

KEILA CARDOSO PINHEIRO

**A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E A ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Bruno Tavares

**VIÇOSA-MINAS GERAIS
2022**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da
Universidade Federal de Viçosa - Campus**

T

P654b
2022
Pinheiro, Keila Cardoso, 1985-
A burocracia de nível de rua e a articulação de políticas públicas para a infância e a adolescência / Keila Cardoso Pinheiro. - Viçosa, MG, 2022.
1 dissertações (83 f.): il. (algumas color.).
Inclui apêndice.
Orientador: Bruno Tavares
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, 2022.
Referências bibliográficas: .
DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2022.519>
Modo de acesso: World Wide Web.

1. Assistência a menores - Política governamental; 2. Burocracia; 3. Burocratas; I. Tavares, Bruno II. Universidade Federal de Viçosa.. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração III. Título

CDD 22. ed. 353.536

Bibliotecário(a) responsável: ALICE REGINA PINTO PIRES CRB-6/2523

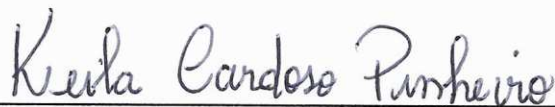
KEILA CARDOSO PINHEIRO

**A BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E A ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 24 de junho de 2022.

Assentimento:



Keila Cardoso Pinheiro
Autora



Bruno Tavares
Orientador

À minha família, o meu maior tesouro.

Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

A Deus em primeiro lugar, por me conceder a vida.

À minha avó Venina (*in memoriam*), por ter me ensinado desde a mais tenra idade a amar o mundo da leitura e da escrita. Obrigada, vó!

Aos meus pais, por sempre me incentivarem a estudar, por me darem todo amor e apoio de que preciso. Todas as minhas conquistas são por vocês e para vocês. Papai, apesar dos muitos quilômetros que nos separam, tenho certeza de que tenho seu amor e o seu apoio incondicional. Mamãe, porque você é o meu exemplo, a minha melhor amiga e a minha fã número 1. Amo vocês!

Aos meus irmãos, pelo amor, companheirismo e por serem os responsáveis pelas minhas lembranças mais felizes. Em especial, ao Cleo, que está aqui bem perto, e a gente sempre consegue um tempo para conversar e nos confraternizar.

À minha filha, por ser exatamente quem é, pelo seu amor e companheirismo e pela paciência com a mamãe.

Ao meu esposo, por me apoiar e fazer todo o possível para tornar os meus dias mais fáceis.

Ao meu orientador, Professor Bruno Tavares, por, durante todo o curso, ter sido muito atencioso e paciente; por ter me ensinado muito mais do que fazer pesquisa; por ter me apresentado esta área das Políticas Públicas para a Infância e a Adolescência, a qual, embora seja um assunto tão delicado, é primordial discutir este tema nos dias atuais; por sua orientação; e por ter conduzido este processo de uma forma tão branda, gentil e delicada.

Aos meus sobrinhos, por encherem a minha vida de alegria e permitirem que eu faça uma das coisas de que mais gosto: ser tia. Em especial, à minha sobrinha Eduarda, pelo apoio e por me ensinar, de uma forma sutil, como ser mãe de uma adolescente, por toda a ajuda, pela companhia nas madrugadas e por me fazer rir.

Aos meus amigos que sempre me apoiaram, me incentivaram e acreditaram em mim, por me lembrarem de que existe vida além do mestrado e por estarem disponíveis para ouvir as lamentações de uma pesquisadora iniciante.

Às minhas queridas Rochele Brito, Rachel Lunière, Meiryjane Moura, Natalia Tavares e Amanda Dias, pela troca de experiências, por terem tornado o mestrado mais leve, por sempre estarem presentes e por ninguém ter soltado a mão de ninguém. Vocês foram essenciais para que eu pudesse chegar até aqui.

Ao GPPREV, pelo conhecimento e pela troca de experiências – aprendi muito com vocês –, e por todas as contribuições sugeridas para melhorar esta dissertação.

Aos Professores Thiago e Bruno, por conduzirem com maestria o GPPREV; por toda a contribuição que deram a esta pesquisa; e pelo esforço para manterem o grupo de estudos ativo e dinâmico, o que, com certeza, enriquece muito mais a experiência de todos.

Aos participantes desta pesquisa, os conselheiros tutelares do município de Manaus, por terem disponibilizado um pouco do seu tempo para as entrevistas e se mostrarem acessíveis e interessados em ajudar. O trabalho de vocês é lindo e de suma importância para a sociedade.

À equipe da Biblioteca Setorial de Ciências Sociais ESO/UEA, pelo apoio dos meus colegas de trabalho durante o mestrado e pela ajuda e compreensão nos últimos anos do curso.

Ao quadro docente do PPGADM, pelos ensinamentos e pelas contribuições.

Aos meus colegas da primeira turma do Minter, pela troca de informações, pelo apoio e por todo esse tempo de convivência.

À Universidade Federal de Viçosa (UFV) e à Universidade do Estado do Amazonas (UEA), por esta oportunidade – sou extremamente grata por fazer parte da primeira turma de mestrado para servidores públicos do estado do Amazonas.

Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Conheça todas as teorias, domine todas as técnicas, mas, ao tocar uma alma humana, seja apenas outra alma humana.

(Carl Jung)

RESUMO

PINHEIRO, Keila Cardoso, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2022. **A burocracia de nível de rua e a articulação de políticas públicas para a infância e a adolescência.** Orientador: Bruno Tavares.

Neste trabalho, buscou-se analisar, sob a lente da burocracia no nível de rua, como os conselheiros tutelares desempenham o papel de articuladores na política local para a infância e a adolescência, bem como identificar os aspectos que favorecem/desfavorecem esse papel. Dessa forma, objetivou-se compreender a atuação do conselheiro tutelar como burocrata de nível de rua no contexto da Rede de Proteção à Infância e à Adolescência. Este estudo foi realizado nas unidades do Conselho Tutelar do município de Manaus-AM. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa, com coleta de dados via entrevistas com roteiros semiestruturados e pesquisa documental, sendo o exame dos dados realizado pela análise de conteúdo categorial e as categorias definidas, *a priori*, com base na obra do teórico Lipsky, ou seja: gestão, regras, demandas e casos e condições de trabalho. A pesquisa apontou que os principais aspectos que desfavorecem a ação do conselheiro tutelar são recorrentes para aqueles que atuam na linha de frente, nas condições de trabalho desfavoráveis e com recursos limitados e ruídos na comunicação. Como aspectos positivos, a pesquisa evidenciou o conselheiro como um profissional com perfil dinâmico e criativo para criar estratégias para sanar as inconformidades, como também identificou o apoio da comunidade e da Igreja e a experiência em ações e projetos sociais como principais fatores que motivaram os conselheiros a atuarem na área. A discricionariedade, típica do burocrata de nível de rua, foi apontada como aspecto favorável enquanto possibilita mais liberdade para a ação, embora esta seja limitada em razão da falta de controle e das poucas normas de execução. O estudo também enfatizou a necessidade de que as políticas sociais precisam de mais atenção do Poder Público e que burocratas de nível de rua perpassam da visão tecnicista de apenas atender, requisitar ou preencher formulários para um papel de articulador, aquele que de fato faz a política pública, como afirma Lipsky.

Palavras-chave: Burocracia de Nível de Rua. Burocratas. Articulação de políticas públicas. Crianças e adolescentes.

ABSTRACT

PINHEIRO, Keila Cardoso, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, June 2022. **Street-level bureaucracy and the articulation of public policies for childhood and adolescence.** Advisor: Bruno Tavares.

In this work, we sought to analyze, under the lens of street-level bureaucracy, how guardianship counselors play the role of articulators in local policy for childhood and adolescence, as well as to identify the aspects that favor/disfavor this role. Thus, the objective was to understand the role of the guardianship counselor as a street-level bureaucrat in the context of the Childhood and Adolescence Protection Network. This study was carried out in the units of the Guardianship Council in the city of Manaus-AM. This is a research with a qualitative approach, with data collection via interviews with semi-structured scripts and documental research, with data being examined through categorical content analysis and the categories defined, a priori, based on the work of the theoretical Lipsky, that is: management, rules, demands and cases and working conditions. The research pointed out that the main aspects that disfavor the action of the guardianship counselor are recurrent for those who work on the front line, in unfavorable working conditions and with limited resources and communication noise. As positive aspects, the research showed the counselor as a professional with a dynamic and creative profile to create strategies to remedy nonconformities, as well as identifying the support of the community and the Church and the experience in social actions and projects as the main factors that motivated the counselors to work in the area. Discretion, typical of the street-level bureaucrat, was pointed out as a favorable aspect as it allows more freedom for action, although this is limited due to the lack of control and the few rules of execution. The study also emphasized the need that social policies need more attention from the Public Power and that street-level bureaucrats go beyond the technician vision of just answering, requesting or filling out forms for an articulator role, the one who actually makes the policy. public, as Lipsky claims.

Keywords: Street Level Bureaucracy. Bureaucrats. Articulation of public policies. Children and teenagers.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Hierarquia administrativa do CT	31
Figura 2 – Origem das demandas	51
Figura 3 – Articulação do CT	70

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Zona X população	29
Quadro 2 – Faixa etária X Número de habitantes	29
Quadro 3 – Quantitativo de unidades do CT na cidade de Manaus.....	30
Quadro 4 – Legislação consultada.....	33
Quadro 5 – Categorias e subcategorias.....	34
Quadro 6 – Identificação	36
Quadro 7 – Gestão e subcategorias	39
Quadro 8 – Regras e subcategorias	47
Quadro 9 – Tipos de demanda.....	54
Quadro 10 – Condições de trabalho e subcategorias	55

LISTA DE SIGLAS

BNR – Burocracia de Nível de Rua

CF – Constituição Federal

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CT – Conselho Tutelar

DEPCA – Delegacia Especializada em Proteção à Criança e ao Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar

LOS – Lei Orgânica da Saúde

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

MP – Ministério Público

SEMASC – Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Cidadania

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	17
2.1	Implementação de políticas públicas	17
2.2	Burocracia de Nível de Rua	19
2.3	Redes de políticas públicas	23
2.4	Políticas públicas para crianças e adolescentes	25
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	27
3.1	Caracterização da pesquisa.....	27
3.2	Caracterização do objeto	28
3.3	Coleta de dados.....	31
3.4	Análise de dados	33
4	APRESENTAÇÃO, DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	36
4.1	Identificação do burocrata.....	36
4.2	Gestão	39
4.2.1	Articulação do trabalho	40
4.2.2	Supervisão	44
4.2.3	Rede de proteção	45
4.3	Regras	47
4.3.1	Instrumentos	48
4.3.2	Rotinas.....	50
4.4	Demandas e casos	53
4.5	Condições de trabalho	55
4.5.1	Estrutura física e equipamentos.....	56
4.5.2	Serviço de apoio	59

4.5.3	Demanda e qualidade no atendimento	61
4.5.4	Treinamento e qualificações	62
4.5.5	Efeitos das condições de trabalho sobre o conselheiro	64
4.6	O conselheiro tutelar como articulador de políticas: uma síntese	67
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
	REFERÊNCIAS	74
	APÊNDICE.....	81
	APÊNDICE – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	82

1 INTRODUÇÃO

A política pública para a infância e a adolescência é dotada de mecanismos específicos e características peculiares que tornam seu estudo um desafio teórico. O Artigo 227 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a sua posterior regulamentação pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/90 – assumem o público infantil e adolescente como prioridade absoluta nas políticas públicas e preveem a adoção da doutrina da proteção integral que substituiu a perspectiva pela qual o Estado apenas interferia quando as crianças e adolescentes eram abandonados pela família ou cometiam ato infracional.

Ao reconhecer crianças e adolescentes como humanos em desenvolvimento e sujeitos dotados de direitos, exige-se que família, a sociedade e o Estado atuem na proteção integral deste público. As ações do Estado e da sociedade civil para a infância e adolescência se fazem por meio de diferentes políticas desenvolvidas em distintas áreas (saúde, educação, assistência etc.). Assim, a política pública para infância e adolescência é realizada de maneira difusa, cabendo aos organismos locais promover a articulação entre os diferentes atores.

No contexto da descentralização administrativa e com vistas à sua articulação, fiscalização e ação direta sobre a realidade local para a garantia desses direitos, a legislação prevê um conjunto de mecanismos, entre os quais se destacam os Conselhos Tutelares (CT).

O CT foi instituído pelo ECA, pelo qual possui completa autonomia funcional e, portanto, elevada discricionariedade, sendo fiscalizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e tendo sua ação limitada apenas pela lei e por decisões do Poder Judiciário. Os conselheiros tutelares possuem elevada discricionariedade, atuam diretamente na implementação de políticas públicas, inclusive interferindo na ação de órgãos públicos para garantir o atendimento prioritário previsto constitucionalmente.

Pela sua atuação direta, o CT pode ser entendido como o ente da rede que faz o atendimento inicial. Assim, pode-se fazer analogia com uma porta de entrada para os atores envolvidos na defesa dos direitos, sendo a interpretação de cada caso de violação de direito fundamental para identificar qual ator a ser acionado prioritariamente e quais outras ações a serem implementadas.

O CT da cidade de Manaus possui nove unidades distribuídas nas cinco principais zonas do município, a saber: Zona Norte, Oeste, Centro-Oeste, Centro Sul e Zona Rural, que possuem uma unidade, enquanto as Zonas Sul e Leste, que são as mais populosas, da cidade possuem duas unidades. De acordo com o que está definido na legislação específica, a escolha dos conselheiros dar-se-á por processo eleitoral. E os candidatos precisam atender aos seguintes critérios: reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residir no município em que está concorrendo. Dessa forma, acredita-se que o conselheiro eleito irá atuar em uma comunidade com a qual já possui envolvimento.

Ao analisar o conselheiro tutelar em uma perspectiva da Burocracia no Nível de Rua (BNR), considera-se o que propõe Lipsky (2019), segundo o qual o burocrata de nível de rua é entendido como agente público que atende às seguintes condições: (a) A atividade envolve interação direta com os cidadãos, (b) Possui discricionariedade para exercer autoridade (c) Realiza o trabalho em concepções não ideais pelas limitações estruturais de trabalho.

Os estudos sobre a burocracia de nível de rua têm se debruçado sobre a discricionariedade (CAVALCANTI *et al.*, 2019; LOTTA; SANTIAGO, 2017), sobre os fatores comportamentais de sua ação e sobre os limites impostos pela estrutura à sua ação (FERREIRA; MEDEIROS, 2016; LOTTA, 2010; ARAUJO FILHO, 2014).

Este estudo problematizou a atuação dos conselheiros tutelares, enquanto burocratas de nível de rua, no contexto da necessária articulação entre os atores envolvidos na rede de proteção (atores implementadores da política local para infância e adolescência). Teve-se como questão de pesquisa: **Sob a lente da burocracia no nível de rua, como os conselheiros tutelares desempenham o papel de articuladores na política local para infância e adolescência e quais os aspectos que favorecem/desfavorecem este papel?**

Como objetivo geral, o estudo visou compreender a atuação do conselheiro tutelar como burocrata de nível de rua no contexto da Rede de Proteção da Infância e da Adolescência. Especificamente:

a) Caracterizar a ação do conselheiro como burocrata de nível de rua, considerando os instrumentos que normatizam a sua prática.

b) Caracterizar as condições de trabalho dos conselheiros tutelares no exercício de sua função.

c) Compreender a relação dos conselheiros tutelares com os outros atores da Rede de Proteção.

Este estudo apresenta importante relevância de cunho social, pois lança um olhar para aqueles servidores que estão lidando diariamente com as questões que envolvem crianças e adolescentes. Nesse sentido, o Conselho Tutelar do município de Manaus foi definido como lócus da pesquisa. Esta escolha se justifica a partir da observação da lacuna de pesquisa no campo das políticas públicas para crianças e adolescentes e da burocracia de nível de rua. No entanto, têm sido encontrados alguns estudos na área de políticas públicas para crianças e adolescentes, destacando a atuação dos conselheiros tutelares em questões pontuais, como violências doméstica e sexual (LEITÃO, 2019; CARVALHO, 2013), trabalho infantil (NORONHA, 2016) e direitos da criança (GOMES, 2014; CARVALHO, 2013). A proposta aqui é analisar, sob a ótica da Administração Pública a partir da teoria da burocracia do nível de rua, a ação dos conselheiros tutelares, a fim de compreender, de uma forma sistemática, os pilares que direcionam a atuação desses servidores.

Esta dissertação foi estruturada em seis partes, em que a primeira compreende esta introdução, que aborda os conceitos-chave que direcionam este estudo e a problematização e contextualização da pesquisa. A segunda seção apresenta o referencial teórico e os conceitos fundamentais sobre: implementação de políticas públicas, redes de políticas públicas, burocracia de nível de rua e políticas públicas para crianças e adolescentes. A terceira seção trata dos procedimentos metodológicos adotados, caracterizando a pesquisa e justificando a escolha do método. A quarta seção traz os dados coletados e a análise e discussão da literatura. A quinta seção constitui uma síntese da análise e enfatiza os resultados, caracterizando o conselheiro tutelar como articulador das políticas públicas. Por fim, apresentam-se as Considerações Finais seguidas das Referências consultadas para a elaboração desta dissertação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção são apresentados os fundamentos teóricos que embasaram esta dissertação. Para alcançar êxito na compreensão do tema, é necessária uma discussão preliminar sobre a implementação de políticas públicas, para o entendimento de que os burocratas de nível de rua são aqueles que atuam na efetivação das políticas públicas e que de fato as fazem (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2010).

Este estudo buscou investigar a ação dos burocratas de nível de rua que atuam em um Conselho Tutelar, sendo este importante ente na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Fez-se necessário também fazer uma abordagem sobre esse assunto, em que, nessa área específica, se notou que o trabalho articulado em rede é primordial para atender às normativas constitucionais que definem a infância e a adolescência como prioridades absolutas. Sendo assim, abordam-se ainda o conteúdo referente às redes de políticas públicas.

Diante do exposto, esta seção está dividida em quatro partes, a saber: Implementação de Políticas Públicas, Burocracia no Nível de Rua (BNR), Redes e Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes.

2.1 Implementação de políticas públicas

A política pública é criada para resolver um problema público. É a ação estatal no sentido de garantir o bem-estar à sociedade. Ainda nas palavras de Secchi (2010), metaforicamente o problema público está para a doença assim como a política pública está para o tratamento. Apesar de não haver consenso na definição de políticas públicas, Dye (1984) sintetiza como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer,” ou seja, o que entra ou não na agenda do governo. É o Estado implantando um projeto de governo, por intermédio de programas e ações para setores específicos da sociedade (HÖFLING, 2001).

