOS ESCORES DO INSTRUMENTO PROPOSTO

Nos mesmos moldes do WHOQOL-100, o cálculo do AConTEPP-34 será realizado por média aritmética simples. O cálculo seguirá o seguinte procedimento:

Primeiro, verifica-se se as 34 questões foram preenchidas com os valores entre 1 e 5. Após, invertem-se os valores das duas questões em que as escalas de respostas são invertidas (questões C1.1 e C1.2).

Os escores das facetas são calculados a partir da média aritmética simples das questões que compõem cada faceta, seguido de uma multiplicação pelo número 3. A multiplicação por 3 é utilizada para que, no caso de uma questão não ter sido respondida ou também no caso das facetas com somente duas questões, o escore da faceta compense o número de questões válidas que a faceta deveria ter, seguindo a mesma lógica utilizada no WHOQOL-100.

Diferentemente do WHOQOL-100, os resultados do AConTEPP-34 serão entre 3 e 15 pontos, uma vez que o escore das facetas é realizado por multiplicação da média das questões que constituem cada faceta por 3. Ademais, cada domínio será calculado por média aritmética simples de suas facetas, dessa forma, os resultados são expressos na mesma escala das facetas.

Por exemplo, utilizando resultados hipotéticos para cada questão, no domínio A, que possui três facetas com três questões cada, o cálculo se dá da seguinte forma:

Quadro 8 – Exemplo de demonstrativo de cálculo do Domínio A e suas facetas

Domínio	Faceta	Questão	Resultado Hipotético	Cálculo da faceta	Cálculo do domínio
A	A1	A1.1	2	$\left(\frac{2+5+4}{3}\right) \times 3 = 11$	$\frac{11+9+13}{3} = 11$
		A1.2.1	5		
		A1.2.2	4		
	A2	A2.1	3	$\left(\frac{3+2+4}{3}\right) \times 3 = 9$	
		A2.2.1	2		
		A2.2.2	4		
	A3	A3.1	5	$\left(\frac{5+4+4}{3}\right) \times 3 = 13$	
		A3.2.1	4		
		A3.2.2	4		

Fonte: A autora

No domínio C, que possui três facetas com duas ou três questões cada, o cálculo com os resultados hipotéticos, já realizada a inversão da escala de respostas das questões C1.1 e C1.2, será feito conforme o quadro 9.

Quadro 9 – Exemplo de demonstrativo de cálculo do Domínio C e suas facetas

Domínio	Faceta	Questão	Resultado Hipotético	Cálculo da faceta	Cálculo do domínio
C	C1	C1.1	5	$\left(\frac{5+2}{2}\right) \times 3 = 10,5$	$\left(\frac{10,5+6+4,5}{3}\right) = 7$
		C1.2	2		
	C2	C2.1	1	$\left(\frac{1+2+3}{3}\right) \times 3 = 6$	
		C2.2.1	2		
		C2.2.2	3		
	C3	C3.1	2	$\left(\frac{2+1}{2}\right) \times 3 = 4,5$	
		C3.1	1		

Fonte: A autora

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral a propositura de um instrumento que avalie a participação dos Conselhos Tutelares na elaboração de políticas públicas voltadas à infância e adolescência em âmbito municipal. Para o alcance do seu propósito, o estudo perpassou por questões que puderam contribuir para o seu êxito.

Inicialmente, o estudo teceu considerações sobre a evolução histórica da proteção de crianças e adolescentes no Brasil e identificou o cenário atual das condições dessa parcela da população brasileira. Em seguida, refletiu sobre papel dos Conselhos Tutelares na formulação das políticas públicas, de modo a aproximar a sua participação na elaboração de ações em atenção aos direitos da criança e do adolescente, onde abordou o conceito de políticas públicas, aspectos sobre a sua formulação, a função dos Conselhos de Direitos no espaço democrático vigente, até abordar sobre o Conselho Tutelar no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com o aspecto prático da pesquisa, o trabalho apresentou o levantamento da produção científica sobre o Conselho Tutelar nas bases de dados SciELO Brasil e Scopus, por meio do artigo científico publicado na Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales. Por fim, com fundamento nas questões mencionadas, apresentou o instrumento piloto construído, com sua estrutura baseada no instrumento WHOQOL-100.

