

POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOJUVENIS NO BRASIL: OLHARES A PARTIR DOS DOIS CONSELHOS TUTELARES DA CIDADE DE NOVO HAMBURGO, RS

*Bárbara Birk de Mello**

*Norberto Kuhn Junior^{**},^{***}*

*Margarete Fagundes Nunes^{****}*

*Everton Rodrigo Santos^{**}*

*Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia, Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Belo Horizonte, MG, Brasil

**Universidade Feevale, Programa de Pós-graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social, Novo Hamburgo, RS, Brasil

***Universidade Feevale, Mestrado Profissional em Indústria Criativa, Novo Hamburgo, RS, Brasil

****Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Banco de Imagens e Efeitos Visuais, Porto Alegre, RS, Brasil

Resumo

Neste artigo são abordadas as políticas públicas infantojuvenis brasileiras com foco nos Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo, Região 1 e 2. Essa escolha deve-se ao fato de o conselho tutelar ser uma das principais instituições criadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Com base na questão “Como se efetivam as políticas públicas para crianças e jovens nos Conselhos Tutelares selecionados?”, objetiva-se desvendar a relação entre as políticas públicas e o ECA, apontar o que são conselhos tutelares e analisar como os Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo discutem as políticas públicas no cotidiano e como se relacionam com as demais instituições responsáveis por implementar políticas públicas para a área infantojuvenil. Parte-se de uma revisão da literatura, de um exercício etnográfico realizado na sede dos dois Conselhos Tutelares no município escolhido e de entrevistas não diretas com conselheiras. Nessas vivências, as políticas públicas são entendidas como fundamentais para a ação dos Conselhos, mas não se revestem da força necessária para garantir os direitos estipulados pelo ECA.

Palavras-chave

Conselho Tutelar; Infâncias; Juventudes; Novo Hamburgo; Políticas Públicas.

PUBLIC POLICIES FOR CHILDREN AND YOUNG PEOPLE IN BRAZIL: VIEWPOINTS FROM THE TWO GUARDIANSHIP COUNCILS IN THE CITY OF NOVO HAMBURGO, RS, BRAZIL

*Bárbara Birk de Mello**

*Norberto Kuhn Junior**,***

*Margarete Fagundes Nunes*****

*Everton Rodrigo Santos***

*Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia, Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Belo Horizonte, MG, Brazil

**Universidade Feevale, Programa de Pós-graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social, Novo Hamburgo, RS, Brazil

***Universidade Feevale, Mestrado Profissional em Indústria Criativa, Novo Hamburgo, RS, Brazil

****Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Banco de Imagens e Efeitos Visuais, Porto Alegre, RS, Brazil

Abstract

This article sets out to discuss public policies for children and young people in Brazil, focusing on the Guardianship Councils in the city of Novo Hamburgo, Regions 1 and 2. This choice was made due to the fact that the guardianship council is one of the main institutions that was created through the Statute of the Child and Adolescent (ECA). Based on the question: “How are public policies for children and young people implemented in the selected Guardianship Councils?”, the aim is to reveal the relationship between public policies and the ECA, demonstrating what the guardianship councils are and analyzing how the Guardianship Councils of Novo Hamburgo discuss public policies in everyday life and how they relate to other institutions responsible for implementing public policies for children and young people. The starting point is taken from a literature review, an ethnographic exercise conducted at the headquarters of the two Guardianship Councils and non-directive interviews with councilors. Throughout these experiences, although public policies are understood as being fundamental for the action of these Councils, they nonetheless do not have the necessary force to guarantee the rights stipulated by the ECA.

Keywords

Guardianship Council; Childhood; Young People; Novo Hamburgo; Public Policies.

POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOJUVENIS NO BRASIL: OLHARES A PARTIR DOS DOIS CONSELHOS TUTELARES DA CIDADE DE NOVO HAMBURGO, RS¹

Bárbara Birk de Mello

Norberto Kuhn Junior

Margarete Fagundes Nunes

Everton Rodrigo Santos

Introdução

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) abriu caminho para a promulgação, em julho de 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por meio da Lei nº 8.069 (BRASIL, 1990), que foi uma grande virada na legislação brasileira. Um dos principais pontos do ECA é a municipalização do atendimento, com a determinação da criação de duas novas instituições em cada cidade brasileira: o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e os Conselhos Tutelares (CT).

É nesse contexto, em que o Estado passa por um período de mudança constitucional, de conquista de novos direitos e de novos processos institucionais, que se insere o presente artigo. A temática aqui discutida são as políticas para a área infantojuvenil no Brasil e seu foco recai sobre o Conselho Tutelar de Novo Hamburgo Região 1 e o Conselho Tutelar de Novo Hamburgo Região 2.

A motivação para examinar os Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo decorre de o conselho tutelar, cuja criação foi estipulada pelo ECA, ser uma das principais instituições da rede de cuidado infantojuvenil. Trata-se da “ponta do atendimento”, como várias conselheiras tutelares se referem a ele. São instituições centrais para a municipalização do atendimento às crianças e aos jovens em busca da proteção e da garantia dos direitos desse público. O município de Novo Hamburgo, no estado do Rio Grande do Sul, foi escolhido por ser uma cidade central no Vale do Rio dos Sinos e importante na região metropolitana de Porto Alegre. Também foi o primeiro dessa região a implantar um conselho tutelar, em 1992.

1. Este artigo é resultado de discussões realizadas para a elaboração da dissertação da autora Bárbara Birk de Mello, defendida e aprovada em fevereiro de 2022.

A pergunta que norteou a pesquisa é: *como se efetivam as políticas públicas para crianças e jovens nos Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo?* Para responder a essa questão, aborda-se a relação entre as políticas públicas e o ECA, aponta-se o que são conselhos tutelares e analisa-se de que modo os Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo discutem as políticas públicas no cotidiano de trabalho e como se relacionam com as demais instituições responsáveis por implementar políticas públicas para a área infantojuvenil.

Para tanto, parte-se de uma revisão narrativa da literatura acerca das temáticas de políticas públicas, do ECA, dos conselhos tutelares, das instituições e do Estado. Além disso, para compor o quadro conceitual, utiliza-se um exercício etnográfico realizado na sede dos Conselhos Tutelares em 2021 e quatro entrevistas não diretas com conselheiras das atuais gestões, duas da Região 1 e duas da Região 2.