O processo de elaboração de políticas públicas perpassa por diversas fases, que podem ser representadas na literatura. Esse processo pode ser denominado de ciclo de políticas (*policy cycle*). Secchi (2010) apresenta, de maneira didática, as etapas do ciclo, mas também destaca em sua obra que o ciclo raramente reflete a vida real ou a dinâmica do processo de elaboração de uma política, pois as fases

estão misturadas umas com as outras e, muitas vezes, não é possível determinar onde começa ou inicia cada uma. As fases definidas por Secchi são: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Apesar de algumas críticas ao modelo sugerido por Secchi (2010), este autor destaca que essa estrutura tem grande utilidade, que é ajudar a organizar as ideias, simplificar a complexidade da política pública e auxiliar políticos, administradores e pesquisadores a criarem um referencial comparativo para casos heterogêneos.

Partindo ainda desse modelo, aprofunda-se na etapa da sua implementação, uma vez que é objeto deste estudo a ação dos implementadores, que são os burocratas de nível de rua. São eles que fazem a política (LOTTA, 2010; LIPSKY, 2019; FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

A implementação de uma política pública consiste no desafio de transformar as intenções governamentais em ações. Esse processo pode envolver atores de diferentes níveis governamentais e organizações com distintos interesses, expertises e formas institucionais, constituindo arranjos interorganizacionais para a consecução de ações governamentais específicas, e sua estrutura e suas formas de interação influenciam seu desempenho (BARBOSA, 2016).

Atualmente, muitas das políticas sociais se fazem de maneira intersetorial e são desenvolvidas por diferentes equipamentos públicos. Segundo Junqueira (2004, p. 27), “Com isso, busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social”. A otimização de recursos e as soluções integradas apontam para a gestão das políticas sociais em rede como alternativa interessante para a resolução de problemas públicos. Por conseguinte, a intersetorialidade passa a exigir das instituições e dos sujeitos envolvidos um reordenamento na implementação das manifestações pontuais no conjunto das políticas públicas (COMERLATTO *et al.*, 2007).

Há um consenso na literatura que existe distância entre o que é concebido e o que é implementado, e um dos fatores desse fenômeno é a ação dos implementadores. Convém destacar que este estudo caracteriza o implementador de políticas como burocrata de nível de rua e que este tem importante função social na gestão das políticas sociais.

Faria (2012) afirma que a ação dos burocratas não é neutra e que as escolhas e decisões tomadas por esses agentes são importantes para o resultado das políticas. Devido à importância da influência desses agentes na implementação das políticas, torna-se relevante o estudo sobre a burocracia no nível de rua para a compreensão dos fatores que podem moldar o comportamento dos burocratas. Ressalta-se que essa influência pode contribuir positiva ou negativamente.

Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) destacam características que são encontradas na ação rotineira de uma burocracia pública:

(i) Decisões, práticas e comportamentos nem sempre prescritos ou autorizados pela lei; (ii) ações baseadas em respostas a situações específicas, em vez de concepções genéricas dos objetivos e trabalhos a serem desenvolvidos; (iii) interpenetração de fatores culturais, organizacionais e associados à estrutura social; e (iv) variações entre diferentes organizações, assim como entre agentes de uma mesma organização (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018, p. 227).

Tais características direcionam as discussões para o estudo da discricionariedade entre os burocratas de linha de frente, pois estes precisam, muitas vezes, tomar decisões rápidas baseadas em uma demanda específica, em que os instrumentos legais não preveem, de forma emergencial, a solução da situação em si.

Ao discorrer sobre implementação de políticas públicas, importa acentuar dois pontos para discussão e contextualização da temática: redes de políticas e burocracia de nível de rua. O primeiro por tratar a ação do implementador como um trabalho envolto na ação intersectorial como prática necessária para a solução integral de um problema social e, o segundo, por caracterizar o implementador como um burocrata de nível de rua que apresenta, no contexto das suas ações, uma série de fatores que influenciam a sua prática.

2.2 Burocracia de Nível de Rua

Burocratas de Nível de Rua (BNR) são aqueles agentes públicos que estão no atendimento direto ao cidadão, ou seja, são eles que implementam as políticas e executam as ações planejadas em outra etapa do ciclo de políticas públicas.

O termo foi utilizado inicialmente na literatura internacional pelo teórico Lipsky (1980), em seu livro **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo no serviço**

público. Esta obra é um marco na discussão sobre o tema e apresenta uma nova perspectiva nos estudos sobre a implementação de políticas públicas, a ação dos implementadores (LOTTA, 2019).

Dessa forma, neste estudo foi utilizada a definição de Lipsky (2019, p. 37), que define “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que tem poder substancial na execução de seus trabalhos são chamados de burocratas de nível de rua”. Esse autor ainda destaca a discricionariedade e autonomia como características das ações desses trabalhadores.

Lotta (2019) reforça a influência desses agentes no processo de implementação, e os resultados da política pública:

Decorrem da capacidade de eles agirem com discricionariedade, realizando escolhas alocativas, adaptando critérios e julgando situações específicas a partir de seus próprios valores e referenciais, e não só a partir das regras predefinidas (LOTTA; PAVEZ, 2010, p. 110).

Os estudos sobre BNR distanciam-se do que prega a teoria weberiana sobre burocracia, ou seja:

O debate da burocracia é influenciado pelas reflexões de Max Weber, daí a relação hierárquica entre o topo e a base induzir ao entendimento de que os que se situam embaixo deveriam executar *sine ira et studio* as ordens emanadas de cima. Mas as pesquisas mostram que o tipo-ideal weberiano se desvia consideravelmente das burocracias do nível da rua, porque seus operadores desfrutam de ampla autonomia na decisão sobre quem serão os beneficiados e os punidos pelo governo, ou seja, eles não apenas executam as políticas públicas (*polícies*), eles fazem também a política (*politics*) (OLIVEIRA, 2012, p. 1554).

Para Lipsky (2019), os burocratas fazem a política, e a ação deles é a personificação do Estado e não tem como assegurar que as normas e procedimentos da organização são seguidos à risca:

Afirmo que a política pública não é melhor entendida como sendo produzidas nas legislaturas ou em recintos luxuosos de altos escalão. Essas arenas decisórias são importantes, é claro, mas não mostram a imagem completa (LIPSKY, 2019, p. 17).

Assim, pode-se definir que a totalidade são a ação dos implementadores e os resultados alcançados, pois, muitas vezes, estes divergem do que foi formulado na etapa anterior.

Entre os estudos que têm a teoria da BNR como temática central, Broodkin (2015) destaca três campos com focos distintos: (a) Estudos focados nas Políticas Públicas; (b) Estudos com foco na Administração e Governança; e (c) Estudos focados nas questões sociais, políticas e de bem-estar.

Quando o foco está nas políticas públicas, procura-se compreender o hiato entre o que foi planejado e o que foi implementado. Ao direcionar para a administração e governança, tem-se como objetivo analisar as mudanças gerenciais e os arranjos institucionais, dando ênfase à multiplicidade de atores; e, por fim, quando orientado para as questões sociais, políticas e de bem-estar, a finalidade é examinar os efeitos que a atuação discricionária dos agentes de linha de frente tem sobre a situação e as condições materiais e simbólicas dos usuários dos serviços públicos (BROODKIN, 2015; CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

Existem estudos sobre os fatores que influenciam as ações desses atores, destacando-se aqui o estudo de Lotta (2010), que apresenta dois conjuntos de fatores, os organizacionais e os relacionais; e o de Ferreira e Medeiros (2016), que organizaram esses fatores em três categorias, a saber: fatores pessoais, que envolvem as crenças, valores, altruísmo, vocação, autointeresse e poder discricionário; fatores institucionais e gerenciais da política, que são discricionariedade, sistemas de controle, *accountability*, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, padrões de desempenho e estrutura de poder; e os fatores relacionais com o público da política, com os gerentes e com os políticos.

É consenso na literatura da área que os fatores atuam de forma conjunta na ação dos implementadores, e não há apenas uma variável que seja capaz de influenciar ou de moldar o comportamento desses agentes. Quanto mais inserido na comunidade, mais o agente é envolvido com os problemas sociais, o que dá margem para ações discricionárias (LOTTA, 2010).

Lipsky (2019), ao apresentar o burocrata de nível de rua e caracterizar a sua ação, define-o como a representação do Estado para a sociedade e, em sua obra, destaca alguns fatores apontados como dilemas enfrentados no serviço público.

A relação com os gestores torna-se um dilema porque há pouco controle, objetivos ambíguos ou muito abrangentes e a própria variedade de atores envolvidos. Considerando a discricionariedade inerente ao burocrata, não se pode aguardar que este realize um trabalho puramente tecnicista. Para Lipsky (2019, p. 87), “Na perspectiva da gestão, os burocratas de nível de rua são unidades de

recursos a serem utilizados em uma tarefa. Mas, devido à natureza das suas funções, os trabalhadores vivenciam suas situações de trabalho como indivíduos”. Dessa forma, surge a necessidade de olhar para o burocrata como alguém que está inserido no contexto da gestão social e, enquanto implementador de uma política pública, haverá fatores que irão direcionar a sua ação na singularidade da sua prática diária.

Os instrumentos e as rotinas do burocrata também configuram-se como um dilema. Lipsky (2019) aponta para a problemática da grande quantidade de leis e regulamentos, no entanto se observa que a prática dos burocratas carece, muitas das vezes, de diretrizes mais assertivas devido às particularidades das situações. Verifica-se um burocrata que carece de diretrizes mesmo quando se têm normativas em excesso que não atendem às suas demandas específicas.

Ao discutir sobre aqueles que são os principais beneficiários das políticas públicas, Lipsky (2019) destaca a relação deles com os burocratas. Quando se encontra com o profissional de linha de frente, o cidadão deixa de ser um indivíduo único e passa a ser identificado como cliente alocado em categorias que foram definidas no leque de atividades que os burocratas estão aptos a resolver. Essas categorias podem ser definidas a partir das demandas e das necessidades dos cidadãos.

Os clientes tendem a experimentar suas necessidades como problemas individuais e suas demandas como expressões individuais de uma expectativa, esperando, portanto, tratamentos individuais para aquelas questões. Já os burocratas de rua experimentam os problemas dos clientes como categorias de ação e suas demandas individuais como solicitações agregadas, padronizadas e categorizadas dentro das possibilidades de respostas e serviços que estão aptos a prestar (LOTTA, 2012, p. 5).

Ao abordar as condições de trabalho em sua obra, Lipsky (2019) destaca, em várias passagens, quanto essas condições influenciam a ação do profissional de linha de frente.

As condições de trabalho têm um papel central no exercício da discricionariedade, são elas que a possibilitam, determinando a atuação dos implementadores. Uma das características dessas condições é a insuficiência crônica de recursos para a realização das atividades esperadas, que provoca a tomada de decisões sobre a alocação dos recursos escassos (LIMA; D'ASCENZI, 2017, p. 48).

Depreende-se que a teoria da BNR apresenta os fatores que influenciam as ações dos burocratas e que outros teóricos vêm se debruçando sobre esse campo, identificando e categorizando mais fatores, conforme o avanço teórico no campo. Entende-se o burocrata enquanto um dos atores na gestão social que está envolvido na articulação e no trabalho intersetorial.

Como abordado anteriormente, a implementação de políticas públicas em uma discussão transversal do tema perpassa pela BNR, assim como a temática das redes de políticas públicas discutida na subseção seguinte.

2.3 Redes de políticas públicas

No campo da Administração Pública, o conceito de redes tem sido amplamente utilizado, especialmente na área das políticas públicas para se referir às relações entre atores governamentais e não governamentais que atuam na formulação e implementação das políticas públicas. As redes de políticas públicas possibilitam que os atores públicos e privados que as integram promovam o fluxo de recursos necessários para alcançar seus objetivos e maximizem sua influência sobre os resultados (NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007).

Para Souza e Maçeneiro (2014), as redes são uma estrutura organizacional formada por um conjunto de atores que se articulam com a finalidade de aliar interesses em comum, geralmente um problema complexo que não poderia ser resolvido isoladamente. Na rede, os atores sociais não perdem a autonomia, trabalham e cooperam entre si, mantendo a sua individualidade. O desafio é garantir que os interesses particulares não influenciem ou moldem comportamentos estranhos ao objetivo inicial (CANÇADO; TAVARES; DALABRIDA, 2013).

Redes públicas ou redes na esfera pública que atendem à demanda da sociedade e podem ter a participação de outros órgãos da esfera pública ou privada, bem como representantes da sociedade civil. De acordo com Schneider (2005, p. 38), “as redes podem ser compreendidas certamente enquanto manifestações macroestruturais de sistemas políticos, nas quais interesses políticos e sociais são integrados no processo de políticas públicas de formas bastante distintas”, e seus objetivos devem estar alinhados e organizados.

Considerando que a condição de existência e fortalecimento da rede são a interação e cooperação entre os atores, a intersetorialidade é uma estratégia de

gestão, pois, segundo Souza e Maçeneiro (2014, p. 66), “ela é vista como uma forma de otimizar recursos humanos e financeiros, além de combater a ineficiência das políticas públicas.”

Em concordância com essa afirmativa, Junqueira (2004) destaca que a ação intersetorial é um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos que deve resultar em uma gestão integrada, capaz de responder, com eficácia, à solução dos problemas da população de dado território, saindo, entretanto, do âmbito da necessidade para o da liberdade. O homem é considerado na sua integralidade, superando a autonomização e a fragmentação que têm caracterizado a gestão das políticas sociais para uma dimensão intersetorial. Dessa forma, a multiplicidade de atores envolvidos possibilitará uma visão mais próxima da totalidade.

Redes de políticas públicas podem ser compreendidas como um padrão estável de relações sociais entre atores interdependentes que se articulam em torno de um problema e, ou, de uma política, sendo a interdependência o conceito-chave para a abordagem de rede. Essa relação de interdependência entre os atores sugere maior interação entre pessoas, organizações e arranjos, o que conduz à ampliação do compartilhamento de percepções e ao desenvolvimento e formalização de regras de participação e interação (NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007).

A abordagem de *policy network* é uma maneira de estruturar as políticas públicas, considerando a complexidade das relações a serem estabelecidas. Escobar (2008) assim enumerou os desafios desse novo arranjo para a gestão pública:

Esse formato, que tem por essência arranjos interorganizacionais para formação e execução de políticas públicas, impõe inúmeros desafios para gestão, tais como negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação, construção de mecanismos decisórios coletivos, estabelecimento de prioridades e acompanhamento (ESCOBAR, 2008, p. 1).

Ao analisar os desafios apresentados, percebeu-se que as interações entre os múltiplos atores guiam como se moldará o novo arranjo. Kickert *et al.* (1999) também apontam algumas causas de falha no modelo de rede, que podem ser: a perda de incentivos para cooperar; a existência de bloqueios da ação coletiva; objetivos vagos e, ou, desinteressantes; ausência de atores importantes; presença de atores que desencorajam a participação de atores necessários; perda de

informações cruciais; e descompromisso com a rede. Apesar dos desafios e falhas apontados, há uma concordância de que a interação e a interdependência direcionam o planejamento das ações da rede.

Considerando o entedimento central sobre a gestão em redes, importa destacar que as políticas voltadas para a infância e adolescência têm suas ações pautadas nesse modelo, uma vez que, para garantir a proteção integral, se faz necessário alinhar os objetivos das políticas públicas em todas as esferas da Federação.

2.4 Políticas públicas para crianças e adolescentes

A criança e o adolescente foram colocados como prioridade nacional a partir da CF/88, quando foi criado um novo arranjo, incluindo leis e normativas, para atender à sua proteção integral.

A partir da regulamentação da Constituição Federal de 1988, foram instituídas as seguintes ordenações legais, com base nos direitos sociais: o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei Federal nº. 8.069/90), a Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei Federal nº. 8.080/90); a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (Lei Federal nº. 8.242/91); a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº. 8.742/93), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei Federal nº. 9.394/96); e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar – LOSAN (Lei Federal nº. 11.346/06), além da recente integração dos serviços sociais, por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (PEREZ; PASSONE, 2010).

A criação dessas ordenações legais, somada à participação civil prevista na Constituição, culminou na criação de Conselhos em todas as esferas governamentais, no que compete à temática da criança e adolescente. Destaca-se a criação do Conselho Nacional da Criança (CONANDA), assim como os Conselhos Estaduais e Municipais, que se caracterizam como órgãos deliberativos que têm como função controlar e implementar atos ao público infanto-juvenil (ARAGÃO, 2011).

Nessa perspectiva, o Conselho Tutelar (CT) foi instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/90), pelo qual possui completa autonomia funcional e, portanto, elevada discricionariedade, sendo fiscalizado pelo

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e sua ação limitada apenas pela lei e por decisões do Poder Judiciário. “O Conselho Tutelar atua como mediador e fiscalizador dos direitos e das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, constituindo um órgão que proporciona uma aproximação entre a sociedade e o Estado” (PASE *et al.*, 2020, p. 1005). O Conselho Tutelar atua tanto como intermediador entre os entes que fazem parte da rede de proteção quanto como fiscalizador, no MP e na Justiça Estadual.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa utiliza a abordagem de investigação qualitativa, pois “os estudos denominados qualitativos têm como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural” (GODOY, 1995, p. 32).

A pesquisa qualitativa:

Trabalha com o universo de significados, motivações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo de relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização (MINAYO, 2004, p. 22).

Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) apontam que, apesar de outras abordagens já serem identificadas nas pesquisas sobre burocracia de nível de rua, assim como *survey* e outros métodos quantitativos, a pesquisa qualitativa ainda é o tipo mais tradicional nesta temática.

Como esta pesquisa se propôs identificar a ação dos conselheiros tutelares enquanto articuladores na política local para a infância e a adolescência, o método qualitativo ajusta-se ao estudo. Creswell (2014, p. 52) aponta sobre o uso desta abordagem:

Conduzimos pesquisa qualitativa quando desejamos dar poder aos indivíduos para compartilharem suas histórias, ouvir suas vozes [...] porque queremos compreender os contextos ou os ambientes em que os participantes de um estudo abordam um problema ou questão.

Este estudo também se caracteriza como exploratório e descritivo, dada a intenção de compreender e descrever a ação dos conselheiros tutelares em Manaus. A pesquisa exploratória corresponde a uma pesquisa preparatória acerca de um tema pouco explorado ou, então, sobre um assunto já conhecido visto sob nova perspectiva, e que servirá de base para pesquisas posteriores (CASARIN; CASARIN, 2012). Considerando que o campo teórico da BNR vem crescendo nos últimos anos, coube inserir a perspectiva dos conselheiros tutelares sob este prisma. Para isso foram realizadas entrevistas, visitas *in loco* e pesquisa documental, a fim de conhecer o local e a prática dos conselheiros.