Foi possível perceber a evolução histórica da proteção de crianças e adolescentes no Brasil, ao retratar inicialmente o tratamento da criança no período colonial. Como pode se verificar, havia omissão da coroa portuguesa no que se refere às questões sociais, especialmente sobre crianças. Questões como a escravidão, abandonos, e altos índices de mortalidade, identificaram que o período mencionado não protegia a criança brasileira.

Já no processo de independência do país, notou-se uma tímida mudança e ampliação na proteção de crianças e adolescentes, tendo a igreja católica como destaque na assistência e a criação de instituições com a finalidade de atender infantes pobres, abandonados e órfãos. A obrigatoriedade no acesso de crianças em escolas mostrou destaque durante o período, assim como a distinção no tratamento entre crianças e adultos no primeiro Código Penal brasileiro, em 1830. O período

não trouxe expressivos avanços, porque não havia imposição de responsabilidade, logo, a proteção da criança dependia de voluntários que praticavam caridade.

A condição da criança e do adolescente no Brasil avançou durante a república, principalmente com a criação de leis específicas para tratar sobre o tema. O Código de Menores implicou na imposição de responsabilidade ao Estado ao prever a aplicação de medidas assistenciais e preventivas, de forma a interferir na esfera privada com a justificativa de proteger essa parcela da população.

Outros eventos foram importantes e marcaram a proteção da criança e do adolescente no país, como a promulgação da Constituição Federal de 1934 e de 1937. O texto constitucional trouxe avanços, entretanto, nota-se que a política de afastamento da sociedade, em vigor na época, preconizou a repressão e punição da criança, ao invés de um sistema que garante efetivamente a proteção. Como consequência, não houve redução na criminalidade, mostrando que tal política foi ineficiente.

Importante destacar que o Código de Menores que entrou em vigor em 1979, durante período de crise econômica no país, comprometeu investimentos em áreas sociais, especialmente na área da criança. O período de redemocratização, sendo um período de lutas, mostrou-se essencial também para a infância, na medida em que o tema também foi objetivo de reivindicação.

A Constituição Federal de 1988 aparece como grande marco na garantia de direitos da criança e do adolescente no Brasil. A doutrina da proteção integral estabelecida no artigo 227 da Constituição atualmente vigente substituiu a doutrina da situação irregular, de maneira a alterar a forma de paradigma e abordagem da proteção de crianças e adolescentes. Aliado a isso, a criança se tornou titular de direitos fundamentais, amplamente protegida por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os princípios da prioridade absoluta e da proteção integral refletem o novo tratamento dado a crianças e adolescentes no Brasil. Dessa forma, podemos entender que houve significativos avanços na área com a atual Constituição, principalmente ao atribuir como dever do Estado, família e sociedade, a garantia de direitos de crianças e adolescentes no país.

O cenário atual da infância brasileira de acordo com as estatísticas oficiais abordou os seguintes temas: trabalho infantil, violência, pobreza, moradia, nutrição, gravidez na adolescência, educação e prática de esportes. Da análise dos dados

demonstrados, foi possível identificar que as crianças e adolescentes, mesmo protegidas amplamente pela lei, convivem com sérios problemas desencadeados por questões econômicas e sociais. Nessa linha conclui-se que, mesmo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, não há o cumprimento efetivo do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente. Sendo assim, é necessário que a luta pela proteção integral dessa parcela da população continue a fim de que se chegue mais perto do ideal.