1. Políticas públicas e o ECA

Buscamos, nesta seção, lançar um olhar para as políticas públicas ancorado na instituição do conselho tutelar, que é oriunda do ECA. Iniciamos a abordagem com uma breve discussão acerca das políticas públicas para, então, ingressar em sua relação com a lei citada. Conforme Schmidt (2018), política pública é um conceito do Estado contemporâneo, logo, uma forma recente de atender as demandas da sociedade. As políticas públicas são “[...] uma forma tardia de cuidar do que é público” (SCHMIDT, 2018, p. 119), ou seja, são respostas para resolver problemas políticos e resultam de processos políticos, portanto relacionados com a cultura política e a sociedade. E, quando falamos em Estado:

Es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son partes del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada. (O'DONNELL, 1993, p. 64).

Aqui, afirma-se a ampla relação entre políticas públicas e Estado, já que:

En suma es importante y necesario que el Estado enfrente la pobreza y la exclusión social actual, tanto como que requiera el adecuado funcionamiento de los mecanismos de distribución primaria derivados del funcionamiento económico que las produjeron en primera instancia. (SOJO, 2008, p. 44).

Boron é outro autor que faz menção à centralidade do Estado e levanta discussões sobre democracia, um ponto importante quando pensamos em políticas

públicas, mas, segundo ele, “[...] a democracia foi lentamente perdendo sua medula igualitária e degenerando em um puro mecanismo formal de constituição e organização do poder político” (BORON, 1994, p. 93).

Com essas colocações em mente, voltamos nosso olhar para as políticas públicas que se inserem em um amplo campo de disputas, estando, às vezes, Estado e parte da sociedade em campos opostos. Entramos, assim, em uma discussão sobre as políticas públicas “de cima para baixo” e “de baixo para cima”. Para DeLeon e DeLeon (2002, p. 477):

Rather than having a policy imposed by a policy maker who is counseled by select (hardly representative) and narrowly focused interest groups, the potential clientele are proposing a policy that will directly affect them. In short, a bottom-up policy implementation will tend to be more realistic and practical, in that it suggests that the vox populi have a great deal of say about where they are going and how they choose to arrive. Moreover, a bottom-up orientation will be more conducive to a democratic approach to the policy implementation process than will the top-down (or a command) model.

Hoje, observamos “[...] o lugar ainda periférico e de coadjuvante da população na construção da cidadania. Verificamos o caráter de ‘antecipação’ estratégica do Estado frente aos processos de organização social e de encaminhamento das demandas sociais” (MARQUES, 2013, p. 24). A população brasileira, no geral, participa das eleições federais, estaduais e municipais, mas não da formulação e da avaliação de políticas públicas diretamente, o que é um dos motivos da ineficiência, da ineficácia e da inefetividade de algumas.

Reflete-se, aqui, brevemente, sobre o porquê de as políticas públicas ainda serem, em sua maioria, “de cima para baixo” e com grande participação do Estado e não da sociedade em suas formulações. Se olharmos para o período do Brasil colônia, veremos que primeiro houve a criação do Estado e depois a formação da sociedade brasileira. Assim, o Estado criou a sociedade por meio de leis, decretos, concessões de terra, e assim por diante.

Logo, o Estado e suas instituições têm centralidade no país, por isso temos uma espécie de “cidadania passiva” (BENEVIDES, 1994). Esse contexto em que o Estado tem grande peso trouxe dificuldades após a promulgação da Constituição de 1988, pois esta delegou maior participação popular para formular e controlar as políticas públicas. Foi a Constituição de 1988, como já vimos, que abriu caminho para a promulgação do ECA (BRASIL, 1990), por intermédio de uma nova lei que deu maior peso à participação social na garantia dos direitos das crianças e dos jovens e municipalizou o atendimento, em busca de maior participação da sociedade na própria construção de políticas públicas para a área infantojuvenil.

Quando se trata de políticas públicas para esse público, é necessário que elas repensem as ações que oferecem às crianças e aos jovens, para que seus direitos possam ser garantidos para além de alimentação, vestuário, moradia, saúde, “[...] e atingir o necessário desenvolvimento expresso a partir do cuidado e da proteção, com vistas no exercício do pertencimento social, que se inicia no reduto da convivência doméstica” (VALENTE, 2013, p. 288). Hoje, porém,

[...] o descaso e a indiferença presentes nas políticas públicas à juventude pobre são, portanto, não um fato excepcional, mas sim um acontecimento maior que mantém vínculos com a cultura política institucional; Toda mudança de perspectiva deve levar em conta mudanças na cultura política. Estas, por sua vez, devem partir de uma detalhada cartografia dos sentimentos políticos implicados nas ideias e nas subjetivações presentes na ação política. (NEDER, 2009, p. 88).

Ao tratar do caso infantojuvenil brasileiro, temos como ponto central o ECA (BRASIL, 1990), pois é ele o documento que define os direitos e os deveres das crianças e dos jovens, bem como a proteção integral desses sujeitos e a municipalização do atendimento, por intermédio dos CMDCA e dos CTs por todo o território brasileiro. Essas duas instituições, fixadas pela lei, têm como objetivo efetivar os direitos das crianças e dos adolescentes em nível municipal, na tentativa de promover maior participação comunitária e social na garantia dos direitos infantojuvenis.

Existem tensões e conflitos entre a Lei nº 8.069 e parte da sociedade, uma vez que a lei foi criada no período da redemocratização do país, quando a sociedade participou mais ativamente nas discussões, tanto da Constituição como do ECA. Todavia, a redação de ambas as leis ficou por conta do governo e a “fama” delas também. Segundo Dias et al. (2014, p. 78),

[...] o governo apaga os processos de lutas políticas nas conquistas de direitos, colocando os mesmos como concessão do Estado. Ao assinar o referido estatuto, o presidente Fernando Collor o fez como um símbolo da modernização da justiça brasileira, tornando-se assim um “salvador das criancinhas”.