A pesquisa bibliográfica ocorreu em todas as fases do estudo, pois é fundamental para a construção do conhecimento. O referencial teórico está pautado em assuntos que contribuem para uma compreensão da temática abordada e fornece condições para confronto dos dados com a literatura. Dessa forma, foi estruturado a partir dos temas: políticas públicas, burocracia no nível de rua, redes e direito das crianças e dos adolescentes.

Para a primeira parte da pesquisa, foram utilizadas variadas ferramentas para realizar um levantamento bibliográfico e utilizados livros, artigos, dissertações e teses impressos ou em plataformas digitais.

3.2 Caracterização do objeto

Ao caracterizar o CT da cidade de Manaus, é preciso fazer uma breve contextualização sobre o município, trazendo informações relevantes para este estudo.

O município de Manaus é a capital do estado do Amazonas, localizado na Região Norte do país. O estado reúne 62 municípios, e estima-se que a maior parte da população amazonense se concentra na capital.

A cidade de Manaus ocupa uma área territorial de 11.401.092 km², com uma população de 1.802.014 habitantes e uma estimativa de 2.255.903 pessoas para 2021 (IBGE, 2010), numa densidade demográfica de 158,06 hab./km². De acordo com os dados do IBGE (2010), Manaus é a sétima cidade mais populosa do Brasil e a mais populosa do Amazonas.

A área geográfica divide-se em zonas administrativas, a saber: Norte, Sul, Leste, Oeste, Centro-Oeste e Centro-Sul. A Zona Norte é a mais populosa de Manaus e possui o segundo bairro com maior número de residentes, o Bairro Cidade Nova. Na Zona Leste, encontra-se o bairro mais populoso, chamado de Jorge Teixeira (IBGE, 2010; SEDECTI/AM, 2017).

Os dados coletados na plataforma do IBGE são referentes ao Censo realizado em 2010¹. No Quadro 1, apresenta-se o quantitativo de residentes referente a cada zona do município.

¹O último censo realizado foi no ano 2010. Devido à pandemia do COVID 19, o censo que seria realizado em 2020 foi adiado para 2021 e, posteriormente, para 2022, com previsão de início da coleta dos dados em 1º/08 do corrente ano.

Quadro 1 – Zona X população

Zona	Nº de Habitantes
Centro-Oeste	148.333
Centro Sul	152.753
Leste	447.946
Norte	501.055
Oeste	253.589
Sul	286.488
Rural	9.133

Fonte: Elaboração da autora, com base em IBGE, 2010; SEPLANCTI/AM, 2017.

O município de Manaus possui uma população numerosa, sendo alto o quantitativo referente às crianças e aos adolescentes. Nesse sentido, a presença de órgãos que atuam na proteção e garantia dos direitos das crianças e adolescentes é muito importante e necessária. No Quadro 2 seguem os dados referentes a número de habitantes e faixa etária.

Quadro 2 – Faixa etária X Número de habitantes

Faixa etária	Nº de Habitantes
0 a 4 anos	161.699
5 a 9 anos	165.911
10 a 14 anos	180.531
15 a 19 anos	179.227

Fonte: Elaboração da autora, com base em IBGE, 2010.

Diante do alto quantitativo de crianças e adolescentes no município de Manaus, confirma-se a importância dos órgãos de proteção e garantia dos direitos dessa faixa etária. O Conselho Tutelar, nesse sentido, tem como principal função zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes (BRASIL, 1990).

No município de Manaus, o CT foi instituído pela Lei Municipal nº 359, de 20 de setembro de 1996, que dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

No título II, na primeira seção referente às disposições gerais, foi determinada a criação dos Conselhos Tutelares:

Ficam instituídos os Conselhos Tutelares, órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, na proporção de, no mínimo, um para cada 200.000 habitantes (MANAUS, 1996).

Embora uma Resolução mais atual do CONANDA nº. 139, de 17 de março de 2010, sugira o quantitativo mínimo de 100.000 habitantes, em Manaus ainda prevalece o que foi estabelecido em âmbito municipal (CONANDA, 2010).

Dessa forma, em Manaus existem nove unidades do Conselho Tutelar distribuídas em sete zonas, e as Zonas Leste e Sul possuem dois Conselhos e, na época da coleta de dados, houve a informação de que haveria a criação de mais um Conselho na Zona Norte (Quadro 3).

Quadro 3 – Quantitativo de unidades do CT na cidade de Manaus

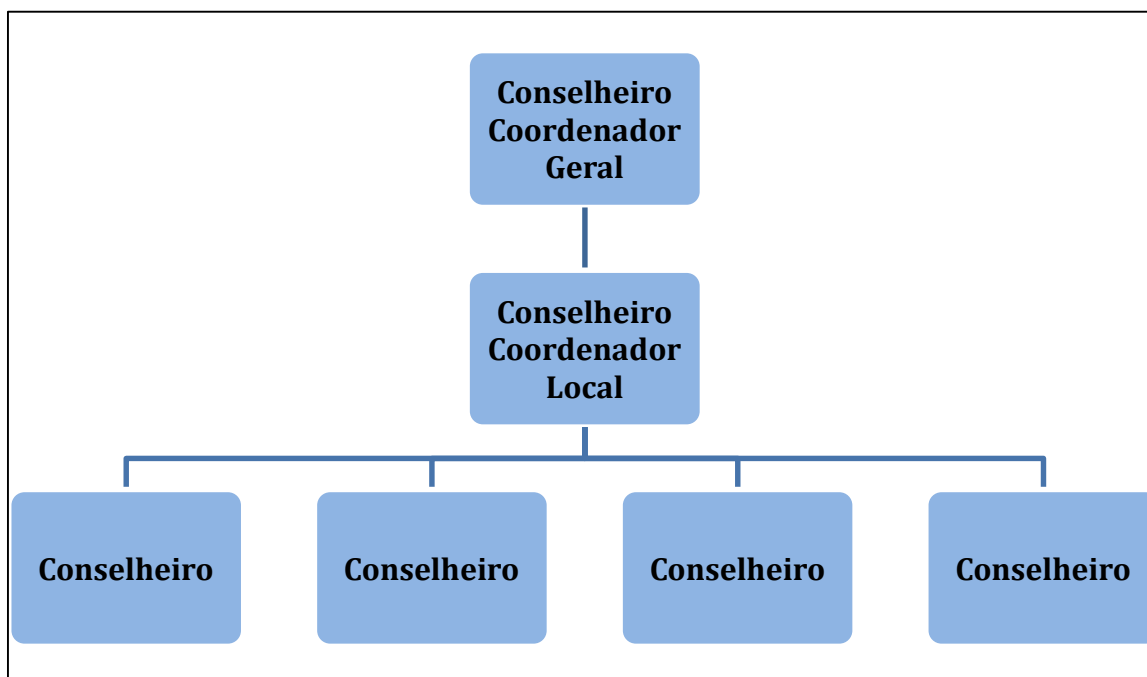
Zona	Quantidade de CT
Centro-Oeste	1
Centro Sul	1
Leste	2
Norte	1 ²
Oeste	1
Rural	1
Sul	2

Fonte: Elaboração da autora.

A estrutura administrativa do CT possui modelo padronizado, conforme o que está previsto em lei. É formada por um conselheiro coordenador geral, e em cada unidade existe um conselheiro coordenador local e mais quatro conselheiros (Figura 1). Além desses, há um corpo administrativo para a realização das atividades-meio.

²No período da pesquisa, houve a informação de que a segunda unidade da Zona Norte estava em tramitação e em vias de ser aprovada.

Figura 1 – Hierarquia administrativa do CT



Fonte: Elaboração da autora.

3.3 Coleta de dados

A coleta de dados envolveu os seguintes passos: entrevista com roteiro semiestruturado, pesquisa documental e observação, pois, dessa forma, é possível legitimar a fala dos entrevistados, por meio de outras fontes, garantindo o rigor científico e a confiabilidade dos dados. Sendo assim, a triangulação dos dados é alternativa segura na pesquisa qualitativa (DENZIN; LINCOLN, 2006).

A entrevista com roteiro semiestruturado (APÊNDICE) foi um dos instrumentos escolhidos para a coleta de dados. A escolha desse instrumento justifica-se pela alta capacidade de interação com os participantes da pesquisa e pela variedade de detalhes e fenômenos que foram relatados. A entrevista na pesquisa qualitativa, ao privilegiar a fala dos atores sociais, permite atingir um nível de compreensão da realidade humana que se torna acessível por meio de discursos, sendo apropriada para investigações cujo objetivo é conhecer como as pessoas percebem o mundo (FRASER; GONDIM, 2004).

Para a realização das entrevistas, foi necessário o agendamento prévio com cada coordenador local para explicar sobre a pesquisa e obter autorização prévia para realizá-la nas unidades. A expectativa era entrevistar 18 conselheiros tutelares,

pelo menos dois de cada unidade. No entanto, devido a divergências na agenda dos participantes, somente 12 entrevistas foram feitas.

Dessa forma, as entrevistas ocorreram no mês de outubro do ano 2021, com autorização para gravação concedida pelos participantes, em que se optou por identificar todos os entrevistados por Participante da Pesquisa (PP) seguido de uma numeração crescente, conforme a realização das entrevistas.

Todos os participantes são conselheiros tutelares que atuam na cidade de Manaus, razão por que se optou por não identificar o cargo de cada um deles, a fim de preservar o sigilo e o anonimato garantidos no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Também, convencionou-se a usar todas as expressões que pudessem identificar o gênero, apenas o masculino. Das nove unidades do CT, apenas sete participaram da pesquisa, com a representação de pelo menos um conselheiro.

Convém destacar que as entrevistas ocorreram de forma presencial, mesmo sendo oferecida a possibilidade de realização via plataforma *online*, seguindo-se com rigor todos os protocolos vigentes, conforme as autoridades sanitárias locais³.

Destaca-se que a coleta de dados ocorreu apenas após a aprovação do projeto pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Viçosa⁴. O roteiro de entrevista foi estruturado em duas partes, em que a primeira foi referente à identificação dos conselheiros e, a segunda, do Conselho Tutelar (APÊNDICE).

A observação ocorreu concomitantemente no momento da entrevista, em que foram verificadas questões referentes a estrutura física do imóvel, equipamentos, localização e pessoal administrativo. As informações coletadas na observação foram trianguladas com as informações da pesquisa documental na legislação e nas falas dos participantes.

A pesquisa documental ocorreu em duas etapas: antes do momento das entrevistas e após as entrevistas, conforme legislação e documentos indicados pelos próprios participantes. No Quadro 4, apresenta-se a lista da legislação consultada.

³No período referente à coleta de dados, as autoridades sanitárias locais haviam flexibilizado as diretrizes para conter o avanço da pandemia do COVID-19.

⁴Parecer nº. 4.976.315.

Quadro 4 – Legislação consultada

Legislação	Descrição	Status
LEI Nº 359, DE 20 DE SETEMBRO DE 1996	Dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências.	Revogada
LEI Nº 1242, DE 08 DE MAIO DE 2008 (D.O.M. 09.06.2008 – Nº 1956 ANO IX)	Dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e estabelece normas para sua adequada aplicação e dá outras providências.	Em vigor
LEI Nº 2478, DE 10 DE JULHO DE 2019	Altera, no que especifica a Lei nº 1.242, de 08 de maio de 2008, que trata da Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente, estabelece normas para sua adequada aplicação e dá outras providências.	Em vigor
RESOLUÇÃO CONANDA Nº 75, DE 22 DE OUTUBRO DE 2001	Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências.	Revogada
RESOLUÇÃO CONANDA Nº 139, DE 17 DE MARÇO DE 2010	Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil e dá outras providências.	Em vigor
LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.	Em vigor

Fonte: Elaboração da autora.

3.4 Análise de dados

Os dados foram analisados com base no método de análise de conteúdo (BARDIN, 2016). A definição das categorias foi baseada na classificação apresentada por Laville e Dionne (1999), e as categorias são do modelo misto, em que, em caso de necessidade, as categorias poderão ser modificadas, conforme o avanço na pesquisa.

As categorias estão pautadas em Lipsky (2019), que apresenta em sua obra alguns fatores que influenciam a prática dos burocratas de nível de rua. Como a pesquisa tem a intenção de conhecer a prática dos burocratas que atuam no Conselho Tutelar, coube aqui estabelecer as categorias apresentadas no Quadro 5. Destaca-se, portanto, que as categorias estabelecidas *a priori* foram identificadas na obra seminal de Lipsky (2019) e, conforme o avanço das leituras e informações coletadas na entrevista, houve a necessidade de estabelecer as categorias *a posteriori* (Quadro 5).

Quadro 5 – Categorias e subcategorias

Categoria		Subcategoria	
Gestão	<i>A priori</i>	Articulação	<i>A posteriori</i>
		Supervisão	<i>A priori</i>
		Redes	<i>A posteriori</i>
Regras	<i>A priori</i>	Instrumentos	<i>A priori</i>
		Rotina	<i>A priori</i>
Demandas e casos	<i>A priori</i>	Não há	Não há
Condições de trabalho	<i>A priori</i>	Espaço físico e equipamentos	<i>A priori</i>
		Serviço de apoio	
		Demanda e qualidade	
		Treinamento e qualificações	
		Efeitos das condições sobre os burocratas	

Fonte: Elaboração da autora.

A categoria gestão foi definida *a priori*, com o intuito de estudar as relações dos burocratas que atuam no Conselho Tutelar, enfatizando a interação com as coordenações geral e local e com os outros atores da Rede de Proteção. Convém destacar que as subcategorias definidas *a posteriori* emergiram a partir do enfoque dado pelos participantes da pesquisa aos outros atores da Rede.

A categoria Regras, assim como as suas subcategorias instrumentos e rotinas, foi definida *a priori* a partir da obra do Lipsky (2019) e trata-se de importante ferramenta para o estudo da BNR, uma vez que, para a compreensão da prática dos burocratas, é imprescindível conhecer os instrumentos e a rotina de cada órgão, para que seja possível analisar os arranjos que dão embasamento ao fazer diário.

A categoria Demandas e Casos inicialmente fora definida como clientes, adotando-se a terminologia apresentada por Lipsky em sua obra. No decorrer da pesquisa, observou-se que, ao tratar sobre crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados em algum momento, o termo cliente apresentou-se inadequado. Ainda de acordo com a teoria, os clientes são categorizados a partir das suas demandas e as necessidades individuais deles são alocadas em categorias, em que o burocrata está habilitado a atender.

A categoria Condições de Trabalho e suas subcategorias foram definidas *a priori*. A teoria da BNR enfatiza as condições de trabalho dos burocratas e como essas condições influenciam sua prática diária.

Para operacionalizar a análise dos dados, primeiramente foi necessário fazer a transcrição das entrevistas em sua totalidade, contabilizando-se cinco horas e 57 minutos e 56 segundos de gravação e 105 páginas transcritas. Após essa etapa, buscou-se realizar uma leitura minuciosa, a fim de categorizar os trechos conforme as categorias previamente definidas; nesta etapa emergiram as subcategorias: articulação, redes e a função do conselheiro.

Destaca-se que o roteiro de entrevista foi elaborado pautado nas categorias estabelecidas *a priori*, com o objetivo de facilitar a tabulação e análise dos dados.

Considerou-se a importância de destacar essas novas subcategorias devido à ênfase que receberam nas falas dos participantes, pois estas apresentam uma função importante para a compreensão do estudo.

4 APRESENTAÇÃO, DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção são apresentados os dados coletados das entrevistas com roteiro semiestruturado, em que os participantes foram os conselheiros tutelares que se disponibilizaram em participar da pesquisa voluntariamente.

Os dados foram descritos e representados por meio de ilustrações à medida que se tornaram necessários para otimizar a compreensão de cada categoria estudada. Também foi feita uma discussão com a literatura, a partir de Lipsky (2019) e outros autores.

A entrevista foi dividida em duas partes: identificação e sobre o Conselho Tutelar. Na primeira parte, buscou-se conhecer o conselheiro tutelar, enquanto na segunda foram investigadas as categorias definidas para estudo a respeito da instituição.

4.1 Identificação do burocrata

Primeiramente, os participantes da pesquisa responderam às questões voltadas para a identificação, com a intenção de conhecer o entrevistado e apontar características e motivações que levaram a atuar na área. No Quadro 6 são destacadas as categorias utilizadas nesta etapa.

Quadro 6 – Identificação

I D E N T I F I C A Ç Ã O	Subcategoria	Descrição
	Formação	Formação acadêmica
	Experiência profissional prévia	Optou-se por questionar a experiência profissional dos participantes em dois momentos distintos, com o intuito de conhecer a trajetória profissional de cada um.
	Experiência profissional prévia com crianças e adolescentes	
	Tempo de atuação no cargo	Quanto tempo o conselheiro está no cargo, pois a legislação permite a reeleição.
	Pretensão para a reeleição	Se o conselheiro pretende candidatar-se a um novo pleito.
	Motivação	O que motivou o conselheiro a atuar no CT.

Fonte: Elaboração da autora.

Com o intuito de preservar o sigilo dos participantes, optou-se por não identificar a área de formação de cada entrevistado, mas destacar que a maioria possui nível superior ou está estudando em áreas que oferecem base para a formação do conselheiro.

Para candidatar-se ao cargo apenas o nível médio é exigido, razão por que se observou a variedade das áreas de formação. Quando questionados se havia algum curso que era mais direcionado para a formação acadêmica do conselheiro, o entrevistado destacou que há uma necessidade de conhecimento de várias áreas.

(...) eu vejo assim que o perfil do Conselheiro é... tem que ter muita habilidade para lidar com os problemas, eu não digo assim: é porque ele tem que ser da Assistência Social ou um advogado, não, ele tem que ter habilidades para isso... (PP4)

(...) pra ser conselheiro(a) não precisa ter ensino superior, é só ensino médio, aí depois que eu entrei que fazendo um curso superior. (PP5)

Quando questionados sobre a experiência profissional anterior ao Conselho Tutelar, a resposta indicou uma variedade de profissões que apontam para a diversidade do perfil do conselheiro, pois cada um leva para sua prática diária as experiências adquiridas em outras áreas.

Observou-se que a busca por capacitação na área do Direito da Criança e do Adolescente aumenta após a investidura no cargo, visto que as atividades estão todas pautadas em legislação específica.

Com relação à experiência com crianças e adolescentes, a maioria dos entrevistados possui experiência anterior em ações realizadas em projetos sociais desenvolvidos por Organizações da Sociedade Civil e, ou, pela Igreja – Foram apontadas várias religiões.