Sob esse prisma, iniciou-se a discussão sobre a participação dos Conselhos Tutelares na elaboração de políticas públicas voltadas à infância e juventude em âmbito municipal. Partindo da ideia de que o Estado, a família e a sociedade são os responsáveis pela efetivação do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, surge à necessidade de participação do órgão na formulação de ações que melhorem a vida dessa parcela da população.

Nesse sentido, o estudo se propôs analisar o conceito de políticas públicas, a partir da definição de autores que se destacam sobre o tema, sendo possível entender que políticas públicas são ações exercidas pelo governo com a finalidade de concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, de modo a permitir melhorias na vida de seus beneficiários.

Após a elaboração do conceito de políticas públicas, identificou-se as fases de seu ciclo, de forma a abordar os principais aspectos da formulação. Do processo de formulação de políticas públicas, a influência de sujeitos ao defender os interesses mostrou ser fator de destaque, assim como a identificação de problemas, possíveis soluções e a demonstração de dados e estatísticas que expresse a necessidade de ação por parte do governo.

A Constituição Federal atual, em seu artigo 204, define que as ações governamentais seguirão as diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis, sendo que o atendimento a crianças e adolescentes deve priorizar essas diretrizes, nos termos do texto constitucional.

Sendo assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente elenca como uma das diretrizes da política de atendimento da população infanto-juvenil, a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, como órgãos de função deliberativa e controladores das ações em todos os níveis,

assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais.

Restou evidenciado que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente exercem papel protagonista no que se refere à implementação e efetivação de políticas públicas sobre crianças e adolescentes. Ademais, o órgão representa um novo espaço dentro da democracia brasileira e foi criado com a finalidade de permitir que a população participe nas decisões sobre os temas relevantes e que os influenciam diretamente.

Nessa linha, por mais que os conselhos municipais sejam o órgão competente para deliberar, acompanhar, monitorar e avaliar as políticas públicas relacionadas à infância e adolescência no âmbito municipal, verificou-se que os Conselhos Tutelares exercem papel fundamental na formulação de políticas públicas em âmbito municipal, visto representarem o início da institucionalização das demandas desse público, de forma a exercer um papel fundamental na identificação das necessidades a serem sanadas pelo Poder Público. A partir dessa ideia, podemos entender que o Conselho Tutelar, sendo um órgão de natureza complexa e que desempenha atividades voltadas à proteção da infância e adolescência em âmbito municipal, deve participar na formulação de políticas públicas.

Ainda sobre o Conselho Tutelar, o estudo apresentou o levantamento da produção científica sobre o órgão nas bases de dados SciELO Brasil e Scopus, por meio do artigo científico publicado na Revista *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, onde identificou 31 artigos publicados entre os anos de 2000 a 2015, entre os quais predominou a incidência de periódicos das áreas das Ciências Humanas e Ciências da Saúde, sendo a subárea de maior destaque a Psicologia. Percebeu-se que o Conselho Tutelar se constitui de um objeto de pesquisa multidisciplinar, fomentando o desenvolvimento de estudos de variadas áreas do conhecimento. Mas apesar da íntima relação existente, não foram encontrados estudos publicados na área de Ciências Sociais.

O objetivo geral do trabalho foi a construção de um instrumento piloto que avalie a participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas municipais. Para tanto, a sua estrutura foi baseada no instrumento WHOQOL-100, que apesar de versar sobre a avaliação de uma variável completamente distinta, tem sua metodologia de construção, estrutura e propriedades mundialmente reconhecidas.

O resultado obtido foi a criação do AConTEPP-34, composto por 34 questões, divididas nos domínios: Atitudinal/Ação, Organizacional/Sistema, Cotidiano/Hábito, Influência/Convencimento e Autopercepção/Julgamento. Os domínios foram subdivididos em facetas, dentro das quais as questões foram coligadas. O instrumento apresentou, ainda, duas questões no início que tem como objetivo a autoavaliação do conselheiro tutelar sobre a sua participação na formulação de políticas públicas em prol da criança e do adolescente no município em que atua e a avaliação geral do Conselho Tutelar sobre o mesmo tema.