É necessário destacar que “a implementação do ECA se consolidou por meio da criação de um sistema de garantia de direitos que compreende conselhos, promotorias, varas da infância, defensorias, delegacias, SOS, e núcleos de assistência e atendimento” (FALEIROS, 2005, p. 174). Porém, o sistema de garantias de direitos brasileiro só se tornará realidade quando políticas públicas para a área infantojuvenil, articuladas e transversais, forem postas em ação.

Após 1990, diversas outras políticas públicas para a área infantojuvenil entraram em cena, para buscar garantir o que o ECA prevê. Elas fazem isso como resultado da criação e/ou da reestruturação de instituições. Aqui não entendemos o ECA em si como uma política pública, mas sim como uma lei proposta pelo Estado para garantir direitos e deveres e que requer políticas públicas para concretizar o que se propôs. Logo, os conselhos tutelares espalhados pelo Brasil fazem parte da rede de cuidado e de ações da política pública para a área infantojuvenil.

Os principais pontos da política de atendimento do ECA são: i) crianças e jovens são sujeitos de direitos; ii) têm prioridade absoluta de atendimento; iii) devem receber proteção integral; e iv) têm diversos direitos garantidos por lei. O ECA preza pela implementação, efetividade, eficiência e eficácia de políticas públicas para esses sujeitos. Logo nas primeiras linhas desse documento há menção a tais políticas públicas:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL, 1990, p. 1).

Quando falamos em ECA, queremos contextualizar a lei que deu origem aos conselhos tutelares espalhados pelo Brasil, os quais são instituições centrais no que se refere aos direitos das crianças e dos jovens. Esses conselhos têm como principal tarefa encaminhar esse público, assim como as famílias, à rede de cuidado, ou seja, aos serviços de atendimento infantojuvenil que estão diretamente ligados às políticas públicas desenvolvidas para eles. Assim, começamos a entender a relação entre a instituição conselho tutelar e as políticas públicas, uma vez que a primeira não consegue fazer o devido encaminhamento sem políticas públicas fortalecidas no município.

Apesar desse círculo, que aqui pontuamos como rede de cuidado, há grande distância entre o que o ECA propõe e aquilo que realmente é posto em prática. Para Grubba e Rodrigues (2012, p. 172):

Um dos grandes mitos contemporâneos é o de que os direitos humanos estão assegurados quando inscritos em uma Constituição democrática. O Estado de Direito ocidental aparece como o único garantidor dos direitos humanos. E a existência destes é a garantia da existência da própria democracia. Esta pseudorrelação entre direitos humanos, Estado de Direito e democracia liberal omite o fato de que estes últimos também sustentam o sistema econômico capitalista, que na prática impede a efetivação de uma grande parcela daqueles. Omite ainda que o Estado de Direito burguês também garante os direitos do capital e da exploração do trabalho.

No Brasil, a lei escrita acaba por não ter garantia e validade em muitos casos. Ainda hoje, a maioria das políticas não alcança aqueles que mais necessitam delas – crianças e jovens das camadas populares –, por serem formuladas apoiadas em uma racionalidade burguesa que demanda atitudes e comportamentos sociais que não correspondem à condição social de grande parte da população brasileira.

A seguir, aprofundaremos a discussão acerca do ECA, pautando-nos em uma instituição criada com base nele: o conselho tutelar.

2. Instituições e conselhos tutelares

Nesta seção, o foco recai nos conselhos tutelares, instituições que fazem parte da rede de cuidado infantojuvenil. No entanto, eles são diferentes da grande maioria das outras porque têm como meta majoritária encaminhar crianças, jovens e famílias para atendimento em instituições especializadas. São, portanto, a “porta de entrada” para o atendimento, e por esse motivo são fundamentais para as políticas públicas infantojuvenis.

Na seção anterior, mencionou-se a força do Estado dentro do Brasil, em decorrência de leis, decretos e instituições que o sustentam. Díaz (2007, p. 138) cita Alayala Espino (1996), que

[...] define o Estado como uma organização que desempenha um papel crucial no projeto, criação e manutenção das instituições públicas e privadas, que fixam as regras do jogo para o intercâmbio. O autor firma também que as instituições têm importância para o desempenho dos sistemas econômico, político, social e cultural e, naturalmente, para o próprio Estado.

Conforme Douglas (1998), cada contexto tem uma linha própria de pensamento, ligada sempre às necessidades da classe dominante. Versões múltiplas e contraditórias são silenciadas. Essa autora destaca que as instituições pensam e muitas vezes pensam por nós. Segundo ela, “a organização institucional hoje é

amplamente tratada como uma maneira de resolver os problemas que decorrem da racionalidade limitada” (DOUGLAS, 1998, p. 57).

Instituições são criadas como forma de atender às necessidades da elite do período e são legitimadas, normalmente, por leis e pela força do Estado. No caso do público infantojuvenil brasileiro, em particular do ECA, as leis são formuladas ancorando-se no patrimônio internacional dos direitos das crianças e dos jovens de origem ocidental europeia. Assim, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e suas declarações e convenções foram base para o ECA.

Para se manterem, as instituições precisam ter serventia dentro da sociedade, segundo a razão ocidental. Hoje, elas conferem uniformidade a um grupo heterogêneo de indivíduos e apresentam a qualidade de similaridade e de estabelecer normas e regras, definindo o papel de cada um na sociedade (DOUGLAS, 1998).

De acordo com Douglas (1998), entendemos a força das instituições, mas entendemos também que os agentes que nelas atuam tecem manobras e fazem escolhas. Ou seja, a instituição não se faz sozinha, pois é dependente dos indivíduos que estão em contato com ela. Nesse sentido, Berger e Luckmann (1985) apontam que algumas instituições já estão cristalizadas na nossa sociedade, quase como inalteráveis, mas que a institucionalização nunca é irreversível. Os autores destacam isso por acreditarem que as instituições são construídas por agentes e são utilizadas por agentes, os quais têm capacidade de mobilidade dentro delas.

A mobilidade destacada por Douglas (1998) e por Berger e Luckmann (1985) é central, agora que voltamos nosso olhar para os conselhos tutelares, pois, como veremos, nessa instituição existem diferentes formas de trabalhar, sem provocar alterações drásticas, mas por meio de diferentes estratégias, negociações e conflitos para buscar garantir os direitos das crianças e dos jovens.