O fator religiosidade está muito presente, e aqui cabe destacar que a Igreja, independentemente da denominação religiosa, vem prestando assistência social à comunidade na qual está inserida e serve como primeiro contato para quem pretende atuar na área.

(...) eu tinha experiência trabalhando na minha igreja com grupo de jovens, adolescentes e criança fazendo ações sociais. (PP1)

(...) eu fazia meus trabalhos na igreja também, que a gente voluntariamente ajudava lá, por vários anos, com situação de famílias na área social. (PP5)

(...) nós precisamos vestir a camisa, eu falo como todo, e pedir sabedoria de Deus para lhe dar, porque cada dia, cada caso é um caso, nós sabemos que nós lidamos com situações muito difíceis, mas eu creio que Deus está no controle. (PP10)

Nos estudos de Lota e Marques (2019) e Barreto (2020), a religião é apontada como fator que influencia o comportamento do burocrata de nível de rua. E foi observado que, a partir da experiência com as atividades da Igreja, o comportamento dos conselheiros também foi moldado.

O tempo de atuação no cargo varia bastante, pois entre os entrevistados havia conselheiros com mais de um mandato e outros no primeiro. Observou-se que a troca de experiência entre os mais antigos e os mais novos é prática comum, posto que, em determinadas situações, a experiência vivenciada por outro conselheiro ajuda no atendimento de uma demanda.

Eu creio que foi fundamental a parceria com meus colegas mais experientes, eles nos ajudaram muito no início e principalmente da questão da realização das visitas, os encaminhamentos, quando se tratava de uma notícia triste. (PP8)

Os participantes destacaram a vontade de continuar atuando na área de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes, e alguns afirmaram a intenção de continuar no cargo enquanto fosse possível a reeleição.

(...) pretendo continuar meu trabalho, enquanto for possível... (PP6)

Sim, porque é uma área que eu me identifiquei bastante e já gosto, eu sou apaixonado pelo conselho tutelar. (PP5)

Eu to aí me preparando, deixa ver como vai ficar eu gosto muito de trabalhar nessa área da criança e do adolescente. (PP2)

Já outros preferiram não confirmar e nem negar a possibilidade de reeleição, e nenhum dos entrevistados afirmou não ter mais interesse em atuar no Conselho Tutelar.

Entre os principais motivos apontados para a decisão de atuar na área, destacaram-se o apoio da comunidade ou da Igreja e a identificação com a área após alguma experiência anterior. Em suas falas, reforçam “a vontade de ajudar” e “amor ao próximo” como uma das motivações para se candidatarem ao cargo.

Bom primeiro que eu amo ajudar as pessoas né, segundo eu amei ajudar as crianças para mim tá sendo um grande privilégio trabalhar no conselho tutelar ajudando as crianças. (PP1)

Assim, mas pela experiência que eu já tinha né, E também para poder contribuir cada vez mais com os direitos e os deveres das crianças e dos adolescentes e levar pra eles um pouco da minha experiência. (PP7)

Quando eu vim fazer o trabalho na comunidade, eu criei uma paixão. (PP10)

Outras motivações apontadas e que chamaram a atenção por sair do movimento linear de altruísmo foram relatadas por dois participantes, que afirmaram ver no Conselho Tutelar uma oportunidade de emprego e, como já possuíam experiência em trabalhos com esse público, decidiram concorrer ao cargo.

A partir dos dados coletados, percebeu-se que o conselheiro tutelar é um profissional dinâmico e está em busca de aperfeiçoamento profissional. Embora a escolaridade exigida via edital para o cargo seja de ensino médio, identificou-se que a maioria dos entrevistados possui nível superior, além do interesse em participação em cursos que sejam voltados para a área da Infância e Adolescência. Depreende-se que, além dos principais motivadores: atuação social e religiosa, há uma necessidade de se qualificar para o desempenho das funções.

Após esta primeira etapa da entrevista, que foi a identificação, na segunda as questões foram direcionadas ao Conselho Tutelar e ao seu funcionamento, abordando as categorias: gestão, regras, clientes e condições de trabalho.

4.2 Gestão

Nesta seção são analisadas a categoria gestão e suas subcategorias, enfatizando as relações administrativas e a articulação das políticas locais com os outros órgãos que compõem a Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente. No Quadro 7 estão dispostas a categoria, as subcategorias e a descrição.

Quadro 7 – Gestão e subcategorias

G E S T Ã O	Subcategoria	Descrição
	Articulação do trabalho	Compreender como se dá a organização e articulação do trabalho nas coordenações geral e local.
	Supervisão (CMDCA)	A relação do CMDCA enquanto órgão fiscalizador do CT.
	Rede de Proteção	A relação do CT com os outros atores que compõem a Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente.

Fonte: Elaboração da autora.

Para melhor contextualização desta categoria, vale ressaltar que o CT é um órgão autônomo, permanente e não jurisdicional.

A autonomia significa que, no desempenho de suas atribuições legais, não se subordina aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, ao Poder Judiciário ou ao

Ministério Público, porque integra definitivamente o conjunto de instituições brasileiras, estando, portanto, sujeito e subordinado ao Ordenamento Jurídico do país.

A permanência caracteriza-se pela ação contínua e ininterrupta. Depois de criado, o Conselho Tutelar não pode ser extinto; apenas seus membros são renovados.

Não jurisdicional porque não pertence ao Poder Judiciário e não exerce suas funções. Como órgão público, tem naturezas administrativa e executiva e está vinculado ao Poder Executivo Municipal, não podendo exercer o papel e as funções do Poder Judiciário.

De acordo com a legislação, cada unidade do Conselho Tutelar deve possuir cinco conselheiros, sendo um destes o coordenador local, além de um coordenador geral para todas as unidades.

O processo de eleição dos conselheiros é organizado e supervisionado pelo Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA).

O CMDCA é um órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador da Política Pública Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Infância e da Adolescência, de acordo com o que está previsto no Art. 88 do ECA: “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais” (BRASIL, 1990).

4.2.1 Articulação do trabalho

Nesta subcategoria, objetivou-se compreender como se dão a articulação do trabalho e as relações nas coordenações geral e local.

Quando questionados sobre a articulação do trabalho, as questões relacionadas às coordenações local e geral foram respondidas. Com relação à coordenação geral, ressalta-se que o CT passou recentemente por uma mudança de coordenação geral e que os participantes afirmaram não haver tempo suficiente para uma análise do novo coordenador.

Com referência ao cargo de coordenação geral e de coordenação local, destaca-se que essas funções são mais por questões administrativas e que a divisão do trabalho em todas as unidades é feita igualmente entre os conselheiros.

(...) cada Conselheiro consegue desenvolver seu trabalho individualmente junto com seu colegiado, porque da mesma autonomia que o coordenador-geral tem, eu tenho como coordenadora do no meu CT, entendeu?

Eu consigo levar a demanda para algum lugar, o que o coordenador geral ele é, é aquele que tá ali para ver a parte administrativa das coisas, de representar... Ele não vai chegar aqui ou ligar querendo um relatório, não existe isso, eu só mando relatório para o juizado, ele só cuida da parte da administração, do jeito que está na constituição, ele está para correr atrás das outras coisas, o Coordenador está para representar, tipo eu, eu sou coordenador (a) do meu CT, eu não decido nada, eu posso chegar no meu colegiado e aí eles tomarem uma decisão juntos, eu estou para representar eles e o coordenador está para representar os 45, é mais ou menos desta forma. (PP 11)

De acordo com o Art. 22 do Regimento dos Conselhos Tutelares de Manaus, a coordenação geral dos Conselhos Tutelares de Manaus é o colegiado, constituído pelo coordenador local de cada unidade, sendo o coordenador geral eleito em assembleia geral de todos os conselheiros.

Quando questionados sobre o papel do Conselho Tutelar na articulação de políticas locais, os participantes responderam, de forma unânime, que é muito importante, mas refletem uma insatisfação com a pouca participação na formulação das políticas e apontam falhas na rede de proteção.

É porque assim nós trabalhamos na garantia dos direitos de crianças adolescentes e a gente vê... eu *ne* na minha visão, que... “ai” de muitas crianças se não existisse o Conselho Tutelar, eu me sinto como se fosse a voz de quem não tem. (PP3)

Tem muita importância porque assim as nossas condições ela é muito limitada entendeu, o nosso trabalho ele é lindo de se ver e tudo mais apesar de todas as dificuldades, porém agente é muito limitado porque assim a gente vê que nós não somos chamados, vamos supor para compor para as criações de políticas públicas voltadas para a criança e adolescente. (PP3)

A importância é tanta, porque a gente sabe o dia a dia das escolas, dos abrigos, dos hospitais até de cartório que não faz parte, mas a gente está fazendo de tudo de toda decisão que a gente trabalha, porque todo dia chega a demanda deles, então todo dia chega algum outro problema, não só a demanda dos usuários, existe a demanda da própria instituição, a escola que tá faltando sempre alguma coisa. (PP11)

Quando os conselheiros destacam a importância do CT, eles se referem ao papel da instituição na sociedade e a tudo que ela representa, pois se trata de órgão criado para zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes com base em uma imposição constitucional⁵. Sendo essa a sua principal função, os

⁵Art. 227 (CF/88) – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

conselheiros demonstraram desagrado por não se sentirem partícipes no processo de formulação das políticas públicas.

A legislação define que o CT fornecerá subsídios para a criação de políticas públicas. A partir da fala de alguns participantes, percebe-se que há uma lacuna entre aqueles que formulam e aqueles que fiscalizam a aplicação das leis.

A literatura sobre implementação de políticas públicas aponta essa discrepância entre formuladores e implementadores (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973) (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Sendo os conselheiros aqueles que estão em contato direto com a comunidade, eles possuem a expertise na resolução de demandas imediatas que, embora estejam dentro dos objetivos da política, precisam ser adaptadas devido a particularidades das situações que chegam aos Conselhos.

Dessa forma, cabe ao conselheiro utilizar o poder discricionário para realizar os direcionamentos necessários. Assim, este se torna a personificação do estado e, agindo como tal, sente-se à margem no processo de formulação das políticas. Isso porque esse agente possui experiência e vivência que poderiam contribuir para a formulação de uma política pública que atendesse às áreas que de mais necessitam, conforme o identificado pelo conselheiro na prática diária.

O conselheiro também exerce papel de garantidor do atendimento, pois em diversos casos é necessária a sua presença física para que a criança ou adolescente tenha seu direito atendido. Foram relatadas situações em que o conselheiro precisa se fazer presente para a emissão de documentos, matrículas em escolas, atendimentos médicos, entre outros.

(...) é muito importante porque eu vejo ter muita situação que se a gente não acompanhar, para tirar um RG, por exemplo, se a gente não tiver junto, as crianças não são atendidas não, quando a gente acompanha é outro tratamento, né. (PP5)

Teve uma situação de uma adolescente que eu tava atendendo, ela veio do interior do Amazonas, estava tudo agendado para ela fazer uma consulta na maternidade, aí ela veio chegou no dia da consulta, a doutora disse que não podia atender ela, porque ela tinha 16 anos, não ia poder ser atendida lá só se tivesse com algum sangramento, aí ontem eu fui lá, acompanhei... ela foi atendida e amanhã já vai fazer cirurgia né se não fosse a presença do Conselho, capaz da menina voltar lá para o município dela e tentar remarcar de novo outra consulta. (PP5)

Essas situações já apresentam ruídos na comunicação entre o Conselho e os órgãos que fazem parte da Rede, pois, uma vez que o CT requisita um serviço ou

encaminha uma família para um serviço, não seria necessário que o conselheiro se fizesse presente para que o atendimento ocorresse, pois situações assim demandam esforço maior de tempo e pessoas.

Quanto à articulação do trabalho entre as unidades locais e a coordenação geral, percebe-se que há fluidez e o seguimento do que está definido na legislação. As coordenações exercem função administrativa e de representação.

Quanto à articulação com outros órgãos, foram apontadas falhas referentes à comunicação entre os órgãos e a falta de identificação das competências de cada um dentro da Rede.

A comunicação é fator fundamental para o bom funcionamento da Rede, pois quando ela apresenta ruídos e, ou, interferências pode causar acúmulo de trabalho, retrabalho e a entrega de atendimento incompleto. Foi relatado que muitas demandas que não são de competência do CT são direcionadas a ele por outros órgãos ou via comunidade.

Tudo vem para o conselho tutelar, tem caso que não é atribuição mas vem pra cá e nós que conhecemos a lei encaminhamos pro local correto. (PP12)

[...] o Conselho Tutelar ele requisita, ele é um órgão que requisita a todos os serviços, a gente requisita aquele serviço, e os demais tem que funcionar, a rede tem que funcionar, só que nem sempre funciona no papel todo muito bonito mas na realidade hoje tá em falta. (PP6)

Identifica-se que a articulação do trabalho no CT pode ser analisada a partir de duas perspectivas:

- **Interna** – Que se trata das relações dentro do próprio Conselho, abordando aquelas entre as coordenações geral, local e toda a equipe de conselheiros. Nesta análise, destaca-se que, segundo os participantes, existe uma boa articulação de que o trabalho flui conforme o que está previsto; e que a coordenação geral exerce com primazia a função, representando no poder local os interesses da classe em prol de melhorias ao CT e aos conselheiros.

- **Externa** – Nesta perspectiva, apontam-se alguns pontos que necessitam de adequações para que haja um funcionamento mais adequado. A comunicação entre os órgãos que compõem a rede se destaca nesse contexto como um dos fatores que geram uma série de impasses na prática dos conselheiros. O fato de não haver clareza quanto às competências de cada ator da rede causa, de maneira indireta, uma sobrecarga de trabalho tanto no CT quanto nos outros atores. Seriam

interessantes, como medida para solucionar tal impasse, ações que possibilitassem a identificação de cada ator e suas competências. Outro ponto debatido foi com relação à participação do conselheiro na formulação das políticas públicas. Acredita-se que, sanado o problema da comunicação externa, o CT ficaria mais ciente do seu papel nesta etapa, que, segundo a Legislação, é fornecer os subsídios e dados necessários para a elaboração das políticas públicas e manter um canal de comunicação mais próximo com o CMDCA, que é o órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador da política municipal de promoção e defesa dos direitos da infância e da adolescência.

4.2.2 Supervisão

Nesta subcategoria foi analisada a relação com o CMDCA, que é o órgão fiscalizador. Ao CMDCA compete fiscalizar e elaborar políticas públicas para crianças e adolescentes. Então, de um lado, tem-se o CMDCA para fiscalizar e elaborar as políticas públicas e, do outro, o CT para atuar na manutenção do direito da criança e tomar os direcionamentos previstos em lei, caso um direito seja violado.

Antes de iniciar a análise referente à supervisão, ressalta-se que o CT é um órgão autônomo que não está subordinado a outro órgão em qualquer das esferas, municipal, estadual ou federal. Ainda assim, possui relações com outras entidades, como é o caso do CMDCA.

Entende-se que ambos os órgãos complementam suas ações, cada um dentro do seu campo de competências, mas os participantes da pesquisa apontaram que a relação é distante e que há muito o que melhorar. Com base nas entrevistas, o ponto alto do contato com o CMDCA é quando se está no processo eleitoral ou em caso de processos administrativos do conselheiro tutelar.

[...] ela é aquele negócio meio distante ainda, tem o processo de eleição, de escolha, ou quando tem que fazer alguma investigação por alguma ocorrência que aconteceu com algum Conselheiro né. (PP2)

Assim não tem muito contato, não existe assim, não tem uma programação, assim a gente não tem uma reunião mensal... é o CMDCA lá e a gente aqui. (PP8)

Eu acho que falta muita coisa, vai fazer dois anos que eu estou aqui e a gente não teve nenhuma conversa, nenhuma reunião, nenhuma apresentação, a gente não sabe quem é quem, pelo menos aqui não, não para mim, então nunca ocorreu esse diálogo, eu não sei, não consigo entender o porquê que o CMDCA não consegue chegar junto com os conselheiros, a gente é bem pouquinho, só somos 45... (PP11)

Buscou-se conhecer a relação do CT com o CMDCA, uma vez que ambos os órgãos são atores da rede de proteção à criança e ao adolescente, suas ações estão interligadas e, embora não haja relação hierárquica, o CMDCA fiscaliza o processo eleitoral dos conselheiros tutelares e também preside os procedimentos de sindicância e processo administrativo disciplinar envolvendo os Conselhos Tutelares da cidade de Manaus.

A partir das falas dos participantes, é notório o distanciamento entre as duas entidades. Percebe-se que os conselheiros tutelares esperam mais proatividade por parte do CMDCA, embora se questione se realmente eles têm ciência das competências do CMDCA. Em diversas falas, foi apontado que não está claro quem é quem e quais são as funções dos atores da Rede. Admite-se que, em situação como esta, a criança e o adolescente ficam em posição mais vulnerável, enquanto os órgãos que foram criados para atuar no eixo em sua defesa não conseguem comunicar-se de maneira mais transparente.

4.2.3 Rede de proteção

Esta subcategoria teve como objetivo analisar a relação do Conselho Tutelar com os outros órgãos que compõem a Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente no município. Essa relação já foi abordada na subcategoria sobre articulação do trabalho; neste espaço, a discussão sobre a temática Rede de Proteção é aprofundada.

Como já foi destacado neste trabalho, o Conselho Tutelar é um órgão autônomo e tem espaço para deliberar e aplicar as medidas cabíveis em cada circunstância, mediante os limites do que é de sua competência; também faz parte de uma rede que integra diversos atores que atuam no Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Se considerar as informações coletadas nas entrevistas, a relação do CT com os demais atores da Rede pode variar de acordo com o órgão que está sendo demandado. Um exemplo é quando os conselheiros de determinada unidade citam a relação com um órgão X como uma relação “fácil e acessível”, enquanto esse mesmo órgão em outra unidade é considerado “difícil de dialogar”. A fim de evitar identificações, optou-se por não especificar esses órgãos nesta parte da pesquisa.

Eu acredito que modifica muito de um lugar para o outro, as pessoas confundem muito e não sabem qual é a atribuição de cada um da rede. (PP11)

Falta sincronizar, saber quem é o papel de quem, quem é atribuição de quem porque tudo que se refere a criança ou adolescente não é sempre Conselho Tutelar. (PP6)

ela tem algumas defasagens, mas assim eu posso falar, o meu contato com a rede diretamente, eu, tem sido relativamente bom, eu tenho conseguido um bom retorno dos encaminhamentos que eu tenho ingressado ali... a questão da comunicação que é a mais complicada, porque a comunicação que nós temos com esses órgãos, com a rede é informal né, o contato direto se você não buscar, não procurar, você não tem! (PP8)

O que se pode deduzir é que as relações informais possuem forte influência no andamento das atividades e um conselheiro, sendo mais articulado, consegue dar prosseguimento às demandas de uma maneira mais célere.