O instrumento utiliza a escala Likert para as respostas e foi dividido em apresentação, instrução e perguntas. Na apresentação há breve explicação sobre o conceito de políticas públicas e sobre a competência dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente para tratar sobre o tema, em seguida do esclarecimento quanto à possibilidade de participação dos Conselhos Tutelares na formulação de políticas públicas. A instrução corresponde à orientação sobre o preenchimento do questionário.

Por fim, o estudo apresentou o cálculo do escore do instrumento proposto nos moldes do WHOQOL-100. Como demonstrado anteriormente, o cálculo do escore das facetas é realizado por média aritmética simples seguido de uma multiplicação pelo número 3. Os resultados serão entre 3 e 15 pontos. Da mesma forma, o cálculo dos escores domínios também se dá por meio da média aritmética simples das facetas componentes destes.

A finalidade do desenvolvimento do instrumento foi permitir a sua futura aplicabilidade prática, sendo ele objeto de estudo na área das Ciências Sociais Aplicadas. Sendo assim, pretende-se que se ultrapasse a ordem teórica e possa contribuir de forma efetiva para a avaliação da participação dos Conselhos Tutelares na formulação de políticas públicas em âmbito municipal. Ao entender que o Conselho Tutelar deve participar dessa função, o instrumento poderá guiar os profissionais, de modo a fazê-los refletir sobre a temática e direcioná-los a um possível fortalecimento dessa atividade de primordial importância, que é a efetivação de direitos de crianças e adolescente.

O estudo intencionou contribuir para a comunidade acadêmica, entretanto, trata do início da confecção do instrumento que possa avaliar com eficiência a proposta, não tendo o condão de avaliar seguramente em sua atual versão. Dessa maneira, sugere que novos estudos se proponham a realizar as tarefas futuras para

o desenvolvimento completo do AConTEPP-34. Recomenda-se que o instrumento seja discutido por grupos focais com sujeitos envolvidos com a temática da infância e adolescentes no âmbito municipal, e também por pesquisadores, professores e profissionais da área. Além disso, faz-se necessário futuro teste das propriedades psicométricas do instrumento.

REFERÊNCIAS

ABREU, M.; MATINEZ, A. F. Olhares sobre a Criança no Brasil: perspectivas históricas. In: RIZZINI, I. **Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: USU, Amais, 1996. p. 19-38.

ADUR, D. S. **Representações sociais dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente da cidade de Ponta Grossa – PR (CMDCA – PG) sobre os adolescentes que cometem atos de violência**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa.

AMIN, A. R. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, K. R. F. L. A. (Org.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 45-148.

ARZABE, P. H. M. Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas. In: BUCCI, M. P. D. (Org.). **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. 60p.

AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. 160 p.

BACOVIS, M. R. F.; PEDROSO, B. Levantamento da produção científica sobre o Conselho Tutelar nas bases de dados SciELO Brasil e Scopus. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 11, p. 1-10, 2018.

BIDARRA, Z. S.; OLIVEIRA, L. V. N. Um capítulo especial na história da infância e da adolescência: o processo de construção do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade. In: LAVORATTI, C. (Org.). **Programa de capacitação permanente na área da infância e da adolescente: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: UEPG, 2007. p. 163-188.

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

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 set. 1990.

BRASIL. Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 04 fev. 2019.

BRASIL. Saúde da criança: materiais informativos. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_crianca_materiais_informativos.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2019.

BRASIL. Disque Direitos Humanos Relatório 2017. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/ouvidoria/dados-disque-100/relatorio-balanco-digital.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

BREUS, T. L. **Políticas públicas no estado constitucional**: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela administração pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 287 p.

BUCCI, M. P. D. (Org.). **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001. 60 p.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. 298 p.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CHAMBOULEYRON, R. Jesuítas e Crianças no Brasil quinhentista. In: DEL PRIORE, M. (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2004. p. 55-83.