Pensando na mobilidade dos agentes das instituições, é possível refletir sobre os conselheiros tutelares como negociadores e estrategistas. Ribeiro (1998) apresenta parte de suas extensas pesquisas junto ao Conselho Tutelar de Porto Alegre (RS) no início da atuação desse órgão, em 1992, e aponta que

[...] o CT [Conselho Tutelar] tem-se inserido no processo de construção do problema social da infância e adolescência a partir de um grupo de agentes cujo [...] perfil se encontra em disputas e a prática os tem “especializado” no ofício de negociadores tanto nas disposições do ECA quanto de suas próprias concepções frente à população demandante. (RIBEIRO, 1998, p. 105).

Mas, afinal, o que é um conselho tutelar? O artigo 131 do ECA apresenta esta definição: “[...] 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, p. 32). Ainda que estejam ligados às administrações municipais, não há nenhum órgão hierarquicamente superior a eles. Só o Judiciário pode rever decisões dos conselhos.

Cada município deve ter, no mínimo, um conselho tutelar para cada 100 mil habitantes (BRASIL, 1990). Atualmente, realizam-se eleições de quatro em quatro anos, nas quais se elegem cinco conselheiros tutelares para cada conselho. Cada município define os pré-requisitos para a candidatura. Um requisito fundamental é morar há dois anos, no mínimo, na cidade onde pretende atuar e desenvolver trabalhos com crianças e jovens.

Apesar de a sede dos conselhos tutelares ficar fechada no turno da noite e durante a madrugada, sempre há conselheiros de plantão para atendimento dos munícipes, independentemente do horário. Algumas das atribuições do conselho tutelar são assim descritas (BRASIL, 1990, p. 32):

- 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; [...]
- IX – assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente [...].

Aqui destacamos as funções definidas por lei, mas, como mencionado na seção anterior deste estudo, se fôssemos resumir o trabalho de conselheiros e conselheiras tutelares, poderíamos dizer que eles encaminham as crianças, os jovens e suas famílias para a rede de cuidado, que é composta de diversas instituições, muitas delas criadas por políticas públicas nacionais, estaduais e municipais. São poucas as entidades que não estão ligadas ao governo em algum nível. Logo, as políticas públicas perpassam cotidianamente esses órgãos.

Essas instituições também são responsáveis por fornecer subsídio de dados e experiência para a formulação de políticas públicas ligadas às infâncias e juventudes e para a fiscalização dos serviços e da efetividade de tais políticas (BRASIL, 1990). Os conselhos tutelares devem estabelecer interfaces entre saúde, assistência, educação, justiça e todas as outras áreas que abarcam esses sujeitos. Logo, os conselhos “têm o papel de aglutinar forças para reverter a dinâmica das políticas sociais que funcionam mais como reprodutoras da desigualdade” (SOUZA NETO, 2006, p. 187).

Os conselhos tutelares, assim como os CMDCA, deveriam ser vistos como um espaço democrático em que a sociedade pudesse dialogar acerca de questões ligadas às infâncias e juventudes, mas, na realidade, com base nos exemplos dos conselhos tutelares de Novo Hamburgo, verificamos que isso não ocorre. Os conselhos deveriam promover a mobilização da comunidade para suas causas, apontar problemas de execução de atividades junto ao CMDCA e garantir que os direitos das crianças e dos adolescentes fossem respeitados (KAMINSKI, 2001) – ou seja, também pensar na formulação de políticas públicas voltadas a esse grupo.

A seguir, ingressamos no cotidiano de trabalho dos Conselhos Tutelares de Novo Hamburgo para entender mais esse espaço e o modo como as políticas públicas são nele efetivadas. É importante destacar que, apesar de focarmos uma cidade, os conselhos tutelares no Brasil possuem estrutura similar, e todos devem seguir o ECA. Logo, devemos ter em mente a força dessa instituição em nível nacional.

3. Políticas públicas para a área infantojuvenil: um olhar a partir dos conselhos tutelares de Novo Hamburgo

Novo Hamburgo, localizada no Vale do Rio dos Sinos, faz parte da Região Metropolitana de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Com área de 223 km² e população estimada pelo IBGE (2019) de 246.748 indivíduos, o município apresentou taxa de escolarização de 6 a 14 anos, em 2010, da ordem de 97% (IBGE, 2019), e a população entre 5 e 19 anos era constituída de 56.580 indivíduos (FEE, 2016).

O Conselho Tutelar de Novo Hamburgo Região 1 e o Conselho Tutelar de Novo Hamburgo Região 2 funcionam desde 2005, com sede conjunta instalada atualmente no prédio Casa da Cidadania. A sede ocupa o espaço de um andar inteiro, possui ótima estrutura e localização central, de fácil acesso para a população de todos os bairros, pois fica próxima ao “Paradão”, ponto de chegada e saída de diversos ônibus que circulam pelo município, e ainda perto de uma estação de trem, que liga vários municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. O Conselho Região 1 conta, hoje, com cinco conselheiras tutelares e o Conselho Região 2, com quatro conselheiras e um conselheiro.

Abordamos na sequência a observação participante na sede dos conselhos e as entrevistas não diretivas com quatro conselheiras da atual gestão. O acompanhamento das conselheiras Azaleia, Margarida, Hortênsia e Tulipa² ocorreu durante um mês durante o ano de 2021, período em que a Covid-19 era tema constante.

As ferramentas de observação e as entrevistas integram o método da etnografia, que está ligada à Antropologia. O exercício etnográfico de observação participante ancora-se em três pontos centrais, segundo Roberto Cardoso de Oliveira (1996, p.15): olhar, ouvir e escrever. Segundo esse autor, “talvez a primeira experiência do pesquisador de campo – ou no campo – esteja na domesticação teórica de seu olhar”. Após o olhar, temos o ouvir, mas, na realidade, ambos caminham juntos. Para esse autor (1996), ouvir, tanto na entrevista como na observação participante, é um momento essencial, e vale destacar: é necessário saber ouvir e perguntar. Por fim, temos o escrever, pois essa é a etapa em “que a questão do conhecimento se torna tanto ou mais crítica” (OLIVEIRA, 1996, p. 22). Na realidade, portanto, as três etapas andam em conjunto.