Ainda sobre essa questão de atribuição do ator na Rede, outro participante afirmou que a falta de sincronia da Rede advém do fato de não conhecer a função, a competência e as limitações de cada ator. Reforça-se, assim, o que foi sugerido anteriormente, ou seja, que ações com o objetivo de sanar esse problema de identificação dos atores da Rede são de suma importância tanto para o CT quanto para a Rede em sua totalidade.

Quando questionados sobre a articulação do trabalho com os outros órgãos, observou-se que os conselheiros tutelares percebem as falhas no funcionamento da rede e apontam que, em razão do fato de se tratar de um atendimento inicial para a criança e, ou, o adolescente que tiveram seus direitos violados, eles conseguem detectar as lacunas no atendimento integral oferecido pela Rede.

[...] na verdade, na minha visão a rede ela tinha que funcionar como um todo, como um conjunto... por que enquanto todos dormem o Conselho Tutelar ele funciona então o que acontece: a defensoria dorme, o juizado dorme e o conselho está presente porque nós estamos funcionando aqui na sede de 8 a 17 horas né Mas a partir das dezoito horas começa o plantão... como essa rede de proteção dorme a gente fica descoberto. (PP3)

[...] é bem difícil porque a rede é furada a gente nunca consegue... uma demanda nossa que a gente solicita da rede algum apoio é muito difícil a gente ter esse retorno, mas a maioria das vezes a gente consegue... o nosso link direto é com Ministério Público, com o Juizado e com a Defensoria Pública, esses aí a gente tem um apoio imediato até porque a gente responde a ele, porém existe outro tipo de instituições que é para ser vinculada com o conselho que a gente tem a maior dificuldade de chegar até eles. (PP7)

O CT, enquanto órgão que geralmente realiza o atendimento via denúncia ou livre demanda (os casos em que o responsável ou a própria criança ou adolescente procuram a unidade), tem uma visão da Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente como um arranjo estabelecido para garantir a proteção integral da criança, conforme garante a Constituição de 1988. Quando apontam que a Rede é “falha”, “furada”, entre outros adjetivos, entende-se que o problema de comunicação é grave e acarreta consequências.

Não é uma tentativa de eximir as responsabilidades dos atores envolvidos, mas uma ênfase para esse problema que precisa ser solucionado urgentemente, pois, ao sentir sua ação limitada porque a Rede não funciona como deveria, o conselheiro tutelar também apresenta uma corresponsabilidade por um atendimento incompleto ou ineficaz.

Portanto, faz-se necessário investigar todas as frentes envolvidas para identificar onde estão os gargalos da comunicação e traçar estratégias visando diminuir a sobrecarga de trabalho nos órgãos e melhorar a interação entre os atores.

4.3 Regras

Nesta seção é analisada a categoria Regras e suas Subcategorias Instrumentos e Rotinas, bem como são apresentados os instrumentos que orientam a prática dos conselheiros e a rotina de cada órgão, com o intuito de observar os arranjos que dão embasamento ao cotidiano dos entrevistados. Desse modo, no Quadro 8 estão apresentadas a categoria e as subcategorias, seguidas da descrição.

Quadro 8 – Regras e subcategorias

R E G R A S	Subcategoria	Descrição
	Instrumentos	Documentos jurídicos ou administrativos que orientam e servem de apoio para as atividades realizadas.
	Rotinas	Funcionamento das unidades.

Fonte: Elaboração da autora.

Para compreender a ação do conselheiro torna-se necessário conhecer os instrumentos que são utilizados para a realização do trabalho, assim como conhecer a rotina de funcionamento de cada unidade.

4.3.1 Instrumentos

A subcategoria instrumento tem como objetivos identificar os instrumentos que normatizam a prática dos conselheiros e caracterizar a discricionariedade nesse contexto.

Quando questionados sobre os instrumentos que utilizam para a realização do trabalho, os participantes destacaram que toda a sua prática está fundamentada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e todas as decisões são tomadas em Colegiado, embora as particularidades do dia a dia sejam avaliadas conforme a experiência compartilhada com outros conselheiros mais experientes.

Os dispositivos jurídicos mais citados pelos participantes foram o ECA, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto do Conselho Tutelar.

O que chamou atenção nesta etapa é que os participantes foram unânimes em afirmar que toda a atividade deles está baseada no ECA e em todo o aporte jurídico voltado para a área, embora alguns sintam falta de manuais e guias mais detalhados orientando como agir em algumas situações. Essa insegurança é própria dos burocratas de nível de rua e derivada da discricionariedade própria de sua atividade.

[...] a gente tem a lei de forma geral, não tem como fugir do ECA, e a gente precisa realmente saber da Constituição, muitas vezes chega mulheres que elas são agredidas, no caso em si, não é com a criança só que ela sofre agressão física dentro de casa entendeu, [agressão] física, psicológica e tudo isso reflete na criança então a gente também tem que entender né para ajudar porque está refletindo no filho, então é assim... (PP3)

[...] todos nossos atendimentos são todos referentes ao Estatuto da Criança e do Adolescente, né, do ECA, nos artigos que nos ampara, dependendo do atendimento é o artigo que vai amparar cada atendimento, ao direito ao lazer, ao direito da cultura, aos cuidados é o artigo 4, né, então cada qual tem seu artigo que ampara... (PP6)

Quando acontece essa lacuna, os participantes recorrem à experiência de outros conselheiros, pois, da forma que está na lei, algumas especificidades do dia a dia não estão contempladas em suas singularidades.

[...] como você vai escrever um relatório, como vai relatar determinada violação né, como você vai fazer uma visita para verificar as reais condições daquela criança, o que eu devo buscar, o que eu devo analisar ali naquela criança, o que eu tenho que colher na fala de uma criança... então isso aí é fundamental e nos falta porque isso enriquece nosso trabalho, enriquece o nosso conhecimento. Nós vamos poder fazer um atendimento muito mais humanizado e muito mais técnico.

Eu creio que foi fundamental a parceria com meus colegas mais experientes, eles nos ajudaram muito no início e principalmente da questão da realização das visitas, os encaminhamentos, quando se tratava de uma notícia triste, que nós temos que nos dirigir à Delegacia para representar aquela criança, muitas vezes os autores são os próprios pais, então eles ficam sem representante legal né, nós tínhamos que ir para delegacia, não sabíamos como proceder época, não tínhamos conhecimento porque o ECA não falava sobre isso né, de como você deve proceder numa delegacia né, a gente falava "você vai nos acompanhar?", então muitas coisas nós fomos aprendendo no dia a dia com leitura também... (PP8)

(...) assim em cima do estatuto da Criança e do Adolescente e da Constituição nós usamos essas duas ferramentas, e essas ferramentas dependendo da denúncia que nós estamos atendendo e temos que verificar como devemos atuar aí a gente segue a linha dos parceiros. (PP4)

Para Lipsky (2019), a problemática da grande quantidade de leis e regulamentos surge do alto grau de discricionariedade que causa nos burocratas de nível de rua. Isso decorre da complexidade das tarefas, o que impede que a elaboração de regras, guias ou instruções circunscreva todas as alternativas (FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

O grau de discricionariedade dentro da prática dos conselheiros está limitado aos aportes jurídico e administrativo da própria estrutura burocrática do estado. A consciência de que trabalham de maneira diversa, seja dos conselheiros da mesma unidade ou de unidade diferente, de acordo com as suas experiências e conhecimento, é perceptível nos trechos a seguir:

(...) cada caso é um caso que precisa ser analisado... (PP3)

(...) porque assim nós não temos um parâmetro, não temos um modelo de atendimento e eu vou dar um exemplo aqui, eu posso atender de uma maneira né e o meu colega pode atender, de uma maneira totalmente diferente, não tem um padrão de atendimento né, não tem padrão de encaminhamento, não tem um padrão de medidas para determinadas situações. (PP8)

As denúncias que chegam elas podem ser parecidas mas ela não são iguais, então é cada Conselheiro tem uma maneira de trabalhar, de maneira que dê certo na proteção de crianças e adolescente e a gente faz os procedimentos, né. (PP9)

Vale salientar que essa necessidade de estrutura mais burocrática permeando a atividade discricionária do conselheiro pode advir da necessidade de

protocolo de atuação. O exercício do cargo exige um conjunto de habilidades organizacionais que excedem o fazer técnico, como agir em situações pontuais, como lidar com familiares ou responsáveis mais exaltados em situações delicadas, como dirigir-se às autoridades da Comarca, entre outros.

O protocolo de atuação atenderia às nuances da natureza interorganizacional, dando estabilidade aos procedimentos mais comuns. A teoria da BNR destaca que é próprio do cargo decidir sobre situações complexas com informações incompletas. Em seção posterior é abordada a percepção sobre treinamentos e qualificações.

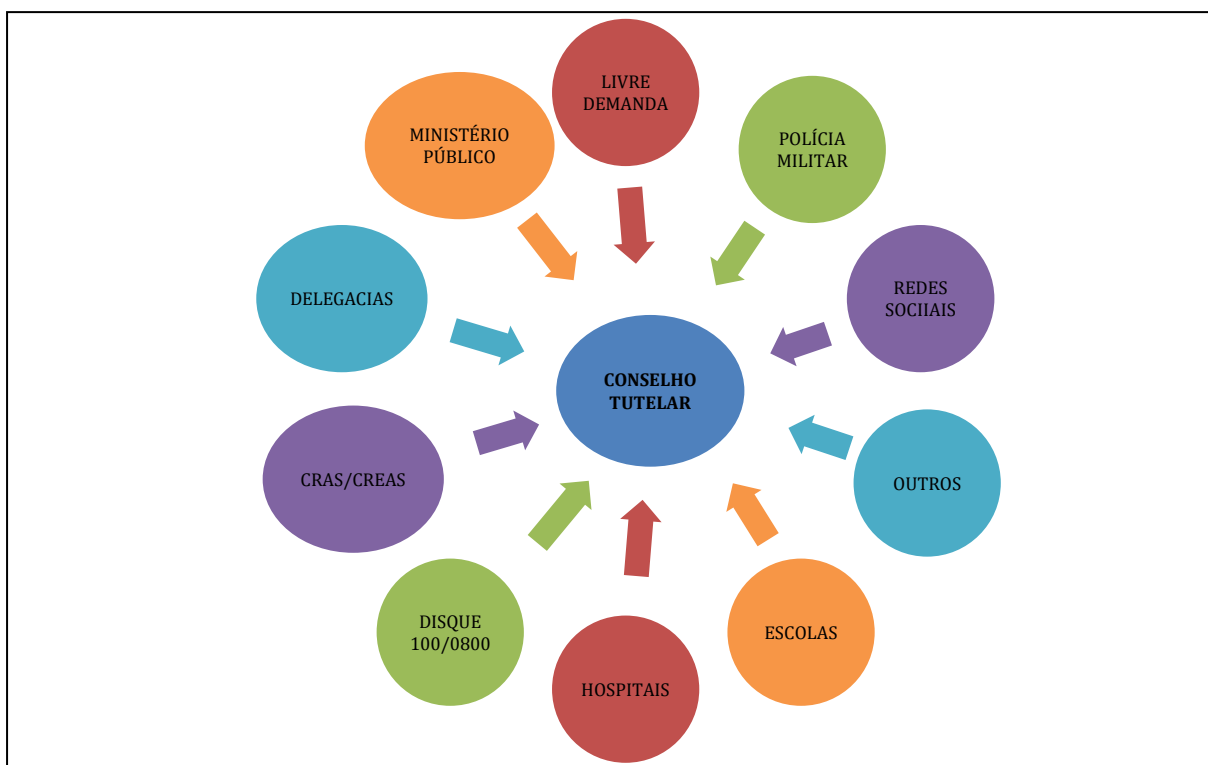
4.3.2 Rotinas

Nesta subcategoria, analisam-se a rotina da prática dos conselheiros, o funcionamento das unidades e como eles se organizam para a realização das atividades. Lipsky (2019) afirma que “para compreender a burocracia de nível de rua, deve-se estudar as rotinas e as respostas subjetivas que os burocratas de nível de rua desenvolvem, a fim de lidar com as dificuldades e ambiguidades dos seus postos de trabalho”.

Dessa forma, foi averiguado que as unidades funcionam em um mesmo padrão de atendimento com relação a dias e horários, conforme previsto no ECA. De segunda a sexta-feira, o horário de atendimento é das oito às 18 horas e, no período noturno, em regime de plantão, organizado em cada unidade local. Durante o período da noite, o conselheiro fica de sobreaviso para, no caso de necessidade, realizar o atendimento. E para todas as unidades são disponibilizados, pela Prefeitura, dois carros para o apoio logístico. Ao receber denúncia, um conselheiro vai averiguar a situação; se for durante o dia, ele utiliza o carro que fica disponível para a unidade e, se for durante a noite, o deslocamento acontece conforme a disponibilidade do veículo. As demandas são divididas igualmente entre os conselheiros, independentemente da sua via de origem.

Quando questionados como as demandas chegam até o Conselho Tutelar, foram apontadas várias formas (Figura 2).

Figura 2 – Origem das demandas



Fonte: Elaboração da autora, com base nos dados coletados nas entrevistas.

A partir da origem das demandas, percebeu-se que o trabalho do conselheiro deve ser bem próximo da comunidade onde ele está inserido para viabilizar o acesso aos serviços. Foi relatado nas entrevistas que o Conselho se faz presente nas escolas mediante ações de iniciativa do próprio CT, a convite dos educadores ou quando há denúncias.

O atendimento por livre demanda é aquele em que um responsável, ou outra pessoa da comunidade e, em alguns casos, até mesmo a própria criança ou o adolescente, vai até a unidade e registra a denúncia.

Na fala de PP3, há uma forma resumida e roteirizada de como ocorrem os atendimentos:

[..] olha é assim a gente fica de porta aberta, como deu pra vocês perceberem de 8 às 17 horas, onde o atendimento ele é livre né. Pessoa chegou é feita a ficha aguarda para o atendimento e fora isso tem disque direitos humanos que é daqui de Manaus mesmo que é o 0800 e tem disque 100, tem que chega por nosso e-mail, aí tem delegacia tem pessoas que vem aqui mesmo para fazer denúncia então assim chega por e-mail, pelo telefone, pelo nosso próprio telefone, então a denúncia vem de todas as formas. (PP3)

Percebe-se nesse trecho que o conselheiro deve estar conectado a todos os canais de comunicação disponibilizados para execução do seu trabalho e que há grande volume de denúncias. Ainda sobre como são organizadas as demandas que chegam até as unidades, foram destacados o controle de entrada e saída de cada caso e o registro de acompanhamento, que é feito em uma ficha de cadastro.

Quanto a esse controle, um participante destacou que não é algo satisfatório e outro apontou que seria mais interessante que todas as unidades do CT utilizassem o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (SIPIA)⁶, para que pudessem ser feitos o acompanhamento e controle efetivos das demandas.

[...] assim aqui nós temos todos os controles nossos aqui de entrada, de saída, todos os registros... nós temos um controle, ne. Temos a recepção acolhe o pessoal, que faz uma ficha de atendimento, existe o controle relacionado a isso. O que ainda não é aquele de se esperar... (PP2)
Nós temos o programa que já tem um tempo que tá faltando adequar junto com a internet, é o SIPIA, falta pouco para ele tá 100%, eu preciso de uma boa internet e precisa de uma orientação melhor para todos os conselheiros, tentar dominar essa ferramenta porque aí através do SIPIA é que nós vamos ter a estatística para agilizar o nosso trabalho. Nós vamos ter noção de quantos atendimentos nós tivemos, quais foram os maiores atendimentos, dessa forma, é uma estatística que nós não temos. (PP10)

Na perspectiva da BNR, a rotina dos burocratas está intrinsecamente ligada à discricionariedade, ou seja, as demandas geralmente são urgentes e requerem respostas imediatas, cabendo ao conselheiro tomar decisões baseadas em suas experiências, o que resultará na política pública em si, com a qual o cidadão tem contato.

Diante do que foi analisado, percebe-se que as rotinas estão alinhadas com o que está previsto em lei quanto ao funcionamento geral do CT. Conforme relatado, o funcionamento e a estrutura e divisão do trabalho seguem o que foi definido no ECA e no seu Regimento Interno. Isso embora tenha sido apontado também um controle pouco eficiente que poderia ser solucionado caso o SIPIA fosse utilizado em sua totalidade.

⁶É um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais preconizados no ECA. Possui uma saída de dados agregados em níveis municipal, estadual e nacional e se constitui em uma base única nacional para a formulação de políticas públicas no setor (BRASIL, 2022).

4.4 Demandas e casos

Nesta categoria são apresentados aqueles que são o público-alvo da ação do Conselho Tutelar a partir da visão dos próprios conselheiros, em que se aborda como é a relação conselheiro/criança e adolescente e as principais causas para a busca dos serviços oferecidos. Assim, considera-se que a presença do CT é necessária a partir do momento que um direito é violado.

Quando questionados sobre a situação das crianças e adolescentes que são atendidos pelo CT, em uma panorama mais abrangente os conselheiros destacaram as vulnerabilidades social e econômica como uma das principais causas dos problemas que levam à busca de uma intervenção do Conselho.

O Conselho Tutelar tem seu poder de atuação permitido a partir do momento que um direito da criança ou do adolescente for violado e, embora não seja possível fazer generalização dos casos, a grande maioria das denúncias envolve algum tipo de violência, maus tratos e abandono de incapaz.

Os participantes concordam que a falta de estrutura familiar acarreta uma série de fatores que resultam na violação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

[...] a gente ver assim a família totalmente disfuncional, desestruturada... é algo muito complicado, é uma forma de desestrutura familiar que assolou a sociedade. (PP2)

[às vezes] eu tiro do meu bolso porque aquela criança ta sendo vitima de negligencia mas ninguém sabe o porquê, porque a família não tem condições de comprar a cesta básica, de colocar o alimento dentro de casa e quem sofre é a criança, e muitas vezes eu me deparo com essa situação, eu tiro do meu próprio bolso, para poder comprar, para poder garantir o direito daquela criança nos seios daquela família. (PP6)

Porque são famílias que estavam desestruturadas, nunca tiveram uma referência familiar saudável [...], muitas vezes as drogas também tem afastado mais esse parâmetro de família, as drogas tem sido assim até agonizantes né, na questão da divisão de família. (PP8)

Como a gente não pode fatiar por classe social, porque chega de todos os tipos de atendimento, então assim, se for ver por classe social diferentes, os mais humildes além de ter vulnerabilidade de pobreza e extrema pobreza e também a falta de estrutura familiar e por outro lado de quem já não está nascendo na pobreza, ele enfrenta a falta de estrutura familiar, que é o que mais pega para todos eles, tanto para o mais humilde a quem tem mais um pouco de dinheiro. (PP11)

Foi pedido aos entrevistados que elencassem as demandas mais recorrentes em cada unidade, aquelas que, conforme a vivência diária dos burocratas, mais se

destacaram, a fim de manter o sigilo dos participantes. As respostas encontram-se no Quadro 9.