CMDCA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ponta Grossa. Disponível em: <<http://cmdca.pontagrossa.pr.gov.br/cmdca/sobre-o-conselho>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006. Brasília, DF, 2006.

COSTA, D. Os Conselhos Tutelares no Paraná e o espaço mercadorizado. In: LAVORATTI, C. **Programa de capacitação permanente na área da infância e da adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: UEPG, 2007. p. 123-152.

COSTA, L. C; MANDALOZZO, S. S. Política social: o atendimento de crianças e adolescentes no Brasil. In: LAVORATTI, C. **Programa de capacitação permanente na área da infância e da adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: UEPG, 2007. p. 95-111.

CUNHA, E. S. M.; SILVA, E. M. da. Introdução. In: CUNHA, E. S. M.; SILVA, E. M. (Org.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 9-17.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapeco: Argos, 2007. 590 p.

DEL PRIORE, M. (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2004. 444 p.

DIGIÁCOMO, M. J. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações. In: LAVORATTI, C. (Org.). **Programa de capacitação permanente da área da infância e adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: UEPG, 2007. p. 113-122.

DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I. A. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado**. Paraná: Ministério Público do Estado do Paraná, 2013.

DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I. A. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado**. 7 ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2017.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, p. 99-129, 2009.

ESTEVIÃO, R. B.; FERREIRA, M. D. M. Análise de políticas públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas. **Revista Holos**. v. 03, n. 34, p. 168-185, 2018.

FALEIROS, E. T. S. A criança e o adolescente: objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 203-224.

FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 33-96.

FLECK, M. P. A. et al. Desenvolvimento da versão em português do instrumento de avaliação de qualidade de vida da OMS (WHOQOL-100). **Revista Brasileira de Psiquiatria**, São Paulo, v. 21, n.1, p.19-28, jan./mar. 1999.

FLECK, M. P. A. O instrumento de avaliação de qualidade de vida da Organização

Mundial da Saúde (WHOQOL-100): características e perspectivas. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 33-38, 2000.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ranking Universitário Folha 2017**. Disponível em <<http://ruf.folha.uol.com.br/2017/ranking-de-universidades/>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

FONSECA, A. C. L. **Direitos da criança e do adolescente**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo, Atlas. 2012. 431 p.

FREIRE JÚNIOR, A. B. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 140 p.

FUNDAÇÃO ABRINQ. Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2018. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/system/library_items/files/000/000/023/original/cenario_da_infancia_2018_internet.pdf?1524602320>. Acesso em: 04 fev. 2019.

GEBELUKA, R. A. D. **Configuração e atribuições do Conselho Tutelar e sua expressão na realidade pontagrossense**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 120 p.

GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 2008. 383 p.

GONSALVES, E. P. **Conversas sobre iniciação a pesquisa científica**. 4. ed. rev. ampl. Campinas: Alinea, 2007.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

HILU, L; GISI, M. L. **Produção Científica no Brasil**: um comparativo entre as universidades públicas e particulares. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5221_3061.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2017.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. 397 p.

HOWLETT, M. RAMESH, M.; PERL, M. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Educação 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2019.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Práticas de esportes e atividades físicas 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100364.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Trabalho infantil 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101388_informativo.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2019.

IBGE. Projeção da população: 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

INSTITUTO LOBO. **Produção científica nas IES brasileiras**. Disponível em <http://institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/producao_cientifica/prod_cient_bras.html>. Acesso em: 28 nov. 2017.

ISHIDA, V. K. **Estatuto da criança e do adolescente**: doutrina e jurisprudência. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LAMY, M. **Metodologia da pesquisa jurídica**: técnicas de investigação, argumentação e redação. São Paulo: Campus Jurídico, 2011.