Como Beaud e Weber (2007, p. 32) apontam, “a pesquisa joga de acordo com a norma da reciprocidade, com o prazer de prestar serviço, com as regras do jogo das relações pessoais”. É necessário entender que, ao mesmo tempo que observa, o(a) pesquisador(a) é também observado(a) e se transforma como resultado das relações que estabelece e daquilo que aprende no local de pesquisa.

Desde o início da pandemia, no início de 2020, novas medidas foram adotadas. As principais foram: i) menos funcionários na sede; ii) número menor de famílias atendidas presencialmente; e, iii) diminuição das visitas domiciliares realizadas pelas conselheiras e pelo conselheiro. Por outro lado, aumentaram a demanda por telefone e *WhatsApp* e as reuniões de rede e microrrede, além da intensificação do desgaste psicológico por conta do vírus.

Quanto ao número de conselheiras em sede, o estipulado foi de quatro por dia, duas para cada uma das regiões, sendo que, uma delas era a plantonista e a outra seu suporte. A sede funciona das 8h às 17h, mas, como já mencionado, sempre há, ao menos, um(a) conselheiro(a) de plantão para toda a cidade.

Os casos atendidos pelas conselheiras tutelares são os mais variados, desde dificuldade da criança e/ou do jovem para acompanhar as atividades escolares até situações de violência sexual. Quando o caso chega até esses profissionais, seja por

2. Os nomes dos(as) conselheiros(as) foram substituídos por nomes de flores para assegurar à preservação de suas identidades. As entrevistas e o exercício etnográfico realizado na sede dos conselhos foram autorizados pelos participantes, seguindo as normas éticas de pesquisa.

e-mail, telefone ou presencialmente, eles buscam dialogar com a família. São raras as vezes em que crianças e jovens são escutados separadamente, pois há o cuidado em não submetê-los a uma exposição demasiada a eventos traumáticos.

Mediante a observação do dia a dia dos conselheiros, percebemos que um caso é diferente de outro e que cada conselheiro é único. Isto é, mesmo tendo sua atuação pautada no ECA, eles não agem todas do mesmo modo. Claro que o fazem dentro da legalidade, motivadas pelo desejo de garantir os direitos das crianças e dos jovens previstos na lei, mas, nem sempre, seguem os mesmos caminhos. São aqueles espaços de manobras sobre os quais Douglas (1998) e Berger e Luckmann (1985) nos alertavam. Uma fala de Azaleia ilustra essa afirmação:

Tu não podes ser só um legalista para trabalhar no conselho tutelar. Tu precisas olhar com sensibilidade. Se tu não fizeres isso, tu vais cumprir o teu trabalho, mas a verdade é que aquela família não vai aderir, porque ela não tem condições. E se eu for levar ao pé da letra e ver que a família não está atendendo ao que eu pedi e eu acolher, eu vou estar violando direitos. (Azaleia, 2021).

Existem casos que são considerados mais complexos, como abuso sexual, agressões físicas e afastamento dos filhos da família. Nessas situações, as conselheiras não tomam decisões sozinhas. Essas questões são sempre definidas no colegiado, ou seja, entre os colegas da mesma região para abarcar diferentes pontos de vista, de modo que conselheiros e conselheiras tenham certeza de que está sendo tomada a decisão correta. Destacamos que, nas ocasiões em que mais conselheiros participam da tomada de decisão, todos assinam os documentos de encaminhamento em conjunto. Entende-se, assim, que é o conselho tutelar que está determinando o que ocorre a seguir, e não apenas a(o) conselheira(o).

Durante o período de acompanhamento às conselheiras, as instituições da rede mais citadas foram o Centro de Referência em Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializada em Assistência Social (Creas), escolas, espaços de saúde, abrigos, o Centro de Atenção Psicossocial (Caps), o CMDCA e o Centro de Atenção Psicossocial Infantil (Caps I). A maioria das instituições da rede de cuidado foi criada e é mantida por políticas públicas estatais e são centrais para o funcionamento dos conselhos tutelares. Sobre o relacionamento com as demais instituições da rede, as conselheiras acompanhadas destacaram que tentam agir na base do diálogo em busca de parcerias, mas que também utilizam seu poder como conselheiras tutelares para garantir que as instituições cumpram seus deveres.

Quando questionadas em entrevista sobre a rede de cuidado ser suficiente, as quatro conselheiras responderam de forma parecida: “Não, a rede é muito fraca se comparada com as demandas que nós temos” (Margarida, 2021). Outra conselheira da atual gestão, também questionada a esse respeito, destacou:

Eu acho que nunca vai ser o suficiente [...]. Mesmo que a nossa rede tenha um aumento significativo na contratação de profissionais, que tenhamos a implantação do Crai e que tenham políticas melhor costuradas e voltadas para a criança e para o adolescente, eu acho que nunca vai ser suficiente. Sempre vai ser faltante, porque talvez não cheguem mais demandas porque nós não conseguimos sequer prestar olhos. Eu acho que a rede como um todo se faça um pouco de cega. Claro que vai chegar uma situação e nós vamos olhar para aquilo, mas se a situação não vem formalizada, nós também não vamos atrás, porque não temos pernas. A rede não tem pernas para abraçar uma situação que ainda não ficou caótica. Eu conheço muito os técnicos do nosso município e entendo que eles são capacitados e não fazem corpo mole, o pessoal tem esse desejo de fazer a diferença e se dedicam aos casos que assumem, mas não se dá conta. A demanda é muito maior do que o que o município consegue oferecer enquanto serviço. (Tulipa, 2021).

Essa fala da conselheira tutelar foi carregada de tristeza e de cansaço por causa da atual situação. Elas não dão conta de tantos atendimentos, tampouco a rede, e os atendimentos acabam voltando para elas. Azaleia falou sobre ser conselheira no período pandêmico:

Primeiro, não ter as pessoas aqui para atender, segundo a ausência da rede nesse período, o que sobrecarregou muito o meu trabalho. Os Cras e Creas fecharam e só estavam tendo atendimento virtual e nós sabemos o quanto isso é excludente. As famílias não têm acesso, então, nós sofremos muito aqui com a pandemia, porque as pessoas passaram a acessar muito mais o conselho tutelar[,] já que a rede não estava atendendo e com solicitações de fome, de que precisavam [de] comida. A pandemia trouxe uma realidade muito cruel que as famílias estão enfrentando. Isso somado ao medo de pegar COVID, somado aos nossos limitadores emocionais, porque não há quem não se impactou de alguma forma. (Azaleia, 2021).