Quadro 9 – Tipos de demanda

Posição	Demanda
1º	Estupro de vulnerável
2º	Abandono de incapaz
3º	Maus tratos
4º	Negligência
5º	Direito de família

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados das entrevistas.

Entre as causas mais apontadas, tem-se o estupro de vulnerável em primeiro lugar, inclusive em unidades onde antes não apareciam tantas demandas desse tipo, mas após o período de pandemia foi observado aumento no número desses casos. Em segundo lugar ficou o abandono de incapaz, seguido de maus tratos, em que foram incluídos nessa classificação os casos de violências física e psicológica. Em quarta posição vem a negligência praticada, principalmente, no seio familiar. Por fim, aparecem as questões de direito de família, que envolvem guarda, pensão, reconhecimento de paternidade e outros, casos esses que o CT encaminha à Defensoria Pública para os procedimentos cabíveis.

Quando questionados como é trabalhar com um público tão específico, foi observado um misto de emoções nos participantes, cujas falas apontaram para a mesma direção, no sentido de se sentirem desafiados, mas, apesar das adversidades e limitações, eles tentavam fazer o seu melhor.

É bem desafiador né confesso que assim no começo fiquei bem espantada, por causa das situações que a gente ver que é bem crítica, mas assim em amo trabalhar aqui. (PP1)

É desafiador, é um desafio porque quando você acha que você já viu de tudo, você ainda não viu nada. (PP3)

Olha até uma certa etapa é tão gratificante, porque você está ali em comunidade, até certo ponto é muito prazeroso você está ali enquanto leva orientação mas quando ultrapassa, a partir da denúncia que a gente já tem que encaminhar via Justiça já é uma parte que nos desestabiliza. (PP4)

Gratificante, te resumo dessa maneira, você poder ver o sorriso daquela criança e você passar na rua, ela ver e abraçar né [...] da mesma maneira que as vezes né estamos rindo, sorrindo com aquela criança mas por dentro magoado, triste por ter o conhecimento que aquela criança passou por tudo aquilo. (PP6)

Esses relatos corroboram os achados de Madeira (2014), ao afirmar que o dia a dia de um conselheiro é permeado de desafios que são intensificados pela gravidade e vulnerabilidade das famílias, crianças e adolescentes, que têm seus direitos infringidos. Infere-se, a partir da fala dos participantes que estão no cargo de conselheiro tutelar, que eles já possuíam algum tipo de experiência na área e conheciam as problemáticas de se trabalhar nessa seara, razão por que os desafios diários, ao mesmo tempo que os limitam, também os impulsionam na ação para a garantia dos direitos desse público.

4.5 Condições de trabalho

Nesta seção são analisadas a categoria Condições de Trabalho, destacadas pelos participantes da pesquisa, e a forma como elas influenciam o desenvolvimento das atividades.

Para compreensão do assunto foram elencadas, *a priori*, quatro subcategorias: estrutura física e equipamentos; serviço de apoio; treinamento e qualificações; e demanda e qualidade no atendimento, bem como os efeitos dessas condições sobre os burocratas (LIPSKY, 2019). No Quadro 10 são apresentados as subcategorias e os conceitos a serem analisados.

Quadro 10 – Condições de trabalho e subcategorias

	Subcategoria	Descrição
CONDIÇÕES DE TRABALHO	Estrutura física e equipamentos	Condições físicas do imóvel, móveis, equipamentos (ar-condicionado, computadores, impressoras, celulares etc.).
	Serviço de apoio	Servidores para o serviço administrativo, motoristas, serviços gerais e outros.
	Demanda e qualidade	Relação da demanda e da qualidade no atendimento.
	Treinamentos e qualificações	Cursos e treinamentos oferecidos aos conselheiros.
	Efeitos das condições sobre os burocratas	Como essas condições de trabalho influenciam o desenvolvimento das atividades e como os burocratas se sentem.

Fonte: Elaboração da autora.

Nesta seção, aprofunda-se o conhecimento na realidade dos conselheiros tutelares a partir das categorias estabelecidas e, no final, são apresentadas

respostas sobre como essas condições de trabalho são percebidas pelos burocratas.

4.5.1 Estrutura física e equipamentos⁷

Nesta subcategoria é destacada a situação física dos imóveis relacionada à conservação dos prédios, à localização, ao leiaute e ao estado de conservação dos equipamentos.

Todas as unidades visitadas possuem uma sala para cada conselheiro, possibilitando, assim, o atendimento simultâneo, embora algumas instalações careçam de mais reparos do que outras.

Com relação à estrutura física dos imóveis, foi observado que as unidades não seguem o mesmo padrão, pois entre aquelas visitadas algumas apresentavam estrutura física melhor do que a das outras unidades.

Nosso espaço físico aqui você tá vendo que ele é ótimo, cada Conselheiro tem sua sala, [...], tem a sala da administração, sala de reunião e a parte do arquivo, tem a copa... (PP 4)

Hoje nosso estabelecimento, nossa sede é uma sede boa, temos privacidade, na outra não tínhamos privacidade, não tínhamos estacionamento, não tínhamos como conversar com o adolescente sem todos estarem ouvindo a nossa conversa... (PP6)

A estrutura física como você pode ver ela não é muito adequada, né. (PP7)

A gente já está à procura de um outro local né, tem vazamento, alaga tudo quando chove, falta de acessibilidade, tudo quebra aqui porque não tem reparo, o prédio é antigo, né... (PP9)

Alguns problemas verificados na estrutura dos prédios tanto nas visitas quanto na fala dos participantes foram no tocante a acessibilidade, falta de rampas de acesso em algumas unidades e imóveis antigos e carentes de manutenção.

A locação dos imóveis fica a cargo do município, e os conselheiros podem indicá-los para locação, no entanto foi apontado um obstáculo na busca por imóveis com a documentação atualizada para se firmar um contrato de aluguel.

Ainda com relação ao imóvel, a localização das unidades também recebeu destaque, em que algumas não possuíam linha de ônibus passando na frente delas, o que contrariava a recomendação do CONANDA.

⁷Foi informada pelos participantes a previsão de recebimento de computadores, um aparelho celular para cada conselheiro, *freezer*, geladeira, aparelho de ar condicionado e um veículo para cada unidade; os participantes estavam aguardando a entrega desses itens.

Nem ônibus passa perto, é uma coisa que é errada porque no CONANDA diz que tem que fazer no mínimo três linhas de ônibus na frente da sede do Conselho. (PP6)

Agora a localização não é boa porque tem comunidade, por exemplo, o ônibus aqui não passa né e tinha que passar... a gente já solicitou a mudança de prédio, mas até agora nada... (PP7)

Isso pode ser considerado um problema grave, levando-se em conta que as pessoas que procuram o CT podem ser prejudicadas pela dificuldade de acesso da comunidade até as unidades para fazer uma denúncia.

No tocante ao mobiliário e aos equipamentos, foi destacado o recebimento de um *kit* de móveis, computadores e impressoras para suprirem as necessidades do Conselho.

[...] os equipamentos nós recebemos agora nesses últimos anos, uns kits né kits com novos equipamentos recebemos armários, computadores agora nessa gestão e até então está tranquilo essa questão. (PP8)

Embora a falta de telefone fixo ou celular para os conselheiros seja um transtorno, pois o telefone pessoal se tornou instrumento de trabalho e em algumas falas isso foi apontado como fator de preocupação, posto que o conselheiro perde a privacidade para seus contatos pessoais.

A gente não tem telefone aqui, telefone fixo nem corporativo a gente tá sem esse telefone, a gente está sem carro também, o conselho não tem nenhum... (PP5)

Não tem celular, só computador o celular é de uso pessoal, e a internet é péssima também. (PP7)

Nós não temos celular, é de uso pessoal, até mesmo telefone, nós já requisitamos várias vezes telefone fixo, mas não recebemos, a linha funciona, mas não recebemos um aparelho, a linha tá ok, mas o aparelho mesmo, não tem... (PP8)

Ainda houve destaque para o uso da internet nas dependências das unidades devido a configurações e bloqueios, pois alguns endereços eletrônicos não podem ser acessados, o que também dificulta a comunicação ou a averiguação de alguma demanda mais específica.

Por exemplo, um participante informou ter dificuldade para acessar seu *email* ou sua rede social, já havendo caso em que precisou verificar, via rede social, uma denúncia e teve que utilizar seus dados móveis para averiguação. Nota-se nessa situação que há uma necessidade de atualização para uso das tecnologias de comunicação.

Nós só temos internet aqui no conselho só para a internet institucional nós não podemos utilizar outras plataformas particulares se a gente quiser usar o nosso próprio email nós temos que ter internet no nosso celular, porque aqui no prédio não acessamos é tudo bloqueado. (PP4)

Outro quesito que recebeu bastante destaque nas entrevistas foi com relação aos transportes, relatados em diversos momentos, tanto quando os entrevistados foram questionados sobre a rotina de atendimento quanto sobre a estrutura e equipamentos disponíveis.

O serviço de transporte é terceirizado via Prefeitura, que disponibiliza um carro para cada unidade durante o dia e dois para todas as unidades durante a noite. Algumas unidades possuem veículo próprio, e há a previsão de cada unidade receber de um carro nos próximos meses.

Quando incentivados a falar sobre a questão do transporte e as dificuldades enfrentadas, os participantes relataram diversas situações em que a falta do veículo prejudicou o andamento das atividades ou não permitiu que o atendimento ocorresse com a maior celeridade que a situação exigia.

Uma vez eu fui acionado numa situação estava bem crítica, inclusive era em uma área vermelha onde tinha muita gente na rua e não tinha carro à noite, e daí tive que ligar para um e para outro, não teve como, eu fui na viatura da polícia, a PM que me levou até a delegacia com a criança aí depois que deram jeito, não tinha nenhum carro, fica bem difícil, né. (PP1)

Nossa maior dificuldade realmente é com carro, porque a gente só tem um carro para os cinco conselheiros então assim dependendo da denúncia você só consegue fazer uma coisa, uma denúncia urgente por dia, se chegar duas situações urgentes, você tem que esperar, dependendo da situação não tem como atender, porque só tem um carro. (PP3)

Diante das questões levantadas com relação à estrutura e a equipamentos, observou-se que as unidades não seguem um padrão, pois cada uma apresenta particularidades, umas em maior ou menor grau com relação à estrutura física, embora algumas das dificuldades mencionadas pelos participantes fossem reforçadas na fala dos outros.

Segundo a determinação do CONANDA, é responsabilidade dos municípios a implantação, manutenção e custeio dos Conselhos Tutelares. Assim, todo aporte com mobiliário, água, luz, telefones fixo e móvel, internet, computadores, fax, entre outros itens necessários ao funcionamento dos Conselhos Tutelares fica a cargo da Prefeitura. Essas situações realatadas com enfoque na escassez de recursos afetam a ação dos conselheiros.

Lima e D'Ascenzi (2017), ao discutirem sobre a BNR, apontam que:

As condições de trabalho têm um papel central no exercício da discricionariedade, são elas que a possibilitam, determinando a atuação dos implementadores. Uma das características dessas condições é a insuficiência crônica de recursos para a realização das atividades esperadas, que provoca a tomada de decisões sobre a alocação dos recursos escassos (LIMA; D'ASCENZI, 2017).

Essa insuficiência de recursos é muito presente na realidade dos conselheiros e é característica dos burocratas de nível de rua quando descrevem essa falta e apontam os esforços próprios para a realização de suas ações, que constituem a entrega da política pública de acordo com a discricionariedade exercida pelo profissional que está na ponta do atendimento.

De acordo com Lipsky (2019, p. 172):

Normalmente, eles não afirmam que estão fazendo um trabalho perfeito ou que excutam o trabalho que deve ser executado; apenas afirmam que estão trabalhando de forma eficaz e adequada dentro das limitações que encontram.

As limitações não se restringem somente a questões de estrutura e equipamentos, como mostrados, nas próximas subcategorias, outros entraves identificados na ação dos burocratas que atuam nos CTs.

4.5.2 Serviço de apoio

A subcategoria serviço de apoio é referente aos serviços/servidores que realizam as atividades que dão apoio para a prática dos burocratas.

Para o funcionamento efetivo de um CT, é necessário que outros servidores, além dos conselheiros, realizem as atividades-meio: administrativas, de serviços gerais, de copa (algumas unidades possuem cozinha, onde é preparado o almoço).

Foi identificado que esses servidores são enviados às unidades do Conselho pela SEMASC, os quais são oriundos do município e também estagiários ou bolsistas do Programa Bolsa Universidade.

Tem o administrativo, o município manda pra cá, ele é encarregado de enviar o pessoal, de cuidar de material de expediente, limpeza, prédio... Então eles mandam, ainda é um pouco delicado ne as vezes mandam estagiário do bolsa universidade é um pouco delicado porque eles se viram, né. (PP2)

Tem serviços gerais, administrativo, inclusive o nosso administrativo tá defasado. (PP7)

Eu acho que é muito precário, muito precario mesmo, porque a maioria dos nossos servidores, são servidores da prefeitura, são servidores antigos, então eles não tem uma habilidade para internet, não tem habilidade para o documento, eles já estão trabalhando há muito tempo, é muito complicada a mão de obra, aí tem trabalho de bolsista, só que esses bolsistas, nem sempre a gente consegue aproveitar no administrativo. (PP11)

Enquanto algumas unidades declararam que o seu quadro está defasado, dois participantes destacaram, em suas falas, que o serviço de apoio é satisfatório e, inclusive, reconhecem que as respectivas unidades estão em vantagens com relação às outras.

Um dos problemas apontados por alguns entrevistados foi a falta de qualificação, principalmente no tocante aos bolsistas, pois, devido à rotatividade, não é possível treiná-los para o trabalho nas sedes porque, quando eles estão adaptados à rotina de trabalho, o contrato acaba e vêm novos bolsistas.

[...] e administrativamente nós temos uma defasagem muito grande porque nós não temos pessoas capacitadas para desempenhar a função, nós temos aqui bolsistas, [a maioria] dos nossos servidores hoje aqui no conselho são bolsistas que nunca tiveram experiência de atendimento ao público, e os seus contratos eles expiram a cada seis meses. Então daqui para Dezembro agora vai encerrar o contrato dos bolsistas que estão aqui e vai chegar novos e quando chega esses novos, não é a Secretaria que vai dar a capacitação de como eles devem trabalhar aqui, ele vai aprender é aqui no dia a dia, a gente vai ter que voltar lá atrás e ensinar tudo novamente, de como tratar um pai, que chega preocupado, alterado... (PP7)

Outro serviço que apenas algumas unidades possui, mas é necessário em todas, é a segurança privada, pois já aconteceram assaltos ou tentativas deste delito e isso expõe o conselheiro e todos os outros servidores a uma situação de risco, aumentando a insegurança no ambiente de trabalho devido a essa vulnerabilidade, uma vez que as unidades do Conselho estão abertas ao público em geral.

Quanto ao serviço dos motoristas, ele é providenciado pela Secretaria juntamente com o veículo; neste quesito, a principal queixa é a pouca quantidade de carros disponíveis. Na fala de um dos participantes, foi destacada a relação de parceria do motorista com o conselheiro.

Tem o motorista que tá ali, que é um [parceiro] que muitas vezes fica lá do seu lado, que você fica com dó dele também, que da mesma forma que você não almoçou, ele também não... (PP3)

O serviço de apoio desestruturado impacta a ação do burocrata, uma vez que sobrecarrega o conselheiro com tarefas que deveriam ser realizadas por pessoas aptas à função.

4.5.3 Demanda e qualidade no atendimento

Nesta subcategoria são analisadas a demanda e qualidade do atendimento, mais especificamente como a primeira influencia a segunda. De acordo com Lipsky (2019, p. 171), “Os burocratas de nível de rua trabalham com recursos inadequados, em circunstâncias que a demanda vai sempre aumentar a prestação de serviço”. Para Oliveira (2012), essas limitações restringem a ação dos burocratas, impactando a qualidade do atendimento.

Quando questionados sobre a demanda e qualidade do atendimento, foi unânime que os profissionais da linha de frente fazem o possível dentro das suas possibilidades para atender aqueles que buscam o Conselho da melhor maneira possível, mas alguns participantes apontaram que, devido à alta demanda, a qualidade do atendimento fica comprometida.

Assim, aqui a demanda é altíssima, aqui a gente faz muita coisa... pela lei municipal e pela orientação do CONANDA a cada 100 mil habitantes deveria ter um conselho, se não to enganado... então aqui deveria ter mais unidades do conselho. A demanda é alta, o conselho é uma porta de entrada para várias questões, guarda, pensão, violência... então muitas vezes pela alta demanda a gente poderia atender melhor, mas pela alta demanda, a gente faz o possível para orientar e encaminhar as situações, já faz um relatório pra acompanhar... Aqui realmente a gente faz o possível pra criança ter o acompanhamento, poderia ter mais qualidade mas com a alta demanda e os recursos as vezes a qualidade fica comprometida. (PP2)

Eu acho que assim, deveria como outros conselhos deveriam ter também, porque o CONANDA diz que a cada 100 mil habitantes existiria um Conselho Tutelar com cinco conselheiros né, então em Manaus hoje, era para existir no mínimo 25 conselho tutelar, só existe 9, então olha o tanto que ta longe de alcançarmos a realidade. E isso afeta no atendimento... (PP6)

A alta carga de trabalho pode afetar o tempo para a tomada de decisões, assim como as decisões tomadas. Segundo Lipsky (2019, p. 83):

Os burocratas de nível de rua, caracteristicamente, têm um grande volume de casos sob suas responsabilidades. Os números reais são menos importantes do que o fato de que eles, geralmente, não conseguem cumprir suas responsabilidades com tantos casos em mãos.

Para os participantes, a limitação de alguns recursos, como o transporte⁸, faz que nem todas as demandas sejam atendidas na celeridade de que necessitam. Outros apontaram que, devido à localização da unidade, é possível que as denúncias não cheguem ao Conselho, seja por falta de transporte das famílias, seja por falta de acesso à internet ou ao telefone.