LEVIN, J.; FOX, J. A. **Estatística para ciências humanas**. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

MACEDO, A. S.; ALCÂNTARA, V. C.; ANDRADE, L. F. S.; FERREIRA, P. A. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 10, p. 593-618, 2016.

MALHOTA, N. **Pesquisa de marketing uma orientação aplicada**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

NASCIMENTO, A. F., GARAVELO, M. I., KOHLS, M. E., CAVALCANTE, F. G., SILVA, H. O., GUIMARÃES, C. D., et al. Conselhos Tutelares. In: Assis, S. G. SILVEIRA, L. M. BARCINSKI, M. SANTOS, B. R. (Org.). **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

NOGUEIRA, F. M. G.(Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**: conferências do seminário estado e políticas sociais no Brasil. Cascavel: Edunioeste, 2001. 292 p.

ONU. Brasil tem sétima maior taxa de gravidez adolescente na América do Sul. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-tem-setima-maior-taxa-de-gravidez-adolescente-da-america-do-sul/>>. Acesso em 04 fev. 2019.

ONU. Desigualdades ameaçam saúde e autonomias das mulheres. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/desigualdades-ameacam-saude-e-autonomia-das-mulheres-alerta-fundo-de-populacao-da-onu/>>. Acesso em 04 fev. 2019.

ONU. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em 04 fev. 2019.

PEDONE, L. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: FUNCEP, 1986. 49 p.

PEDROSO, B. **Desenvolvimento do TQWL-42: um instrumento de avaliação da qualidade de vida no trabalho**. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Ponta Grossa.

PINHEIRO, P. F. **Corresponsabilidade da família em relação à proteção social dos adolescentes em conflito com a lei no contexto do programa de execução de medidas socioeducativas em meio aberto - PEMSE da cidade de Ponta Grossa – PR**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. Lei nº 12.119, de 01 de abril de 2015. Disciplina as diretrizes fundamentais para a aplicabilidade dos direitos da criança e do adolescente no âmbito do Município de Ponta Grossa. **Diário Oficial do Município**, Ponta Grossa, PR, 01 abr. 2015.

PRO-CONSELHO BRASIL. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar**: orientações para criação e funcionamento. Brasília: CONANDA, 2007.

QUIMELLI, G. A. Considerações sobre Estudo de Caso na pesquisa qualitativa. In: BOURGUIGNON, J. A. (Org.). **Pesquisa Social**: reflexões teóricas e metodológicas. Ponta Grossa: Toda Palavra, 2009. p. 65-84.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998. 303 p.

RAMIDOFF, M. L. **Lições de Direito da Criança e do Adolescente: ato infracional e medidas socioeducativas**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2011.

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, 2003.

RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, IEE, 1998. 155 p.

RIZZINI, I. (Org.). **Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: USU, Amais, 1996. 200 p.

RIZZINI, I. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011b. p. 97-150.

RIZZINI, I. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011a. p. 225-286.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011. 335 p.

ROSSATO, L. A.; LEPORE, P. E.; CUNHA, R. S. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei 8.069/1990: comentado artigo por artigo. 8. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2016. 694 p.

SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Org.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. 317 p.

SANTOS JUNIOR, R. B.; SERAINE, A. B. M. S.; MIYAMOTO, S. (Org.). **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Teresina: EDUFPI, 2008. 502 p.

SIDONE, O. J. G.; HADDAD, E. A.; MENA-CHALCO, J. P. A ciência nas regiões brasileiras: evolução da produção e das redes de colaboração científica. **Transformação**, Campinas, n. 28, p. 15-31, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tinf/v28n1/0103-3786-tinf-28-01-00015.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: conceitos, tipologias e sub-áreas. Disponível em <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>>. Acesso em 27 jun. 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, C; DANTAS NETO, P. F. (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006. 310 p.

TAVARES, J. F. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

TAVARES, P. S. O conselho tutelar. In: MACIEL, K. R. F. L. A. (Org.). **Curso de direito da criança e do adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 530-581.