Aqui temos um panorama complexo do dia a dia de trabalho das conselheiras. Já nos debruçamos sobre alguns pontos relativos às políticas públicas voltadas à área infantojuvenil e, a seguir, veremos outros mais. Margarida apontou que “existe um artigo no ECA que fala da nossa responsabilidade em relação a pensar políticas públicas; o problema é que nós não temos perna para isso.

Esse ano um pessoal foi chamado para discutir políticas públicas, mas não é uma demanda em que consigamos atuar” (Margarida, 2021).

Durante o período de observação participante, a pesquisadora acompanhou as conselheiras em visitas domiciliares, em atendimentos na sede dos conselhos, em reuniões *on-line* de microrredes, em discussões de casos entre conselheiras e em atividades mais burocráticas na sede, como responder a ofícios e preencher o Sistema do Conselho Tutelar, sistema *on-line* no qual devem constar os dados dos atendimentos.

Nessas ocasiões, não é corriqueiro aparecer diretamente a expressão “políticas públicas”, mas ela sempre está presente nas conversas, como, por exemplo, ao se verificar para qual instituição da rede deve ser feito o encaminhamento de determinado caso; a necessidade de uma instituição com características específicas, a maior inserção dos jovens no mercado de trabalho; o oferecimento, pelas escolas, de atividades no contraturno; o recebimento dessas crianças e jovens por outras instituições; maior eficiência e rapidez no atendimento da rede aos casos de violação sexual, e assim por diante. Essas discussões podem ser entendidas já como um indício da necessidade de novas políticas públicas e da reformulação das já existentes.

Porém, as conselheiras de Novo Hamburgo não adentram especificamente a questão das políticas públicas. Por quê? Margarida já destacou a impossibilidade que ela vê de atuar mais na área de tais políticas porque as conselheiras têm demandas infundáveis de casos, o que não lhes dá tempo para pensar em políticas. A observação participante comprovou a fala de Margarida, mas, para além disso, acreditamos que falta espaço para essa discussão, o que também se percebeu ao longo do exercício etnográfico.

Quando falamos em um espaço para a discussão de políticas públicas, as conselheiras indicaram o CMDCA como um desses locais, uma vez que ele desempenha quatro funções centrais: i) função deliberativa, ou seja, cabem a ele algumas decisões sobre questões que serão enviadas para o Executivo; ii) função consultiva, logo, auxilia a sociedade e o governo, quando consultados; iii) função fiscal, quando o Conselho fiscaliza o cumprimento de normas que foram por ele deliberadas; e, iv) função mobilizadora, ou seja, quando o CMDCA atua na conexão entre o governo e a sociedade, buscando promover maior participação social (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2015). Logo, esse seria um espaço no qual o conselheiro e as conselheiras poderiam promover reflexões acerca de políticas públicas. Sobre estas, Tulipa afirma:

Então, eu estou aqui há um ano e meio e nós identificamos e temos as reuniões de colegiado para levar isso até o CMDCA, mas eu nunca participei de um momento a convite específico para trocar ideias e

pensar na construção de uma política para o público x. Eu acho que as reuniões que temos com o CMDCA são uma forma de estarmos ali em interlocução de rede. Acho que as reuniões de rede que acontecem no município mensalmente são uma forma de identificar nos territórios aquilo que está faltando, de poder ser olhos e trazer as necessidades. Eu acho que participamos, talvez não tão diretamente. Por exemplo: identificou-se a necessidade de um espaço de internação para adolescentes de forma não compulsória. A partir daí, a rede se movimentou, foi construído um grupo de trabalho e nós viemos fazendo esse movimento para que haja possibilidade de internação de adolescentes na Fazenda Senhor Jesus de uma forma voluntária. Acho que isso é estar participando de uma construção de políticas públicas. Talvez a construção não se dê da forma que eu tenho no meu imaginário, mas acontece, sim (Tulipa, 2021).

E que políticas públicas para a área infantojuvenil as conselheiras tutelares entendem como necessárias para o município?

De uma forma geral, tanto para a criança quanto para o adolescente, faltam políticas públicas de prevenção. Isso no sentido de a rede ter formação continuada, o conselho tutelar ter formação continuada, porque eu sei o quanto isso é importante. E eu destaco em relação aos adolescentes: nós não temos nada para oferecer para esses adolescentes. Não tem uma vaga de Jovem Aprendiz, nós não temos nada para oferecer, então isso é muito ruim. E eu sinto que os últimos anos foram de muitas perdas de direitos (Azaleia, 2021).

Uma das observações sobre a qual conversamos muito foi sobre a rua “chamar”, e as conselheiras não terem o que oferecer para que o jovem e a criança não a escolham, diante do fato de não haver, por exemplo, um espaço de lazer e esportes para esses sujeitos frequentarem após a escola ou mesmo espaços profissionalizantes. E com a rua vêm as drogas, os roubos, vem a infrequência escolar, e assim por diante.

Em um município com políticas públicas bem estruturadas para a área infantojuvenil, a rede de cuidado seria forte, e os conselhos tutelares teriam mais facilidade para atuar. Isso porque, se uma família chegar ao conselho tutelar com uma dificuldade específica e a rede dispuser de uma política pública capaz de resolvê-la, de modo a propiciar o desenvolvimento de um trabalho para ajudar essa família, ela não vai mais retornar. Porém, o que ocorre é o retorno das crianças e dos jovens por não aderirem à rede, em razão de ela ser insuficiente. As conselheiras expõem isso em suas falas nas entrevistas e no dia a dia. Não se posicionado contra os agentes que trabalham em outras instituições da rede, mas demandando melhorias na estrutura de atendimento sustentado por políticas públicas mais efetivas.