Um destaque interessante nas falas coletadas nesta subcategoria foi de um participante que apontou a necessidade de mais divulgação do Conselho para a comunidade.

Considerando o contexto pandêmico e o avanço das tecnologias de comunicação, a divulgação nas redes sociais sobre o Conselho Tutelar e como acessar os seus serviços poderia ser uma medida adotada para aproximar o CT da comunidade.

4.5.4 Treinamento e qualificações

Nesta subcategoria são apresentados os dados coletados relacionados a treinamento e qualificações.

Faz parte da formação do conselheiro tutelar a participação em uma capacitação oferecida assim que ele é aprovado e toma posse no cargo público. É nessa capacitação que esse servidor conhece a Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente e os atores envolvidos no sistema de garantia de direitos e recebe uma série de informações sobre esta temática.

[...] assim o que acontece quando a pessoa é eleita para o CT, ela vai assumir o mandato, a prefeitura faz uma capacitação, só que essa capacitação são dois dias para aquelas pessoas que estão entrando, é uma enxurrada de coisas, aquele conselheiro que ta entrando novato, é uma situação que dois dias não absorve toda a situação, tem que aprender com quem tá na lida, na marra, existem algumas situações, por exemplo, a OAB, sempre oferece capacitações, o Fórum Estadual também, mas assim a capacitação eu digo que deveria acontecer mais vezes, uma capacitação continuada para o conselheiro tutelar. (PP2)

⁸No momento da coleta, o contrato com os motoristas estava em processo de renovação e foi observada uma tensão entre os conselheiros, pois um dia sem carro atrasa muito as demandas do órgão. A preocupação enquanto a situação dos carros não estava resolvida foi que não seria possível atender às demandas diárias, fazer visitas e entrega de notificações, cumprir os compromissos agendados para o dia, o que causaria mais acúmulo de serviço devido à alta demanda nas unidades.

Olha desde que nós assumimos o conselho tutelar, nós só tivemos a qualificação obrigatória, nós passamos ali dois dias vendo algumas informações mas algo muito paliativo, algo muito vago né, em momento algum falou sobre o dia-a-dia do Conselho que é fundamental, é porque o que muito foi falado lá, foi sobre direitos, os direitos, o que é a rede, mas não falou em si na atribuição, como por exemplo como atender uma família... (PP8)

Foi apontado por alguns entrevistados que nesta capacitação poderia haver orientações mais pontuais sobre as rotinas de atendimento, por exemplo: como proceder em situações específicas, como se dirigir a um dos atores da Rede e como redigir um documento com teor técnico. Essas necessidades advêm da concepção burocratizada inerente aos executores de linha de frente.

Os participantes destacaram a necessidade de treinamentos e qualificações tanto na área dos direitos da criança e do adolescente quanto do SIPIA, bem como de outros cursos que seriam voltados para a melhoria da sua prática. Outra carência nesta área seria uma troca mais efetiva de informações e experiências entre os conselheiros.

[...] precisa mais, tem bem pouquinho, quase não tem capacitação, quase a gente não se reúne assim para esclarecer mesmo, para trocar de idéia com os outros conselhos quase não tem isso não... (PP7)

Existe uma necessidade porque a gente precisa tá o tempo todo se atualizando [...] tudo que é referente à Criança e Adolescente tudo. (PP3)

Também foi apontada a necessidade de cursos para o corpo administrativo dos Conselhos, cursos na área de Informática, Atendimento ao Público e outros que pudessem qualificar os servidores.

Muitos participantes citaram que, embora não haja um calendário fixo de cursos, alguns atores da Rede, como OAB, CMDCA, Ministério Público, Prefeitura, também oferecem cursos esporadicamente, inclusive, no momento da coleta de dados, noticiaram que no mês seguinte haveria capacitação de três dias para todos os conselheiros do município, oferecida por um dos atores/parceiros da Rede.

A gente está até com os treinamentos agendados direto do Ministério Público, né. (PP4)

Capacitação que a gente tem quando aparece são cursos da OAB... Ou do fórum... Que a gente se inscreve. (PP5)

Os cursos de capacitações, eles estão sendo executados né, tanto pela OAB quanto pela própria secretaria, estão sendo executados. São cursos eficazes... (PP6)

Para se candidatar ao cargo de conselheiro tutelar, a escolaridade mínima exigida é o ensino médio e, após tomar posse, é oferecido um curso de dois ou três dias para ambientação e conhecimento da nova função. Depreende-se das informações coletadas que os conselheiros necessitam de qualificação constante. Atualmente, no quadro de servidores do CT do município de Manaus, há uma variedade de servidores com formação acadêmica superior em diversas áreas, e esse fator interfere na ação do burocrata, pois a prática profissional recebe influência da área de formação do conselheiro.

Nota-se, na maioria das falas, uma carência de cursos e treinamentos para os burocratas, inclusive foi destacado em algumas falas sobre o fato de o conselheiro não saber como agir em situações específicas, a exemplo de acompanhar uma família na delegacia e no IML e como atuar em casos de violência contra a criança, entre outros. A parceria com conselheiros mais experientes torna-se ferramenta indispensável nesse processo de adaptação à função, mas acredita-se que esta deveria ser somada a outras estratégias que facilitariam os atendimentos.

4.5.5 Efeitos das condições de trabalho sobre o conselheiro

Após discorrer sobre as condições de trabalho, pautadas em um roteiro semiestruturado, foi perguntado aos participantes sobre os efeitos dessas condições sobre ele mesmo e sobre os outros conselheiros; de maneira geral, todos falaram apenas dos efeitos sobre si mesmos.

Quando questionados sobre como se sentem diante dessas condições de trabalho, os participantes apresentaram respostas muito parecidas que refletem insatisfação com tais condições, apontando que se sentem sobrecarregados.

Diante das dificuldades que surgem no dia a dia, os participantes relataram situações em que precisaram tomar decisões que ultrapassavam os limites da função. E é o acúmulo de situações nesse sentido que acarreta os sentimentos de sobrecarga e frustração.

Alguns exemplos relatados que já ocorreram e as soluções apontadas pelos participantes: na falta de carro, já foi necessária a utilização de veículo particular, o uso de aparelho celular pessoal para assuntos do trabalho, iniciativas na comunidade ou entre os servidores da unidade para compra de fralda, leite, brinquedos.

Nas falas dos participantes, percebem-se os esforços dos burocratas na sua prática diária.

Uma vez eu fui acionado numa situação estava bem crítica é inclusive era numa área vermelha onde tinha muita gente na rua e não tinha carro à noite, não tinha carro e daí tive que ligar para um e para outro... eu fui na viatura da polícia... a polícia que me levou até a delegacia com a criança aí depois que deram jeito, não tinha nenhum carro, fica bem difícil, né. (PP1)

É lógico que não deveria ser assim acho que as coisas deveriam funcionar dentro de um órgão tão importante, que é o CT, é algo que poderia ser visto com maior cuidado pelos poderes públicos, a questão das garantias do direito da criança e adolescente, é a base ne e se essa base não for cuidada fica muito difícil, então as vezes a gente tem que arranjar outros meios pra que o CT possa funcionar. (PP2)

(...) já cansei de ter que pedir para o motorista ir no supermercado próximo a delegacia comprar um sabonete, pacote de fralda para dar banho em bebê na pia da delegacia... Já cansei de enganar bebê enquanto espera na delegacia dando água no copo. (PP3)

Essa semana a gente ficou segunda, terça e quarta sem carro eu pedi apoio para (...) que é para pegar aquelas crianças e à noite eu pedi apoio da polícia militar e da delegacia. (PP5)

Quando solicitado aos participantes que verbalizassem como se sentiam depois de dialogar e expor as condições de trabalho, percebeu-se quanto essas situações afetam os burocratas, pois, em suas falas, palavras como sobrecarregado, desmotivado, incapaz, cansado, impotente e triste foram bastante utilizadas. Nos textos destacados a seguir foram selecionados trechos que representam a percepção dos participantes no tocante ao efeito das condições de trabalho sobre eles:

A gente se vira nos 30. (PP1)

Muito sobrecarregados. (PP2)

Acaba que fica bem mais cansativo entendeu, fica mais cansativo agente de certa forma se desmotiva. (PP3)

Sinceramente às vezes eu me sinto assim triste. (PP4)

A gente se sente incapaz porque se a gente pudesse fazer muito mais, a gente faria, né. (PP5)

Acaba acumulando... Uma coisa que você poderia resolver, naprópria internet, [...] só que é um pouco mais demorado você tem que ir pessoalmente, eu poderia resolver por aqui e usar esse tempo para fazer outro atendimento. (PP6)

A gente se sente impotente né assim e tem muita coisa que a gente quer realizar mas não consegue. (PP7)

Eu fico assim triste né porque é como a constituição diz e o próprio ECA também, a criança e adolescente são prioridades e nesses dois anos eu

percebo que essa realidade está muito aquém da teoria, quena prática, na verdade, isso não funciona. (PP8)

Olha quando a situação tava um pouco fora de controle aqui, desabou isso aqui, alagou tudo... então eu não me senti bem, né. (PP9)

Sendo sincero, as coisas estão melhorando, já temos segurança, guarda, já temos computador, tá faltando um telefone corporativo... (PP10)

Meio que impotente né por não conseguir aquilo, não conseguir concluir o serviço... (PP11)

Nota-se que a ação do conselheiro se torna limitada por causa dos recursos e é algo que é externo ao próprio órgão em si, pois a Coordenação Geral que foi apontada como atuante e representante da classe vem buscando melhorias dentro de suas competências, mas é válido ressaltar que as questões estruturais e todas as outras que permeiam o bom funcionamento do CT são de responsabilidade do município.

Lipsky (2019) chama atenção para os efeitos das condições de trabalho sobre os burocratas, e em sua obra ele destaca que, mesmo em condições adversas e limitantes, há por parte do burocrata o interesse em tentar fazer um bom trabalho. Concomitantemente aos efeitos apontados pelos participantes também foi destacada por eles a satisfação por trabalhar na área da proteção à criança e ao adolescente. As palavras que mais se sobressaíram nesse quesito foram: gratificante, desafiador, honrado, protetor, herói, satisfação, privilégio.

A seguir são apresentados trechos das entrevistas em que os participantes falam como se sentem na função de conselheiros tutelares:

Um grande privilégio trabalhar no conselho tutelar, ajudando as crianças. (PP1)

A minha visão, é: 'ai' de muitas crianças se não existisse o Conselho Tutelar, eu me sinto como se fosse a voz de quem não tem. (PP3)

É uma uma paixão que cada dia me contagia mais, fico mais apaixonado por essa profissão... (PP4)

Gratificante, te resumo dessa maneira, você poder ver o sorriso daquela criança e você passar na rua, ela ver e abraçar né, de poder dizer "ah eu sou amigo do conselheiro". (PP6)

Ser Conselheiro é mais do que nunca você tá ali como um protetor né o Anjo da Guarda para aquela criança para aquele adolescente às vezes até para aquela família... É um desafio muito grande, eu gosto! (PP7)

Eu me sinto primeiramente honrado né primeiramente pela confiança que as pessoas depositaram em mim... eu me vejo assim, eu vou usar o termo assim, como um herói... (PP8)

Ser Conselheiro Tutelar é uma responsabilidade muito grande e hoje eu entendo que nós precisamos sim fazer o melhor, nós precisamos vestir a camisa. (PP10)

Em suma, pode-se inferir que as condições de trabalho estão aquém do que seria considerado um modelo ideal, causando nos profissionais de linha de frente um sentimento de frustração e concomitantemente incentivando práticas que demandam esforço maior para que as ações alcancem êxito; no caso do Conselho Tutelar, a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Para Lipsky (2019, p. 173):

Os burocratas de nível de rua procuram fazer um bom trabalho de alguma maneira. Entretanto, é impossível fazer o trabalho em termos ideais. Como um trabalho pode ser realizado com recursos inadequados, poucos controles, objetivos indeterminados e em circunstâncias desencorajadoras?

Considerando as condições apresentadas e discutidas nesta seção, destaca-se que, embora o ambiente não seja o mais favorável e exija mais energia dos conselheiros, percebe-se a satisfação que eles sentem em ocupar o cargo. Percebe-se também nas falas de cada um que há uma entrega para a função que vai além do que está listado nas competências do conselheiro e que os fatores sociais influenciam a ação desses burocratas.

4.6 O conselheiro tutelar como articulador de políticas: uma síntese

Ao conceituar e apresentar a finalidade do CT, o ECA personifica a imposição constitucional, que é dever da família, do estado e da sociedade a garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Para ocupar o cargo de conselheiro tutelar, o candidato passa por um processo eleitoral que garante a participação da sociedade, com base nos princípios da democracia participativa e da descentralização político-administrativa. Os critérios estabelecidos pelo ECA para candidatura são: reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residir no município, sendo o ensino médio a escolaridade mínima exigida.

No município estudado, a partir dos dados coletados em entrevistas com roteiro semiestruturado, dividido em duas partes: (a) primeiramente, conhecer o conselheiro tutelar, identificá-lo e entender as motivações que o levaram a escolher este campo de atuação; e a segunda parte, conhecer o Conselho Tutelar em si, baseado em categorias que foram elencadas *a priori*.

O perfil do conselheiro, de acordo com os participantes da pesquisa, é de um profissional que, apesar de algumas inconformidades que foram apontadas e detalhadas nas entrevistas, se dedica à causa da criança e do adolescente, considerando o que a CF e o ECA definem como aqueles que zelam pela garantia dos direitos infanto-junvenis.

Os fatores que mais se destacaram como motivações para a atuação nesta área foram: religiosidade e identificação ou experiência prévia com atividades na área, pois basicamente todos os entrevistados possuem alguma experiência em trabalhos voluntários, seja por iniciativa de uma Igreja, seja por projetos sociais.

Com relação ao Conselho Tutelar, buscou-se conhecer o seu funcionamento, os aspectos que favorecem e os que desfavorecem a prática dos conselheiros e como estes se posicionam diante das demandas diárias.

Primeiramente, buscou-se identificar a percepção dos burocratas quanto à gestão, analisando as seguintes subcategorias: articulação do trabalho, supervisão e Rede de Proteção; nesta última categoria, dois fatores chamaram muita atenção: comunicação e identificação dos atores na Rede.

Analisando em um sentido macro, percebe-se que esses fatores estão intrinsecamente interligados, pois, no relato das inconformidades de que os próprios atores que compõem a Rede não conhecem todos os envolvidos e as suas competências, nota-se um problema de comunicação ou a falta desta.

Embora todos os conselheiros reconheçam a importância da entidade CT para a sociedade e que o papel que representa está acima de interesses pessoais, acredita-se que ainda há um bom caminho a ser percorrido no que se refere ao funcionamento pleno da Rede, que tem como objetivo a proteção integral à criança e ao adolescente.

Observam-se os esforços despendidos para o exercício da função em situações que são recorrentes aos órgãos que atuam diretamente na linha de frente. Pesquisando diferentes estudos empíricos na área da BNR, percebem-se características comuns: sobrecarga de trabalho, recursos limitados e problemas na comunicação.

Com relação à supervisão, depreende-se que o CT, embora seja um órgão autônomo, possui relação com o CMDCA, que tem a finalidade de fiscalizar e elaborar as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes. Portanto, o distanciamento entre as duas entidades não se justifica, uma vez que ambas

trabalham com o mesmo intuito. Aponta-se que os ruídos na comunicação alcançam esferas para além do CT e que a criança e o adolescente nesse conflito se tornam mais vulneráveis.

Com relação à Rede de Proteção, cuja importância no contexto das políticas públicas é inegável, a partir dos dados coletados o elemento que emergiu durante a sua análise foi o desconhecimento mútuo das funções entre atores e problemas na comunicação, em que as respostas às solicitações dependem, por vezes, de contato informal.

A categoria Regras, que apresentou duas subcategorias – instrumentos e rotinas –, objetivou analisar as ferramentas utilizadas na prática dos burocratas e o funcionamento das unidades. Constatou-se que toda a prática dos conselheiros está fundamentada na legislação específica e que o ECA é a base principal de suas ações e até mesmo o funcionamento geral das unidades tem suas determinações legais no Estatuto. Ainda assim, foi percebida a necessidade de normas mais claras quanto ao fazer diário, um protocolo de atuação que atenda às peculiaridades da natureza interorganizacional da prática do conselheiro.

A categoria Demandas e Casos destacou que as crianças e os adolescentes são o público-alvo do CT junto com a família ou responsável legal por eles. Foram apontados os casos mais recorrentes nas unidades de atuação dos entrevistados, em que o crime de estupro de vulnerável se configurou em primeiro lugar, seguido do abandono de incapaz e de maus tratos. O contexto pandêmico foi apontado como uma das variáveis que contribuíram para o aumento dos casos desse tipo de crime; inclusive, em unidades que atendiam a poucos casos de violência sexual, percebeu-se aumento significativo dessas ocorrências. Vale ressaltar, ainda na categoria Demandas e Casos, que as questões de desestrutura no seio familiar acarreta uma gama de fatores que podem resultar na violação dos direitos das crianças.

Sobre as condições de trabalho foram analisadas cinco subcategorias, são elas: estrutura e equipamentos, serviço de apoio, demanda e qualidade, treinamento e qualificação e efeitos das condições sobre os burocratas, constatando-se o que já diz a teoria da BNR sobre recursos inadequados, poucos controles e circunstâncias desencorajadoras (LIPSKY, 2019). Destaca-se que, mesmo diante de tais condições, o burocrata busca uma forma de realizar o seu trabalho.

No caso dos conselheiros, são muitos os exemplos de estratégias criadas por eles para tentar diminuir a lacuna entre o ideal e a realidade. A própria Rede de

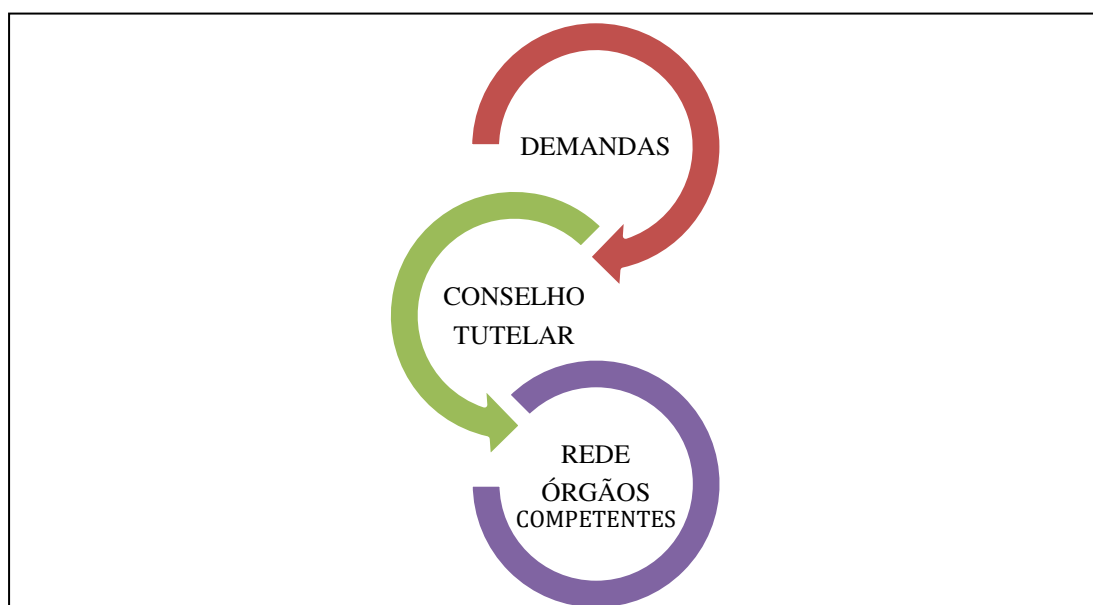
Comunicação Interna, por meio da qual os conselheiros trocam experiências, ainda que de maneira informal, é uma alternativa para o espaço deixado pela baixa oferta de cursos, capacitação e regras mais claras de como agir em situações pontuais. Houve relatos de conselheiros de que em algum momento precisaram comprar comida, fralda, leite, pagar passagem de ônibus, entre outras situações que mostram quanto esses profissionais fazem além do que está estabelecido na legislação ou na política pública.

Embora os conselheiros tenham relatado que se sentem cansados e até um pouco desanimados e tristes quando analisam as suas condições de trabalho, mesmo assim eles destacaram a satisfação que sentem por ocuparem o cargo de conselheiros tutelares.

Nesta dissertação, buscou-se analisar o Conselheiro Tutelar sob a ótica da teoria da burocracia de nível de rua, enquanto articulador das políticas públicas, destacando-se os aspectos que favorecem/desfavorecem a sua prática.

Ao analisar a figura de origem das demandas (Figura 3) e cruzar a informação com a rotina das práticas dos conselheiros, tem-se uma nova ilustração que mostra o CT recebendo essas demandas e redirecionando-as para os órgãos competentes. Vale destacar que, devido aos fatores identificados que desfavorecem a ação do burocrata, é possível que uma mesma demanda transite entre um e mais órgãos da Rede de Proteção da Criança e do Adolescente sem uma resposta mais efetiva.

Figura 3 – Articulação do CT



Fonte: Elaboração da autora.

Pode-se afirmar que o conselheiro tutelar é um articulador de políticas públicas e desempenha esse papel da melhor maneira que pode, apesar de suas limitações.

Foram identificados os fatores que desfavorecem a ação do burocrata: condições de trabalho desfavoráveis, recursos ilimitados e ruídos na comunicação. Enquanto esses elementos não são resolvidos de maneira definitiva, os conselheiros criam estratégias para que o serviço não seja prejudicado. Então, em contrapartida, podem-se destacar os aspectos que favorecem o perfil criativo, dinâmico e proativo do conselheiro, acreditando-se que tais características possam ser identificadas graças às principais motivações citadas pelos conselheiros para se candidatarem ao cargo, quais sejam: identificação e experiências anteriores na área e apoio da comunidade e, ou, da Igreja.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas para crianças e adolescentes visam garantir a proteção integral, conforme determina a Constituição Federal vigente. Para atender a essa imposição constitucional, foram criados diversos mecanismos em todas as esferas. Esta pesquisa teve como objetivo compreender a atuação do conselheiro tutelar no contexto da Rede de Proteção da Infância e da Adolescência, uma vez que esse servidor público está no primeiro atendimento das crianças que tiveram seus direitos violados. Dessa forma, o conselheiro tutelar caracteriza-se como burocrata de nível de rua.

Diante do exposto, a pergunta norteadora desta dissertação foi: **Sob a lente da burocracia no nível de rua, como os conselheiros tutelares desempenham o papel de articuladores na política local para a infância e a adolescência e quais os aspectos que favorecem/desfavorecem este papel?**

Foi constatado que os conselheiros tutelares, enquanto articuladores das políticas públicas para crianças e adolescentes, exercem importante papel na sociedade, pois atendem às imposições constitucionais de zelar pelo direito das crianças e adolescentes. No contexto da Rede de Proteção, esses burocratas interagem com os outros atores da Rede, no sentido de encaminhar ou requisitar serviços.

A pesquisa apontou que os principais aspectos que desfavorecem a ação do conselheiro tutelar são recorrentes para aqueles que atuam na linha de frente, enfrentando condições de trabalho desfavorável, recursos ilimitados e ruídos na comunicação. Em contrapartida, também mostra o conselheiro como um profissional com perfil dinâmico e criativo para criar estratégias paliativas para sanar as incoformidades. Como aspectos positivos, a identificação com a área, experiências anteriores e apoio da comunidade, ou da Igreja contribuem para que esses burocratas consigam lidar com as adversidades diárias.

A discricionariedade nesta análise se configura como um aspecto favorável, por permitir que o burocrata tenha liberdade para agir conforme a interpretação da lei. Entretanto, esse mesmo poder discricionário, somado às poucas normas e controle, por vezes limita a ação desse agente público pelo fato de ele não saber qual a maneira mais adequada para agir em determinadas situações.

Por conseguinte, foi identificado que os aspectos que desfavorecem a prática dos burocratas estão interligados, pois, uma vez que os recursos são direcionados de maneira a atender às necessidades do CT, isso mudaria o cenário desfavorável para a atuação do conselheiro e os esforços ora despendidos para resolver as urgências do órgão poderiam ser direcionados para as atividades que não são urgentes, mas que fazem parte do rol de competências do conselheiro.

Este estudo deixa como contribuição uma ênfase na necessidade de que as políticas sociais precisam de mais atenção do poder público e que os profissionais que estão na linha de frente perpassam da visão tecnicista de apenas atender, requisitar ou preencher formulários para um papel de articulador, implementador e, como afirma o teórico Lipsky, aquele que de fato faz a política pública. No campo teórico, esta pesquisa contribui para os estudos da burocracia de nível de rua, destacando-se o conselheiro tutelar como burocrata de nível de rua e discutindo as suas ações sob essa lente teórica. Espera-se que este trabalho contribua para o avanço das pesquisas sobre a temática abordada.

Os maiores desafios encontrados na realização desta pesquisa foram relacionados à coleta de dados, primeiramente por considerar o período pandêmico da Covid-19, embora tenha sido oferecida a opção de fazer as entrevistas de maneira virtual, mas os participantes optaram que fosse presencial. A indisponibilidade do participante da pesquisa e, por vezes, algumas situações urgentes impediram que as entrevistas ocorressem na data prevista. A distância entre as unidades também foi um desafio, visto que se localizam em várias zonas da cidade.

Desse modo, sugere-se que novos estudos sejam realizados em outros municípios, para que seja possível fazer um comparativo da ação dos conselheiros enquanto burocratas de nível de rua, visto que não foi encontrada pesquisa com tal recorte. É desejável que em trabalhos futuros a Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente seja estudada a partir de outros recortes e da perspectiva de outros atores, para verificação se os problemas apontados pelos conselheiros é comum a toda a Rede e, se possível, apontar possíveis soluções, a fim de fazer uma devolutiva como contribuição social da pesquisa.

Destarte, recomenda-se que o mapeamento da Rede e a criação de protocolos sejam soluções indicadas para atender às necessidades dos burocratas apontadas nesta dissertação.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Ailton de Souza. **Rede de proteção social e promoção de direitos: contribuições do conselho tutelar para a integralidade e a intersetorialidade**. 2011. 384 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação Enfermagem em Saúde Pública, Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/22/22133/tde-31102011-080420/pt-br.php>. Acesso em: 10 mar. 2021.

ARAÚJO FILHO, T. P. Burocratas do Nível de Rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. **Áskesis – Revista des discentes do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar**, São Carlos, SP, v. 3, n. 1, 2014. DOI: <https://doi.org/10.46269/3114.123>. Disponível em: <https://www.revistaaskesis.ufscar.br/index.php/askesis/article/view/123>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. Capacidade de gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 9, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7107/1/BAPI_n9_capacidade.pdf. Acesso em: 15 mar. 21.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016. Disponível em: <https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BARRETO, Maiara Couto. **Comportamento dos burocratas de nível de rua (BNR) na atuação em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)**. 2020. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de PósGraduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2020. Disponível em: <https://posadministracao.ufv.br/wp-content/uploads/2021/04/Maiara-Couto-Barreto.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da Republica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

_____. 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] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art266. Acesso em: 25 maio 2021.

_____. **Acessar o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – Conselho Tutelar (SIPIA-CT)**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-acesso-ao-sistema-de-informacao-para-a-infancia-e-adolescencia-sipia-conselho-tutelar>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BROODKIN, E. Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 940-9, nov./dec. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>.

_____. The inside story. In: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (ed.). **Understanding street level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

CANÇADO, Ailton Cardoso; TAVARES, Bruno; DALLABRIDA, Valdir Roque. Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 3, 2013. Disponível em: <https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1136/356> Acesso em: 25 fev. 2022.

CARVALHO, Ana Paula Ferreira. **As condições de operacionalização da Rede de Proteção Integral no enfrentamento da violência sexual contra Criança e Adolescente na Zona Leste da cidade de Manaus/AM**. Manaus: [s.n.], 2013. Disponível em: https://riu.ufam.edu.br/bitstream/prefix/3407/1/RELATORIO_FINAL_PIBIC_2013_-_ANA_PAULA.pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

CASARIN, Helen de Castro S.; CASARIN, Samuel S. **Pesquisa científica: da teoria à prática**. Curitiba: Ed. Intersaberes, 2012.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias(org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA-ENAP, 2018. Cap. 9, p. 227-46. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 1 jun. 2021.

COMERLATTO, Dunia *et al.* Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 2, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000200015>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802007000200015/5746>. Acesso em: 15 maio 2022.

CONANDA. **Resolução n.º 75/2001**. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucoes-1-a-99.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2021.

_____. **Resolução n.º 139/2010**. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006. Disponível em: <https://www.mpam.mp.br/centros-de-apoio-sp-947110907/infancia-e-juventude/legislacao/legislacao-nacional/1933-resolucao-no-139-do-conanda-dispoe-sobre-os-parametros-para-a-criacao-e-funcionamento-dos-conselhos-tutelares-no-brasil-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 dez. 2021.

CRESWELL, Jonh W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre abordagens. Porto Alegre: Penso, 2014.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa**: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Engle wood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

ESCOBAR, Cecília Maria de Souza. Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do programa bolsa família. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 7., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2008.1-17. Disponível em: anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG147.pdf. Acesso em: 2 maio 2022.

FARIA, Carlos A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil. In: FARIA, Carlos A. P. (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 123-53.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, 2015.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. São Paulo: Artmed, 2009.

FRASER, Márcia Tourinho Dantas; GONDIM, Sônia Maria Guedes. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, Ribeirão Preto, SP, v. 14, n. 28, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-863X2004000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/paideia/a/MmkPXF5fCnqVP9MX75q6Rrd/?lang=pt>. Acesso em: 25 mar. 2022. Acesso em: 10 jan. 2021.

GODOY, Arilda Schmidt. introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/wf9CgwXVjpLFVgpwNkCggnC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 dez. 2021.

GOMES, Hellen Bastos *et al.* **Infância e adolescência sob análise**: um retrato das principais violações de seus direitos na cidade de Manaus. 2014. 193 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Cultura) – Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2014. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/4115/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Hellen%20Bastos%20Gomes.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgjpc5YsHq/?lang=pt>. Acesso em: 20 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades e estados**. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am/manaus.html>. Acesso em: 20 fev. 2022.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902004000100004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/ndN8rgZC7mzXdrFL39q7VSC/?lang=pt>. Acesso em: 30 abr. 2021.

KICKERT, Walter J. M. *et al.* **Managing Complex Networks**: strategies for the public sector. London: Sage Publications Ltd., 1999.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEITÃO, Consuelena Lopes. Mapeamento do atendimento para adolescentes em situação de exploração sexual: Estudos introdutórios na cidade de manaus. **Amazônica – Revista de Psicopedagogia, Psicologia Escolar e Educação**, v. 22, n. 2, p. 328-349, jul.-dez. 2019.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/P6PyYQxQhpwpZNbSvXKkkkL/?lang=pt>. Acesso em: 23 maio 2022.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

_____. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. 1. ed. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas do nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/publico/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf. Acesso em: 15 mar. 2021.

_____. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas**. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

_____. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%3%a1lises%20sobre%20Implementa%3%a7%3%a3o%20de%20Pol%3%adticas%20P%3%ablicas%20no%20Brasil.pdf Acesso em: 22 mar. 2022.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3205>. Acesso em: 10 abr. 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, n. 83, v. 1/2017, p. 21-42, fev. 2018. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-83/11092-autonomia-e-discricionariedade-matizando-conceitos-chave-para-o-estado-de-burocracia/file>. Acesso em: 1º abr. 2021.

MADEIRA, R. C. Conselheiros tutelares e a escuta de crianças ou de adolescentes vítimas de violência sexual. In: SANTOS, B. R. *et al.* (org.). **Escuta de crianças e adolescentes em situação de violência sexual: aspectos teóricos e metodológicos**: guia para capacitação em depoimento especial de crianças e adolescentes. Brasília: Childhood/Unicef/Universidade Católica de Brasília, 2014. Cap. 11, p. 193-210, 2014. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/3683/7/ISBN-9788560485703.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

MANAUS. **Lei nº. 359, de 20 de setembro de 1996** (revogada). Dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/1996/36/359/lei-ordinaria-n-359-1996-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-atendimento-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-e-da-outras-providencias-1996-09-20-versao-original>. Acesso em: 3 dez. 2021.

_____. **Lei nº.1242, de 08 de maio de 2008** (em vigor). Dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, estabelece normas para sua adequada aplicação e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/am/m/manaus/lei-ordinaria/2008/125/1242/lei-ordinaria-n-1242-2008-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-atendimento-aos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-estabelece-normas-para-sua-adequada-aplicacao-e-da-outras-providencias-2019-07-10-versao-consolidada>. Acesso em: 3 dez. 2021.

_____. **Lei nº. 2478, de 10 de julho de 2019** (em vigor). ALTERA, no que especifica, a Lei nº 1.242, de 8 de maio de 2008, que trata sobre a Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente, estabelece normas para sua adequada aplicação e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/am/m/manaus/lei-ordinaria/2019/247/2478/lei-ordinaria-n-2478-2019-altera-no-que-especifica-a-lei-n-1242-de-8-de-maio-de-2008-que-trata-sobre-a-politica-municipal-de-atendimento-aos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-estabelece-normas-para-sua-adequada-aplicacao-e-da-outras-providencias> . Acesso em: 3 dez. 2021.

MARCONDES, Nilsen Aparecida Vieira; BRISOLA, Elisa Maria Andrade. Análise por triangulação de métodos: um referencial para pesquisas qualitativas. **Revista Univap**, v. 20, n. 35, p. 201-8, 2014.

MINAYO, M. C. S. Introdução. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (org.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

NASCIMENTO, Luiz Carlos do; CKGNAZAROFF, Ivan Beck. Rede de política pública: estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais/SUS-MG. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. p. 1-16. Disponível em: http://anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=NzA5Nw==. Acesso em: 15 maio 2022.

NORONHA, Evelyn Lauria. **As crianças perambulantes-trabalhadoras, trabalhadoras-perambulantes nas feiras de Manaus**: um olhar a partir da sociologia da infância. Manaus: UEA Edições, 2016. 348 p.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-73, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/VRzz7XgfmWcbGHPy6K7CdXP/?lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2021.

PASE, Hemerson Luiz *et al.* O conselho tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes. **Cadernos EBAPE.BR.**, v. 18, n. 4, p. 1000-10, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190153>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/6gPR9V6PJ7vFKWx7jK6jLTg/?lang=pt#>. Acesso em: 22 abr. 2022.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n. 140, p. 649-73, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742010000200017>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/sP8smWgyn5fJS77m6Cv4npj/?lang=pt>. Acesso em: 30 maio 2021.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2005.1.33>. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/civitas/article/view/33/1605>. Acesso em: 23 mar. 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. São Paulo: Trilha, 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO – SEDECTI/AM. **Mapa da população por bairro em Manaus**. Manaus: SEDECTI, 2021. Disponível em: <http://www.selecti.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/mapadapopulacaoporbairrodemanaus.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2022.

SOUZA, H. C. V. de; MAÇANEIRO, M. B. Os desafios do gestor público na articulação do trabalho em redes e intersetorial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 2, p. 65-73, 2014. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v6i2.4091>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4091>. Acesso em: 3 fev. 2022.

APÉNDICE

APÊNDICE – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1 IDENTIFICAÇÃO

- a. Formação:
- b. Experiência profissional prévia:
- c. Experiência prévia com crianças e adolescentes:
- d. Tempo de atuação no CT:
- e. A qual unidade do CT você está vinculado?
- f. Este é o seu primeiro mandato no CT? Pretende candidatar-se novamente?

2 SOBRE O CONSELHO TUTELAR

2.1 GESTÃO

- a. Fale sobre a relação do CT com os outros órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos?
- b. Como é a relação do CT com o Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA)?
- c. Discorra sobre a articulação do trabalho e a relação da coordenação geral e local dos Conselhos no município de Manaus?
- d. Para você, qual a importância do CT na articulação das políticas locais para criança e adolescente?

2.2 REGRAS

- a. Fale sobre os instrumentos que utilizam para a realização do trabalho? (leis, manuais, guias etc.).
- b. Explique como é a rotina de atendimento das demandas que chegam ao CT?

2.3 CLIENTES

- a. Fale sobre a situação das crianças e adolescentes na região aonde você atua:
- b. Fale sobre como é trabalhar com um público tão específico e como é essa relação com a criança e o adolescente que necessitam do atendimento do CT?
- c. Do seu ponto de vista, quais as principais habilidades que um conselheiro tutelar precisa ter para exercer a função?

2.4 CONDIÇÕES DE TRABALHO

Com relação às condições de trabalho, fale sobre estes pontos:

- a. Espaço físico e equipamentos (móveis, computadores, automóveis...)
- b. Serviço de apoio
- c. Demanda e qualidade do atendimento
- d. Treinamento e qualificações
- e. Como você avalia os efeitos destas condições de trabalho sobre você e os outros conselheiros?