TAVARES, P. S. Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente. In: MACIEL, K. R. F. L. A. (Org.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 506-529.

TORO, J. B. **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Rio de Janeiro: Senac, 2003.

TRIVIÑOS, A. N. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNICEF. Agenda pela infância nos municípios: desafios e propostas 2017 – 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/unicef_agenda_pela_infancia_no_municipio_2017_2020.PDF>. Acesso em 04 fev. 2019.

VIANNA, G. C. **Direito infanto-juvenil: teoria, prática e aspectos multidisciplinares**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. 481 p.

WESTPHAL, M. F. (Org.). **Violência e criança**. São Paulo: EDUSP, 2002. 313 p.

APÊNDICE - AConTEPP-34

AConTEPP-34**QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NA
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS****Apresentação:**

Entende-se como política pública uma ação isolada ou um conjunto de ações, praticada pelo governo, que tem como objetivo principal melhorar a vida de determinado grupo ou população. Os conselhos municipais são o órgão competente para deliberar, acompanhar, monitorar e avaliar as políticas públicas relacionadas à infância e adolescência no âmbito municipal, entretanto, pode-se considerar que os Conselhos Tutelares exercem papel fundamental nessa missão, visto representarem o início da institucionalização das demandas desse público, de forma a exercer um papel fundamental na identificação das necessidades a serem sanadas pelo Poder Público.

Dessa maneira, o presente questionário tem como objetivo averiguar a participação do Conselho Tutelar na formulação de políticas públicas em âmbito municipal sob a perspectiva dos conselheiros tutelares. Para tanto, será aplicado aos conselheiros tutelares, os quais deverão responder as perguntas de acordo com as suas atividades cotidianas.

Instruções:

Por favor, responda todas as questões. Caso você não tenha certeza da resposta correta, assinale a que lhe parece ser mais adequada.

As perguntas devem ser respondidas levando em conta o início de seu mandato atual como conselheiro tutelar. Ou seja, se você foi reeleito, deve responder o questionário considerando somente o mandato vigente, e não o anterior.

Por exemplo, pensando no início de seu último mandato como conselheiro tutelar, uma questão poderia ser:

A1.1 - Com que frequência os membros do Conselho Tutelar que você atua discutem em equipe sobre os problemas da infância e adolescente no município?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

Você deve circular o número que lhe parece mais adequado. Assim, deve circular o número 1 se interagiu “nada” durante o último ano, ou circular o número 4 se interagiu “muito” durante o último ano.

Questionário:

Por favor, leia com atenção as perguntas e circule o número que lhe parece a melhor resposta.

Em qual unidade do Conselho Tutelar você atua? _____.

F1.1 - Como você avalia a participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas?

Muito ruim	Ruim	Nem ruim nem boa	Boa	Muito boa
1	2	3	4	5

F1.2 – Como você avalia a sua participação como conselheiro tutelar na elaboração de políticas públicas?

Muito ruim	Ruim	Nem ruim nem boa	Boa	Muito boa
1	2	3	4	5

A1.1 - Com que frequência você costuma apresentar/denunciar/colocar em pauta problemas da infância em reuniões com a sua equipe do Conselho Tutelar ou com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

A1.2.1 - Com que frequência os membros do Conselho Tutelar que você atua discutem em equipe sobre os problemas da infância e adolescência no município?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

A1.2.2 - Com que frequência há discussão sobre os problemas da infância nas reuniões do CMDCA?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

A.2.1 – Com que frequência você costuma apresentar ideias ou possíveis soluções para os problemas da infância no município?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

A.2.2.1 - Com que frequência os membros do Conselho Tutelar que você atua discutem em equipe sobre ideias ou possíveis soluções para os problemas da infância e adolescente no município?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

A2.2.2 – Com que frequência há discussão sobre ideias ou possíveis soluções para os problemas da infância no município nas reuniões do CMDCA?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

A3.1 – Com que frequência você costuma interagir em reuniões de equipe ou do CMDCA?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

A3.2.1 – Em que medida você considera as reuniões em equipe do Conselho Tutelar um espaço aberto para interagir?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5

A3.2.2 – Em que medida você considera as reuniões do CMDCA um espaço aberto para interagir?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5

B1.1 – Com que frequência você coleta os dados dos atendimentos prestados?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

B1.2.1 – Com que frequência a equipe do Conselho Tutelar que você trabalha alimenta o sistema de coleta de dados dos atendimentos prestados?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

B1.2.2 – Com que frequência a equipe do Conselho Tutelar que você trabalha alimenta o sistema de coleta de dados dos atendimentos prestados?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

B2.1 – Em que medida você considera importante compartilhar os dados dos atendimentos prestados com a sua equipe ou com o CMDCA?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5

B2.2.1 - Com que frequência as informações sobre os atendimentos prestados no Conselho Tutelar que você trabalha são compartilhadas com os demais Conselhos Tutelares?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

B2.2.2 - Com que frequência as informações sobre os atendimentos prestados no Conselho Tutelar que você trabalha são compartilhadas com o CMDCA?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

C1.1 - O quanto atarefado(a) você considera a sua rotina de trabalho?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5

C1.2 - Em que medida a quantidade de atendimentos dificulta o desenvolvimento de outras atividades do órgão?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5

C2.1 – Quão boa é a sua relação com os membros da sua equipe de trabalho?

Nada	Muito pouco	Mais ou menos	Bastante	Extremamente
1	2	3	4	5

C2.2.1 - Quão boa é a relação entre os conselheiros tutelares em que você atua?

Nada	Muito pouco	Mais ou menos	Bastante	Extremamente
1	2	3	4	5

C2.2.2 - Quão boa é a relação entre os conselheiros tutelares e os membros do CMDCA?

Nada	Muito pouco	Mais ou menos	Bastante	Extremamente
1	2	3	4	5

C3.1 - Com que frequência você participa de eventos, encontros e conferências sobre os direitos da criança e do adolescente?

Nunca	Raramente	Às vezes	Repetidamente	Sempre
1	2	3	4	5

C3.2 – Em que medida o Conselho Tutelar que você atua tem envolvimento com pesquisas acadêmicas?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5

D1.1 - O quanto você acredita que o Conselho Tutelar tem capacidade de convencimento?

Nada	Muito pouco	Mais ou menos	Bastante	Extremamente
1	2	3	4	5

D1.2 – O quanto as ideias do Conselho Tutelar são levadas em consideração na elaboração de políticas públicas no município?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5

D2.1 – Em que medida você já contribuiu para a elaboração de políticas públicas no município em que atua?

Nada	Muito pouco	Mais ou menos	Bastante	Extremamente
1	2	3	4	5

D2.2 - Em que medida as políticas públicas implementadas no município foram idealizadas pelo Conselho Tutelar?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5

E1.1 – Quão importante você acredita ser a sua participação, como conselheiro tutelar, na elaboração de políticas públicas?

Nada	Muito pouco	Mais ou menos	Bastante	Extremamente
1	2	3	4	5

E.1.2 - Quão importante você acredita ser a participação dos Conselhos Tutelares na elaboração de políticas públicas?

Nada	Muito pouco	Mais ou menos	Bastante	Extremamente
1	2	3	4	5

E2.1 – Em que medida as suas ações são suficientes para contribuir na elaboração de políticas públicas?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5

E2.2 – Em que medida as ações do Conselho Tutelar que você atua são suficientes para contribuir na elaboração de políticas públicas?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5

E3.1 - Em que medida você acredita que pode melhorar a sua participação na elaboração de políticas públicas?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5

E3.2 – Em que medida você acredita pode melhorar a participação do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas?

Nada	Muito pouco	Médio	Muito	Completamente
1	2	3	4	5