Aqui, novamente se discutem as políticas de “cima para baixo” e “de baixo para cima” (DELEON; DELEON, 2002). Entendemos que o ECA, apesar de ter contado com a participação popular em sua criação, foi promulgado pelo Estado com o aporte de uma noção de infância e de adolescência que não correspondia à realidade de grande parcela da população brasileira. E, quanto aos conselhos tutelares de Novo Hamburgo, eles deveriam ser um espaço para a discussão de políticas públicas em que o Poder Público daria ouvidos aos agentes, pois são eles que conhecem de fato a realidade social. Ainda, um local onde a população pudesse levar suas contribuições para pensar em tais políticas, mas não é isso o que acontece. Por esse motivo, temos políticas de “cima para baixo”.

Para ilustrar a falta de participação da comunidade dentro dos conselhos de Novo Hamburgo, reproduzimos a fala de Hortênsia:

[...] eu vejo que, por mais que nós tenhamos nos aproximado da comunidade, eles têm o medo muito mais do que o entendimento de para o que serve o serviço. E não sei se isso é bom ou se isso é ruim, eu sou sincera em te dizer. No momento em que eles têm esse sentimento de que o conselho é um órgão fiscalizador do Estado, eles têm a noção de que eles têm que fazer. [...] Quando a comunidade nos vê como lei, é isso mesmo. Nós temos essa parte de aproximação, mas não podemos deixar isso atrapalhar a aplicabilidade do que diz a lei (Hortênsia, 2021).

Outras falas corroboram a dessa conselheira, destacando a falta de conhecimento da comunidade acerca do trabalho desenvolvido pelo Conselho Tutelar Região 1 e 2. E isso leva ao distanciamento e, não raro, ao entendimento, pela comunidade, de que o “conselho tutelar não faz nada”. Além disso, as conselheiras também entram em conflito com famílias durante os atendimentos, o que dificulta ainda mais o relacionamento.

Aqui podemos voltar a falar da cidadania passiva (BENEVIDES, 1994). Como já enfatizado, apesar de a Constituição de 1988 e o ECA destacarem a participação da comunidade na elaboração de políticas públicas, isso não acontece na realidade, até porque não há muitos espaços para essa discussão. Os próprios conselhos, que deveriam ter essa característica, estão afastados da comunidade. E os conselheiros tutelares não participam efetivamente da discussão, do acompanhamento e da avaliação dessas políticas.

Finalizando, é importante citar que o Sistema do Conselho Tutelar está em funcionamento desde 2018. Ele permite produzir relatórios por tipos de casos, faixa etária, localização, período, entre outros fatores. No momento, ainda está sendo implementado com o conselheiro e as conselheiras atuais de Novo Hamburgo, mas

se espera que, em anos futuros, seja fonte de diversas pesquisas e sirva de base para a discussão a respeito das políticas públicas para a área infantojuvenil no município.

4. À guisa de conclusão

Ao longo do artigo, abordamos as políticas públicas e sua relação com o Estatuto da Criança e do Adolescente, considerado central na promoção da garantia dos direitos das crianças e dos jovens brasileiros, em um contexto de instituição do Estado democrático após o fim da ditadura civil-militar.

No tocante ao ECA, focamos especificamente na função dos conselhos tutelares, por serem instituições criadas com o objetivo de proteger e garantir os direitos previstos pela Lei nº 8.069 (BRASIL, 1990). Consideramos os conselhos a porta de entrada de crianças e jovens cujos direitos foram violados ou ameaçados. É também por meio dos conselhos que eles são encaminhados para outras instituições da rede de cuidado intrinsecamente relacionadas com as políticas públicas.

Retomamos aqui a pergunta central: *como se efetivam as políticas públicas para crianças e jovens nos conselhos tutelares selecionados?* Elas são efetivadas, principalmente, mediante os atendimentos no dia a dia dos profissionais quando encaminham crianças, jovens e familiares para outras instituições da rede de cuidado, as quais buscam garantir os direitos estabelecidos no ECA.

Os conselhos tutelares, não só os de Novo Hamburgo, mas de todo o Brasil, precisam de políticas públicas eficazes, eficientes e efetivas para o encaminhamento adequado de crianças, jovens e familiares para o funcionamento de uma rede institucional de cuidados, em que os conselhos têm posição fundamental, pois iniciam o fluxo de atendimento. Quanto mais fortalecidas as políticas públicas, mais fáceis e melhores serão o trabalho dos conselhos tutelares e a vida das crianças e jovens por eles atendidos.

No próprio ECA, consta a centralidade dos conselhos para uma reflexão sobre políticas públicas destinadas à área infantojuvenil. Eles não são responsáveis por formulá-las e executá-las, entretanto devem ser centrais na visão sobre as necessidades das crianças e dos jovens das cidades em que atuam. Em Novo Hamburgo, percebemos que esse diálogo não ocorre da maneira e com a intensidade esperada, porque os conselheiros tutelares necessitam de mais espaços para discussão e de mais tempo para trabalhar, pois, como destacou Margarida (2021), estão sempre “enxugando gelo”.

Quando mencionou isso, a conselheira referiu-se aos casos que chegam até os conselhos tutelares de Novo Hamburgo, quando os direitos já foram violados. Logo, elas tentam impedir que a violação ocorra novamente, o que faz sobressair a

importância de políticas públicas de prevenção. Até porque acreditamos que, com mais dessas políticas, ocorreriam menos violações de direitos de crianças e jovens. Dessa forma, as conselheiras e o conselheiro teriam espaço em seu cotidiano para organizar grupos de estudos com o propósito de discutir políticas públicas e aproximá-las da realidade das comunidades.

Não podemos deixar de salientar, contudo, a dificuldade de as políticas públicas para a área infantojuvenil apresentarem eficiência, efetividade e eficácia, visto serem formuladas “de cima para baixo” (DELEON; DELEON, 2002), de modo que acabam não atendendo à realidade das crianças e dos jovens novo-hamburgueses. Ademais, apesar de o ECA citar maior participação comunitária, por intermédio dos conselhos tutelares e dos CMDCA, isso não acontece na prática, pelo menos não no município em foco. Por essa razão, relembramos o conceito de cidadania passiva (BENEVIDES, 1994) e o lugar ainda periférico da população na construção de políticas públicas (MARQUES, 2013).

No momento, reafirmamos a importância dos conselhos tutelares espalhados por todo o Brasil como instituições integrantes da rede de cuidado, que buscam a proteção das crianças e dos jovens brasileiros, e a centralidade de que se revestem quando discutimos políticas públicas para a área infantojuvenil, as quais necessitam receber mais investimento e serem pensadas por quem usufrui desse serviço diariamente, tanto agentes como comunidade.

Além disso, é importante pensar as políticas públicas para a área infantojuvenil não só com o olhar voltado para a criança e o jovem, mas também para os familiares. Tais políticas precisam ser cada vez mais integradas e fortalecidas pela rede de cuidado, que abrange a própria família, a comunidade, instituições de ensino, instituições de saúde, assistência social, lazer, cultura, habitação, justiça, profissionalização e até instituições de segurança pública. Essa integração é essencial para garantir os direitos das crianças e dos jovens brasileiros. E, quem sabe, para que, no futuro, (os)as conselheiros(as) tutelares não tenham somente que “enxugar gelo”.

Referências

- BEAUD, S.; WEBER, F. Escolher um tema e um campo. In: BEAUD, S.; WEBER, F. *Guia para a pesquisa de campo: produzir e analisar dados etnográficos*. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 21-43.
- BENEVIDES, M. V. M. *Cidadania e democracia*. Lua Nova, São Paulo, n. 33, p. 5-17, 1994.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 1985.

- BORON, A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. 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: 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069Compilado.htm. Acesso em: 8 jul. 2021.
- DELEON, P.; DELEON, L. O que aconteceu com a implementação da política? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 12, n. 4, p. 467-492, 2002.
- DIAS, A. F. G. et al. A medida socioeducativa de internação sob uma lente foucaultiana. *Revista Polis e Psique*, v. 4, n. 1, p. 73-89, 2014.
- DÍAZ, L. M. Instituições do estado e produção e reprodução da desigualdade na América Latina. In: CIMADAMORE, A. D.; CATTANI, A. D. (org.). *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Clacso, 2007. p. 125-150.
- DOUGLAS, M. *Como as instituições pensam*. São Paulo: Edusp, 1998.
- FALEIROS, V. P. Políticas para a infância e adolescência e desenvolvimento. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, v. 11, p. 171-177, ago. 2005.
- FEE. Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. *Estimativas populacionais (Revisão 2015)*. Porto Alegre: FEE, 2016. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/indicadores/populacao/estimativas-populacionais/>. Acesso em: 10 jul. 2021.
- FUNDAÇÃO ABRINQ. *Conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente: apoio a execução de suas funções*. São Paulo: Hawaii, 2015.
- GRUBBA, L. S.; RODRIGUES, H. W. O discurso de proteção aos direitos humanos e a dominação periférica. *Revista Unisinos*, v. 13, n. 2, 2012.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Novo Hamburgo: população*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/novo-hamburgo/panorama>. Acesso em: 12 mar. 2021.
- KAMINSKI, A. K. Conselho tutelar: dez anos de uma experiência na defesa dos direitos das crianças e adolescentes. *Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre*, v. 15, 2001.
- MARQUES, D. *Sistema único de assistência social e descentralização político-administrativa: desafios da modernização do estado*. 2013. 120 f. Dissertação (Mestrado em Diversidade Cultural e Inclusão Social) – Universidade Feevale, Novo Hamburgo, 2013.
- NEDER, G. Sentimento político, juventude e pobreza: subjetivações e exclusões. In: BOCAUYVA, H.; NUNES, S. A. (org.). *Juventudes, subjetivações e violências*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2009. p. 75-90.
- O'DONNELL, G. Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, n. 128, p. 62-87, 1993.
- OLIVEIRA, R. C. de. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir e escrever. *Revista de Antropologia*, São Paulo, USP, v. 39, n. 1, p. 13-37, 1996.

- RIBEIRO, F. B. Conselho Tutelar: um agente social em construção. In: COLOMBO, N. F.; BIZ, O. (org.). *Integração, cidadania, espaços*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998. p. 79-108.
- SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, v. 3, n. 56, p. 119-149, set. 2018.
- SOJO, C. *La modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*. Costa Rica: Flacso, 2008.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.
- SOUZA NETO, J. Apontamentos para reflexão sobre concepções das práticas de atendimento à criança e ao adolescente. In: SAETA, B. R. P.; SOUZA NETO, J. C.; NASCIMENTO, M. P. R. B. (org.). *Infância: violência, instituições e políticas públicas*. São Paulo: Expressão e Arte, 2016. p. 179-202.
- VALENTE, J. A. J. *As relações de cuidado e de proteção no Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora*. 2013. 326 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

Bárbara Birk de Mello

Graduada em História pela Universidade Feevale e mestra em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela mesma instituição. Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Email: barbarabmello@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1713-2064

Contribuição de autoria: conceituação; curadoria de dados; análise formal; investigação/pesquisa; metodologia; administração do projeto; recursos; validação; visualização; escrita – primeira redação.

Norberto Kuhn Junior

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutor em Ciências da Comunicação pela Unisinos. Professor do Programa de Pós-graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social e do Mestrado Profissional em Indústria Criativa da Universidade Feevale.

Email: nkjunior@feevale.br

ORCID: 0000-0002-9448-8945

Contribuição de autoria: conceituação; administração do projeto; supervisão/orientação; validação; visualização; escrita – revisão e edição.

Margarete Fagundes Nunes

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), mestre e doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora associada do Banco de Imagens e Efeitos Visuais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Email: marga.nunes@feevale.br

ORCID: 0000-0003-2567-7643

Contribuição de autoria: conceituação; metodologia; administração do projeto; supervisão/orientação; validação; visualização; escrita – revisão e edição.

Everton Rodrigo Santos

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Programa de Pós-graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale.

Email: evertons@feevale.br

ORCID: 0000-0002-6270-3196

Contribuição de autoria: conceituação; supervisão/orientação; validação; visualização; escrita – revisão e edição.

Submissão: 1º de outubro de 2021.

Aprovação: 14 de abril de 2022.

Como citar: MELLO, B. B.; KUHN JUNIOR, N.; NUNES, M. F.; SANTOS, E. R. Políticas públicas infantojuvenis no Brasil: olhares a partir dos dois conselhos tutelares da cidade de Novo Hamburgo, RS. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 24, E202223pt, 2022. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202223pt>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons CC BY 4.0.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR