

O PAPEL DO CONSELHO TUTELAR: UMA ANÁLISE DOS DESAFIOS E DA AUTONOMIA DO CONSELHO TUTELAR COMO ÓRGÃO GARANTIDOR DOS DIREITOS PREVISTOS NO ECA

THE ROLE OF THE GUARDIANSHIP COUNCIL: AN ANALYSIS OF THE CHALLENGES AND AUTONOMY OF THE GUARDIANSHIP COUNCIL AS A BODY GUARANTEEING THE RIGHTS PROVIDED FOR IN THE CHILD AND ADOLESCENT STATUTE (ECA)

Catarina dos Santos Menezes Oliveira¹
Bianca Muniz Leite²

RESUMO: O presente estudo aborda o papel do Conselho Tutelar no contexto do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, com ênfase na análise de sua autonomia político-administrativa e dos desafios que permeiam sua atuação prática. Instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Conselho Tutelar é concebido como órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos infanto-juvenis. No entanto, a efetividade de sua atuação encontra-se condicionada a diversos fatores estruturais, operacionais e políticos que impactam diretamente sua autonomia e capacidade de intervenção. Nesse contexto, o objetivo deste estudo foi analisar a relação entre a autonomia político-administrativa do Conselho Tutelar e os desafios práticos e estruturais enfrentados por este órgão, a fim de verificar como essa dinâmica influencia a efetividade de sua função como garantidor dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Metodologicamente, adotou-se uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com base em pesquisa bibliográfica e documental, analisando legislações, diretrizes institucionais e produções acadêmicas recentes sobre o tema. Os resultados evidenciaram que, embora a autonomia do Conselho Tutelar esteja assegurada no plano normativo, sua concretização é frequentemente limitada por fatores como insuficiência de recursos, fragilidade na articulação da rede de proteção, sobrecarga de demandas e interferências político-administrativas. Conclui-se que a efetividade do Conselho Tutelar depende não apenas de sua autonomia legal, mas também do fortalecimento institucional, da ampliação de políticas públicas integradas e da garantia de condições estruturais adequadas para o exercício pleno de suas atribuições.

Palavras-chave: Conselho Tutelar. Autonomia institucional. Direitos da criança e do adolescente.

¹Discente do Curso de Direito da Faculdade de Ilhéus – CESUPI.

²Docente do curso de Direito da Faculdade de Ilhéus – CESUPI, Mestra em Estudos Disciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos (NEIM UFBA), Especialista em Direito Público (Fasul), Especialista em Epistemologias do Sul (Universidade de Coimbra / Clacso).

ABSTRACT: This study addresses the role of the Guardianship Council within the context of the Child and Adolescent Rights Guarantee System, emphasizing the analysis of its political-administrative autonomy and the challenges that permeate its practical performance. Established by the Child and Adolescent Statute (ECA), the Guardianship Council is conceived as a permanent, autonomous, and non-jurisdictional body responsible for ensuring the fulfillment of children's and adolescents' rights. However, the effectiveness of its performance is conditioned by several structural, operational, and political factors that directly impact its autonomy and capacity for intervention. In this context, the objective of this study was to analyze the relationship between the political-administrative autonomy of the Guardianship Council and the practical and structural challenges faced by this body, in order to verify how this dynamic influences the effectiveness of its function as a guarantor of the rights foreseen in the Child and Adolescent Statute. Methodologically, a qualitative approach was adopted, of an exploratory and descriptive nature, based on bibliographic and documentary research, analyzing legislation, institutional guidelines, and recent academic productions on the subject. The results showed that, although the autonomy of the Tutelary Council is guaranteed in the normative plan, its implementation is frequently limited by factors such as insufficient resources, fragility in the articulation of the protection network, overload of demands, and political-administrative interference. It is concluded that the effectiveness of the Tutelary Council depends not only on its legal autonomy, but also on institutional strengthening, the expansion of integrated public policies, and the guarantee of adequate structural conditions for the full exercise of its duties.

Keywords: Tutelary Council. Institutional autonomy. Children's and adolescents' rights.

1 INTRODUÇÃO

A proteção à infância e à adolescência, enquanto categoria jurídica e social, passou por significativa evolução histórica no Brasil, especialmente a partir da superação do modelo menorista, que predominou até o final do século XX, e que tratava crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade sob uma perspectiva assistencialista e repressiva. Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, consolidou-se um novo paradigma normativo. Baseado no princípio da dignidade da pessoa humana e prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente, conforme previsto em seu artigo 227.

Tal dispositivo estabelece que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos fundamentais desse público, incluindo o direito à vida, à saúde, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade e à convivência familiar e comunitária (Sarlet, 2021).

Nesse contexto de transformação normativa e institucional, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por meio da Lei nº 8.069/1990, representou um marco jurídico essencial ao regulamentar dispositivos constitucionais e instituir a doutrina da proteção

integral, alinhada aos preceitos internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança, pela Organização das Nações Unidas.

O ECA inovou ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e ao constituir mecanismos concretos para sua proteção, responsabilizando de forma compartilhada os diversos atores sociais e institucionais (Brasil, 1990; Rossato; Lépure; Cunha, 2022). Dentre os instrumentos instituídos pelo ECA, destaca-se o Conselho Tutelar, concebido como órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente em âmbito local.

Sua criação representa uma estratégia de descentralização administrativa e de fortalecimento da democracia participativa, ao permitir a atuação direta da comunidade na defesa dos direitos infanto-juvenis, por meio de conselheiros eleitos pela população (Digiácomo; Digiácomo, 2022). A proteção integral à criança e ao adolescente constitui, portanto, um dos pilares fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo, exigindo a atuação articulada entre políticas públicas e órgãos de garantia de direitos.

Nesse cenário, o Conselho Tutelar ocupa posição estratégica no Sistema de Garantia de Direitos, atuando na linha de frente do atendimento a situações de ameaça ou violação, mediante a aplicação de medidas protetivas e a articulação com a rede intersetorial (Liberati, 2021). A autonomia político-administrativa conferida ao Conselho Tutelar, prevista no artigo 131 do ECA, representa um de seus principais fundamentos institucionais, sendo essencial para assegurar independência funcional e liberdade decisória no exercício de suas atribuições.

Porém, apesar dessa previsão normativa, a realidade evidencia a existência de vários entraves que afetam sua atuação, tais como limitações orçamentárias, precariedade estrutural, insuficiência de recursos humanos, interferências políticas e fragilidade na formação continuada dos conselheiros (Costa; Souza, 2020).

Diante desse cenário, emerge a seguinte problemática de pesquisa: como os desafios estruturais, operacionais e políticos impactam a autonomia legalmente estabelecida do Conselho Tutelar e conseqüentemente, limitam sua capacidade de atuação plena como órgão garantidor dos direitos da criança e do adolescente previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)?

A relevância do estudo justifica-se pela necessidade de compreender, de forma crítica e fundamentada, os fatores que interferem na efetividade do Conselho Tutelar, especialmente no que concerne à sua autonomia institucional. Tal análise contribui para fortalecimento das

políticas públicas voltadas à infância e adolescência, ao evidenciar lacunas e desafios que exigem intervenções estruturais e normativas.

Nesse sentido, o objetivo principal deste trabalho consiste em analisar a relação entre a autonomia político-administrativa do Conselho Tutelar e os desafios práticos e estruturais enfrentados por este órgão, a fim de verificar como essa dinâmica influencia a efetividade de sua função como garantidor dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentando-se em revisão bibliográfica e documental, com análise de legislações, resoluções e produções científicas recentes acerca do tema. A pesquisa ancora-se em autores contemporâneos e em documentos oficiais, garantindo rigor teórico e atualização científica (Digiácomo; Digiácomo, 2022).

Por fim, destaca-se que a investigação proposta pretende contribuir para o aprimoramento das práticas institucionais do Conselho Tutelar, enfatizando a necessidade de fortalecimento de sua autonomia e de superação dos desafios estruturais que limitam sua atuação. Ao evidenciar a distância entre a normatividade jurídica e a realidade prática, o estudo reafirma a centralidade desse órgão na efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Brasil.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como Marco Normativo

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, configura-se como um dos mais relevantes marcos normativos do ordenamento jurídico brasileiro no que concerne à proteção dos direitos da criança e do adolescente, representando a consolidação de um novo paradigma jurídico e social fundamentado na doutrina da proteção integral (Digiácomo; Digiácomo, 2022).

Sua promulgação simbolizou a superação do modelo anterior baseado na doutrina da situação irregular, prevista no Código de Menores de 1979, que tratava crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade sob uma perspectiva essencialmente assistencialista e repressiva, restringindo a intervenção estatal a casos considerados de “desvio” social (Rossato; Lépoire; Cunha, 2022).

A construção do ECA está diretamente relacionada ao processo de redemocratização do Brasil e à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente

ao disposto no artigo 227, que instituiu o princípio da prioridade absoluta na garantia dos direitos da criança e adolescente (Brasil, 1988).

Esse dispositivo constitucional estabeleceu a corresponsabilidade entre família, sociedade e Estado, atribuindo a esses atores o dever de assegurar, com prioridade, a efetivação de direitos fundamentais, como vida, saúde, educação, dignidade e convivência familiar e comunitária (Sarlet, 2021).

Além da influência constitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente também foi fortemente inspirado por normativas internacionais de direitos humanos, especialmente a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Organização das Nações Unidas em 1989, a qual consolidou o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em âmbito global (Rossato; Lépre; Cunha, 2022).

Essa influência reforça o caráter garantista do Estatuto e sua consonância com os princípios internacionais de proteção integral. No plano estrutural, o ECA estabelece um sistema normativo abrangente que disciplina os direitos fundamentais da criança e do adolescente, bem como os mecanismos institucionais necessários à sua efetivação.

Entre os direitos assegurados, destacam-se aqueles relacionados à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária, além da proteção contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência e opressão (Brasil, 1990; Liberati, 2021).

Tais garantias refletem o reconhecimento da condição peculiar de desenvolvimento desses sujeitos, exigindo tratamento jurídico diferenciado e políticas públicas específicas. A doutrina da proteção integral, prevista no artigo 1º do Estatuto, constitui o eixo estruturante de todo o sistema, ao estabelecer que a proteção dos direitos infante-juvenis deve ocorrer de forma ampla, preventiva e prioritária (Digiácomo; Digiácomo, 2022).

Nesse sentido, o Estado deixa de atuar apenas de forma reativa, passando a desenvolver políticas públicas voltadas à prevenção de situações de risco e à promoção do desenvolvimento integral da criança e do adolescente, em consonância com o princípio do melhor interesse (Liberati, 2021).

Outro aspecto de grande relevância do Estatuto da Criança e do Adolescente como marco normativo refere-se à criação de instrumentos institucionais destinados à garantia dos direitos previstos, dentre os quais se destaca o Conselho Tutelar, órgão permanente, autônomo e não jurisdicional incumbido de zelar pela execução dos direitos no âmbito local (Brasil, 1990).

Ademais, o Estatuto organiza a atuação de outros atores institucionais, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e os órgãos da assistência social, estruturando o batizado Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, cuja atuação integrada é essencial para efetividade das políticas públicas (Conanda, 2023).

No que se refere às medidas previstas, o Estatuto inovou ao instituir medidas de proteção e medidas socioeducativas com caráter eminentemente pedagógico e ressocializador. Essas medidas visam não apenas responsabilização de adolescentes em conflito com a lei, mas, sobretudo, a promoção de sua reintegração social, respeitando os princípios da dignidade da pessoa humana e da condição peculiar de desenvolvimento (Rossato; Lépure; Cunha, 2022).

Apesar dos avanços normativos proporcionados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, sua efetividade ainda enfrenta desafios significativos, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas adequadas, à estruturação dos órgãos de proteção e à superação das desigualdades sociais que afetam diretamente a infância e a adolescência no Brasil (Costa; Souza, 2020).

Nesse sentido, torna-se evidente que a consolidação do ECA como instrumento garantidor de direitos depende não apenas de sua previsão normativa, mas também do acordo institucional e político com sua plena execução.

Dessa forma, o Estatuto da Criança e do Adolescente permanece como um marco normativo fundamental na proteção dos direitos infanto-juvenis, sendo imprescindível para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e destinatários de proteção prioritária no âmbito das políticas públicas e das ações estatais.

2.2 A Proteção Integral à Criança e ao Adolescente no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A proteção integral à criança e ao adolescente no ordenamento jurídico brasileiro constitui um dos fundamentos centrais do Estado Democrático de Direito, especialmente a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por meio da Lei nº 8.069/1990.

Esse paradigma jurídico representa a superação da antiga doutrina da situação irregular, adotada pelo Código de Menores de 1979, que restringia a atuação estatal a casos de abandono ou delinquência, tratando crianças e adolescentes como objetos de operação e não como sujeitos de direitos (Rossato; Lépure; Cunha, 2022).

A partir da Constituição de 1988, especialmente em seu artigo 227, consolidou-se a doutrina da proteção integral, que estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, incluindo direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária (Sarlet, 2021).

Tal previsão constitucional introduziu o princípio da prioridade absoluta, o qual implica não apenas preferência na formulação e execução de políticas públicas, mas também primazia na destinação de recursos e na proteção contra qualquer forma de negligência, discriminação, violência, exploração (Digiácomo; Digiácomo, 2022).

Nesse contexto, o Estatuto da Criança e do Adolescente surge como instrumento normativo fundamental para concretização dos preceitos constitucionais, regulamentando os direitos assegurados e instituindo mecanismos jurídicos e institucionais para sua efetivação (Brasil, 1990).

O Estatuto adota a doutrina da proteção integral, reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, o que exige tratamento jurídico diferenciado e políticas públicas específicas voltadas à promoção de seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social (Liberati, 2021).

A proteção integral caracteriza-se por sua natureza abrangente e preventiva, ultrapassando a lógica meramente repressiva. Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro passou a priorizar ações voltadas à promoção de direitos e à prevenção de situações de risco, por meio de políticas públicas intersetoriais nas áreas de saúde, educação, assistência social e cultura (Costa; Souza, 2020).

Essa abordagem implica a atuação articulada de diversos órgãos e instituições, compondo o denominado Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, que integra ações governamentais e não governamentais com vistas à efetivação dos direitos infanto-juvenis (Conanda, 2023).

Além disso, a doutrina da proteção integral estabelece a corresponsabilidade entre família, sociedade e Estado, rompendo com a ideia de que a proteção da infância seria atribuição exclusiva do poder público. A família assume papel primordial no cuidado e desenvolvimento da criança, enquanto a sociedade e Estado devem atuar de forma complementar, garantindo condições adequadas para exercício pleno dos direitos fundamentais (Sarlet, 2021).

Outro aspecto relevante refere-se à institucionalização de mecanismos específicos de proteção, como o Conselho Tutelar, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente em âmbito local. Esse órgão representa a materialização do princípio da descentralização político-administrativa e participação comunitária, sendo essencial para a identificação e enfrentamento de situações de violação de direitos (Digiácomo; Digiácomo, 2022).

No plano internacional, a proteção integral também encontra respaldo na Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Organização das Nações Unidas em 1989, da qual Brasil é signatário. Esse instrumento reforça o compromisso do Estado brasileiro com a promoção e proteção dos direitos da criança, alinhando o ordenamento jurídico nacional aos padrões internacionais de direitos humanos (Rossato; Lépure; Cunha, 2022).

Apesar dos avanços normativos, a efetivação da proteção integral ainda enfrenta desafios significativos, especialmente em razão das desigualdades sociais, da insuficiência de políticas públicas eficazes e da fragilidade estrutural de alguns órgãos responsáveis pela garantia desses direitos. Tais fatores evidenciam a necessidade de fortalecimento institucional e de maior empenho político com a implementação das normas existentes (Costa; Souza, 2020).

Dessa forma, a proteção integral à criança e ao adolescente no ordenamento jurídico brasileiro representa uma conquista relevante no campo dos direitos humanos, ao reconhecer esses sujeitos como titulares de direitos fundamentais e ao estabelecer mecanismos jurídicos para sua efetivação.

Contudo, a concretização desse paradigma depende da atuação integrada e eficiente dos diversos atores sociais e institucionais, bem como da superação dos desafios que ainda limitam a plena garantia dos direitos infanto-juvenis no Brasil.

2.3 O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD)

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) constitui um dos pilares estruturantes da política de proteção integral no ordenamento jurídico brasileiro, sendo concebido como um arranjo institucional complexo, articulado e interdependente, destinado à promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos fundamentais infanto-juvenis.

Sua formalização ocorreu por meio da Resolução nº 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), a qual estabeleceu parâmetros para sua

institucionalização e funcionamento em âmbito nacional, estadual e municipal (Conanda, 2006). De acordo com essa normativa, o SGD configura-se como a articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, envolvendo a aplicação de instrumentos normativos e operacionalização de mecanismos voltados à efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Trata-se, portanto, de um sistema que não cria novos direitos, mas organiza e potencializa a aplicação dos direitos já previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), promovendo sua concretização de forma coordenada e contínua. O SGD está estruturado a partir de três eixos fundamentais de atuação: promoção, defesa e controle.

O eixo da promoção compreende a formulação e execução de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos fundamentais, especialmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura e lazer. Já o eixo da defesa envolve a atuação de órgãos responsáveis por assegurar o acesso à justiça e a proteção contra violações de direitos, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Conselho Tutelar.

Por sua vez, o eixo do controle refere-se à fiscalização e ao monitoramento das políticas públicas, exercidos principalmente pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, que atuam na formulação e no acompanhamento das ações governamentais (Conanda, 2006; Liberati, 2021). A composição do Sistema de Garantia de Direitos é ampla e multifacetada, envolvendo não apenas órgãos estatais, mas também entidades da sociedade civil organizada e profissionais de diversas áreas, como educação, saúde, assistência social e segurança pública.

Nesse sentido, o sistema é integrado por conselheiros tutelares, magistrados, promotores de justiça, defensores públicos, assistentes sociais, psicólogos, educadores e demais agentes que atuam direta ou indiretamente na proteção dos direitos infanto-juvenis. Essa diversidade de atores reforça o caráter intersetorial e interdisciplinar do SGD, essencial para a abordagem integral das demandas envolvendo crianças e adolescentes.

Um dos aspectos centrais do Sistema de Garantia de Direitos é a sua atuação em rede, baseada na articulação entre diferentes políticas públicas e instituições. A Resolução nº 113/2006 estabelece que o SGD deve se integrar aos diversos sistemas nacionais de políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, trabalho e segurança pública, de modo a assegurar uma atuação coordenada e eficiente.

Essa articulação é fundamental para evitar a fragmentação das ações e garantir respostas mais eficazes às situações de vulnerabilidade e violação de direitos. Além disso, SGD possui uma dimensão descentralizada, sendo implementado em diferentes níveis federativos, União, estados, Distrito Federal e municípios, o que possibilita a adaptação das políticas e ações às especificidades regionais e locais.

Essa descentralização está em consonância com os princípios constitucionais da gestão democrática e da participação social, permitindo maior proximidade entre os órgãos de proteção e realidade vivenciada pelas crianças e adolescentes (Digiácomo; Digiácomo, 2022).

No âmbito contemporâneo, o Sistema de Garantia de Direitos tem sido constantemente atualizado e fortalecido por meio de novas normativas e diretrizes do CONANDA, como a Resolução nº 258/2024, que dispõe sobre o atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, evidenciando a necessidade de respostas institucionais especializadas e integradas diante de situações complexas de violação de direitos.

Ademais, iniciativas recentes também têm ampliado a atuação do sistema frente a novos desafios sociais, como os impactos das mudanças climáticas na vida de crianças e adolescentes, reforçando a necessidade de uma abordagem cada vez mais abrangente e adaptativa.

Apesar de sua relevância normativa e institucional, a efetividade do SGD ainda enfrenta desafios significativos, especialmente no que se refere à articulação entre os órgãos, à insuficiência de recursos, à fragilidade estrutural de alguns serviços e à desigualdade na prática das políticas públicas entre diferentes regiões do país.

Tais limitações comprometem a capacidade do sistema de garantir, de forma plena, os direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, evidenciando a necessidade de fortalecimento institucional, capacitação contínua dos profissionais e maior investimento em políticas públicas integradas (Costa; Souza, 2020).

Dessa forma, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente configura-se como um instrumento essencial para a concretização da doutrina da proteção integral no Brasil, ao promover a articulação entre diferentes atores e políticas públicas em prol da efetivação dos direitos infanto-juvenis.

Sua consolidação depende, contudo, do comprometimento contínuo do Estado e da sociedade na superação dos desafios estruturais e na construção de uma rede de proteção cada vez mais eficiente, integrada, capaz de responder às demandas atuais da infância e adolescência.

2.4 O Conselho Tutelar: Natureza Jurídica, Funções e Atribuições

O Conselho Tutelar constitui dos principais métodos institucionais de execução da doutrina da proteção integral no ordenamento jurídico, sendo previsto e regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei nº 8.069/1990. Sua criação representa um avanço significativo na descentralização das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência, bem como na democratização dos mecanismos de proteção, ao possibilitar a participação direta da sociedade na garantia dos direitos infanto-juvenis (Brasil, 1990; Digiácomo; Digiácomo, 2022).

No que se refere à sua natureza jurídica, o Conselho Tutelar é definido pelo artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente como órgão permanente, autônomo e não jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. A permanência do órgão indica que sua existência não depende de decisões discricionárias da administração pública, sendo obrigatória em todos os municípios brasileiros.

A autonomia, por sua vez, refere-se à independência funcional no exercício de suas atribuições, garantindo aos conselheiros tutelares liberdade na tomada de decisões, sem subordinação hierárquica a outros órgãos da administração pública, embora haja vinculação administrativa ao Poder Executivo municipal para fins de suporte estrutural e orçamentário (Liberati, 2021; Rossato; Lépoire; Cunha, 2022).

A característica de não jurisdicionalidade implica que o Conselho Tutelar não integra o Poder Judiciário, não possuindo competência para exercer função jurisdicional. Sua atuação é administrativa e protetiva, voltada à aplicação de medidas de proteção e à articulação com a rede de atendimento, sem, contudo, substituir a atuação judicial quando necessária.

Nesse sentido, o Conselho Tutelar atua como instância administrativa de proteção, exercendo função essencial na identificação e no encaminhamento de situações de ameaça ou violação de direitos (Digiácomo; Digiácomo, 2022).

No que concerne às suas funções, o Conselho Tutelar desempenha papel estratégico no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, atuando principalmente no eixo da defesa dos direitos. Sua função primordial consiste em assegurar que os direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente sejam efetivamente respeitados, intervindo sempre que houver ameaça ou violação desses direitos, seja por ação ou omissão da família, da sociedade ou Estado (Brasil, 1990).

As atribuições do Conselho Tutelar estão expressamente previstas no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, destacando-se, entre elas, o atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco, a aplicação de medidas de proteção, o aconselhamento de pais ou responsáveis, a requisição de serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança, bem como o encaminhamento de casos ao Ministério Público e ao Poder Judiciário quando necessário (Brasil, 1990).

Tais atribuições evidenciam o caráter multidisciplinar e intersetorial da atuação do Conselho Tutelar, que depende da articulação com diferentes políticas públicas para garantir a efetividade de suas decisões. Um dos instrumentos mais relevantes à disposição do Conselho Tutelar é o poder de requisição, que lhe permite exigir, de forma imediata e obrigatória, a prestação de serviços públicos necessários à proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Esse poder constitui elemento fundamental de sua autonomia, pois assegura a efetividade de suas decisões, permitindo que o órgão atue de forma célere diante de situações de urgência. Contudo, a eficácia desse instrumento depende diretamente da disponibilidade e da qualidade dos serviços públicos ofertados, o que, na prática, representa um dos principais desafios enfrentados pelos Conselhos Tutelares (Liberati, 2021; Costa; Souza, 2020).

Além das atribuições diretamente relacionadas ao atendimento de casos individuais, o Conselho Tutelar também exerce funções de natureza preventiva e articuladora, ao participar da construção e do fortalecimento da rede de proteção, bem como ao colaborar com os Conselhos de Direitos na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, sua atuação não se limita à resposta a situações de violação, mas abrange também a promoção de ações que visem prevenir tais ocorrências e fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos (Conanda, 2023).

Outro aspecto relevante diz respeito à composição e ao processo de escolha dos conselheiros tutelares. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, os membros do Conselho Tutelar são escolhidos pela população local, por meio de processo democrático, o que reforça o caráter participativo e comunitário do órgão.

Essa forma de seleção contribui para a legitimidade social do Conselho, embora também possa gerar desafios relacionados à influência política e à qualificação técnica dos conselheiros (Digiácomo; Digiácomo, 2022). Apesar de sua relevância normativa e institucional, o Conselho Tutelar enfrenta diversas limitações que comprometem o pleno exercício de suas funções.

Entre os principais desafios, destacam-se a insuficiência de recursos materiais e humanos, a precariedade da estrutura, a sobrecarga de demandas, a fragilidade na articulação com rede de atendimento e eventuais interferências político administrativas.

Tais fatores impactam diretamente a autonomia do órgão e a efetividade de suas ações, evidenciando a necessidade de fortalecimento institucional e de maior investimento em políticas públicas voltadas à infância e à adolescência (Costa; Souza, 2020; Conanda, 2023).

Dessa forma, o Conselho Tutelar se apresenta como um órgão essencial à concretização dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, desempenhando funções fundamentais no atendimento, proteção e defesa de crianças e adolescentes.

Sua atuação, contudo, depende não apenas das garantias legais que lhe são conferidas, mas também das condições estruturais e institucionais que viabilizam o exercício pleno de suas atribuições, sendo indispensável o fortalecimento contínuo desse órgão para a efetivação da doutrina da proteção integral no Brasil.

2.5 A Autonomia do Conselho Tutelar

A autonomia do Conselho Tutelar constitui um dos elementos centrais para a compreensão de sua atuação no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo expressamente prevista no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo no ECA. De acordo com o artigo 131 da Lei nº 8.069/1990, o Conselho Tutelar é definido como órgão “permanente e autônomo, não jurisdicional”, incumbido de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Tal previsão normativa evidencia que a autonomia não se trata de característica acessória, mas sim de elemento estruturante da própria natureza jurídica do órgão. A autonomia do Conselho Tutelar deve ser compreendida, inicialmente, como autonomia funcional, isto é, a liberdade de atuação no exercício de suas atribuições legais, sem subordinação hierárquica a outros órgãos da administração pública.

Nesse sentido, os conselheiros tutelares possuem independência para analisar cada caso concreto, aplicar medidas de proteção e requisitar serviços públicos, de acordo com os critérios técnicos e legais estabelecidos pelo ECA. Essa independência é essencial para evitar interferências indevidas, especialmente de natureza política ou administrativa, garantindo que as decisões sejam pautadas exclusivamente no melhor interesse da criança e do adolescente (Digiácomo; Digiácomo, 2022).

Sob o ponto de vista doutrinário, a autonomia do Conselho Tutelar manifesta-se tanto na forma de atuação quanto na escolha das medidas a serem aplicadas. Isso significa que o órgão possui liberdade para definir estratégias de intervenção, estabelecer encaminhamentos e deliberar sobre a aplicação das medidas protetivas, sem necessidade de autorização prévia de outras instâncias administrativas. Ademais, suas decisões somente podem ser revistas pelo Poder Judiciário, conforme previsto no artigo 137 do ECA, o que reforça sua independência no âmbito administrativo.

Entretanto, é importante destacar que a autonomia do Conselho Tutelar não é absoluta, estando inserida em contexto de limites legais e institucionais. Embora possua independência funcional, o órgão está vinculado de forma administrativa ao Poder Executivo municipal, responsável por fornecer estrutura física, recursos humanos e suporte orçamentário para o seu funcionamento.

Essa relação gera uma tensão entre autonomia e dependência, uma vez que a insuficiência de recursos ou a falta de apoio institucional pode comprometer o exercício pleno das atribuições do Conselho Tutelar (Liberati, 2021; Costa; Souza, 2020). Nesse sentido, a autonomia político-administrativa do Conselho Tutelar revela-se como um conceito complexo, que envolve tanto a independência decisória quanto a necessidade de condições materiais adequadas para sua efetivação.

14

A ausência de infraestrutura adequada, a limitação de recursos financeiros e a precariedade dos serviços públicos frequentemente impactam a capacidade do órgão de exercer suas funções de forma eficaz, reduzindo, na prática, o alcance de sua autonomia formalmente garantida pela legislação (Conanda, 2023). Outro aspecto relevante diz respeito ao poder de requisição, considerado um dos principais instrumentos de concretização da autonomia do Conselho Tutelar.

Por meio desse mecanismo, o órgão pode requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança, assegurando atendimento imediato às demandas envolvendo crianças e adolescentes. Todavia, a efetividade desse poder depende da existência e da qualidade da rede de atendimento, o que, em muitos municípios, constitui um dos principais entraves à atuação do Conselho Tutelar (Digiácomo; Digiácomo, 2022).

Além disso, a autonomia do Conselho Tutelar também pode ser impactada por fatores de ordem política, especialmente no que se refere ao processo de escolha dos conselheiros tutelares. Por se tratar de cargo eletivo, a atuação dos conselheiros pode sofrer influências

político-partidárias, comprometendo, em alguns casos, a imparcialidade e a independência necessárias ao exercício da função.

Essa realidade evidencia a precisão de fortalecimento dos mecanismos de controle social e de qualificação técnica do Conselho (Costa; Souza, 2020). Do ponto de vista institucional, a autonomia do Conselho Tutelar deve ser compreendida como condição indispensável para a efetividade da doutrina da proteção integral.

Sem independência funcional, o órgão não seria capaz de atuar de forma célere e eficaz diante de situações de ameaça ou violação de direitos, o que comprometeria diretamente a proteção das crianças e adolescentes. Assim, a autonomia configura-se não apenas como garantia institucional, mas como requisito essencial para o cumprimento de sua finalidade constitucional e legal (Liberati, 2021).

Por outro lado, a análise da realidade prática evidencia que a autonomia prevista no plano normativo nem sempre se concretiza de forma plena no cotidiano dos Conselhos Tutelares. A presença de desafios estruturais, operacionais e políticos demonstra a existência de uma lacuna entre a autonomia formal e a autonomia real, o que impacta a efetividade das ações do órgão.

Essa discrepância reforça a importância de políticas públicas voltadas ao fortalecimento institucional do Conselho Tutelar, bem como à garantia de condições adequadas para o exercício de suas atribuições (Conanda, 2023). Dessa forma, conclui-se que a autonomia do Conselho Tutelar constitui elemento essencial para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, sendo condição necessária para a atuação independente, eficaz e comprometida com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Contudo, sua efetivação depende não apenas da previsão legal, mas também da existência de suporte institucional, recursos adequados e mecanismos que assegurem sua proteção contra interferências indevidas, evidenciando a precisão de contínuo aprimoramento das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência.

2.6 A Efetividade do Conselho Tutelar como Órgão Garantidor de Direitos

A efetividade do Conselho Tutelar como órgão garantidor de direitos insere-se no contexto da concretização da doutrina da proteção integral, consagrada pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Nesse sentido, a atuação do Conselho Tutelar ultrapassa a mera previsão normativa, sendo essencial analisar em que medida suas ações, intervenções e articulações institucionais conseguem, de fato, assegurar a proteção dos direitos principais de crianças e adolescentes no plano concreto (Brasil, 1990; Digiácomo; Digiácomo, 2022).

O Conselho Tutelar foi concebido como órgão estratégico no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, atuando principalmente no eixo da defesa, com a responsabilidade de intervir em situações de ameaça ou violação de direitos.

Sua efetividade, portanto, está diretamente relacionada à capacidade de identificar demandas, aplicar medidas de proteção adequadas e articular a rede de atendimento de forma eficiente (Liberati, 2021). Estudos indicam que Conselho Tutelar exerce papel fundamental na aproximação entre o Estado e a sociedade, funcionando como instância acessível à população e como mediador de conflitos envolvendo crianças, adolescentes e suas famílias.

Sob a perspectiva normativa, a efetividade do Conselho Tutelar está vinculada ao cumprimento de suas atribuições previstas no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, sobretudo no que se refere ao atendimento de casos, aplicação de medidas protetivas e requisição de serviços.

O poder de requisição, nesse contexto, constitui um dos principais instrumentos de garantia da eficácia de sua atuação, permitindo ao órgão demandar, de forma imediata, a prestação de serviços essenciais nas áreas de saúde, educação e assistência social (Brasil, 1990; Digiácomo; Digiácomo, 2022).

Entretanto, a efetividade do Conselho Tutelar não pode ser analisada apenas sob o prisma jurídico-formal, sendo imprescindível considerar os fatores estruturais e institucionais que influenciam sua atuação. Pesquisas recentes apontam que a insuficiência de recursos materiais, a precariedade da infraestrutura, a escassez de profissionais qualificados e a sobrecarga de demandas constituem entraves significativos à atuação eficaz do órgão.

Tais limitações comprometem não apenas a capacidade de resposta às situações de urgência, mas também a qualidade do atendimento prestado às crianças e adolescentes. Além disso, a efetividade do Conselho Tutelar está diretamente condicionada à existência e ao funcionamento adequado da rede de proteção.

A atuação do órgão depende da articulação com serviços públicos e instituições que integram o Sistema de Garantia de Direitos, como escolas, unidades de saúde, centros de assistência social, Ministério Público e Poder Judiciário. Nesse sentido, a ausência ou

fragilidade desses serviços inviabiliza, na prática, o cumprimento das medidas determinadas pelo Conselho Tutelar, evidenciando que sua atuação não ocorre de forma isolada, mas sim interdependente.

Outro aspecto relevante refere-se à qualificação técnica e à formação continuada dos conselheiros tutelares. A literatura aponta que a presença de equipes técnicas multidisciplinares e a capacitação adequada dos conselheiros são fatores decisivos para aprimoramento da atuação do órgão, contribuindo para decisões mais fundamentadas, atendimento mais humanizado e maior efetividade na proteção dos direitos infanto-juvenis.

A ausência de formação específica, por outro lado, pode afetar a interpretação adequada das situações de risco e a adoção de medidas eficazes. Ademais, fatores de ordem política e administrativa também impactam significativamente a efetividade do Conselho Tutelar. A dependência do Poder Executivo municipal para a disponibilização de recursos e estrutura pode gerar interferências que limitam a autonomia do órgão, afetando sua independência funcional.

Nesse cenário, a efetividade da atuação do Conselho Tutelar está diretamente conexas ao grau de comprometimento da gestão pública com as políticas voltadas à infância e adolescência (Costa; Souza, 2020). Estudos atuais evidenciam, ainda, que o Conselho Tutelar desempenha papel relevante na implementação de estratégias de enfrentamento às violações de direitos, especialmente em contextos de vulnerabilidade social.

No entanto, também apontam a existência de uma lacuna entre a previsão normativa e a realidade prática, caracterizada pela dificuldade de operacionalização das políticas públicas e pela limitação dos recursos disponíveis. Essa discrepância evidencia que a efetividade do órgão depende não apenas de sua estrutura interna, mas de um conjunto de fatores sistêmicos e institucionais.

Nesse contexto, a efetividade do Conselho Tutelar deve ser compreendida como resultado da interação entre autonomia institucional, capacidade operacional, articulação em rede e suporte estatal. A ausência de qualquer um desses elementos compromete o desempenho do órgão e limita sua capacidade de garantir os direitos previstos no ECA. Assim, o fortalecimento do Conselho Tutelar passa basicamente pela ampliação de investimentos públicos, pela qualificação dos conselheiros, pela melhoria da infraestrutura e pela consolidação de uma rede de proteção eficiente e integrada.

Dessa forma, conclui-se que o Conselho Tutelar desempenha função essencial na garantia dos direitos da criança e do adolescente, constituindo-se como um dos principais

instrumentos de concretização da doutrina da proteção integral. Contudo, sua efetividade ainda enfrenta desafios significativos, que demandam intervenções estruturais, institucionais e políticas, a fim de assegurar que o órgão possa exercer plenamente seu papel como garantidor de direitos, conforme previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa fundamentou-se em uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, orientada pelos pressupostos da pesquisa descritiva e desenvolvida a partir de revisão bibliográfica e documental. A escolha por esse delineamento metodológico mostrou-se adequada à complexidade do objeto investigado, qual seja, a análise da autonomia do Conselho Tutelar e dos desafios que permeiam sua efetivação enquanto órgão garantidor dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Considerando tratar-se de um fato que envolve dimensões normativas, institucionais e sociopolíticas, optou-se por uma metodologia que privilegiasse a compreensão aprofundada dos significados, limites e possibilidades dessa atuação, em detrimento da mensuração de dados quantitativos.

Nesse sentido, a abordagem qualitativa foi adotada por permitir a interpretação crítica de fenômenos sociais complexos, possibilitando a análise das relações entre a autonomia legalmente prevista e os condicionantes práticos que influenciam sua concretização. Conforme destaca Minayo (2021), a pesquisa qualitativa se ocupa de um nível de realidade que não pode ser quantificado, trabalhando com significados, valores, crenças e relações sociais.

Tal perspectiva mostrou-se fundamental para compreender as nuances da atuação do Conselho Tutelar, especialmente no que se refere às tensões entre a normatividade jurídica e a realidade empírica. A pesquisa assumiu caráter descritivo, na medida em que buscou identificar, caracterizar e analisar os principais fatores que interferem na autonomia e na efetividade do Conselho Tutelar. De acordo com Gil (2022), a pesquisa descritiva tem como objetivo principal descrever as características de determinado fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis, sem, contudo, manipulá-las.

Nesse contexto, o estudo procurou evidenciar como algumas condições estruturais, institucionais e políticas impactam o funcionamento do órgão, contribuindo para a compreensão de suas limitações e potencialidades. O método técnico adotado foi a revisão bibliográfica, complementada por análise documental. A escolha pela revisão bibliográfica

justificou-se pela necessidade de fundamentação teórica consistente, baseada em produções acadêmicas e jurídicas consolidadas sobre o tema.

Conforme Lakatos e Marconi (2021), a pesquisa bibliográfica permite ao pesquisador o contato direto com o que já foi produzido sobre determinado assunto, possibilitando a construção de um referencial teórico robusto e a identificação de diferentes perspectivas analíticas. No presente estudo, essa estratégia possibilitou o diálogo entre autores que abordam a temática do Conselho Tutelar sob enfoques diversos, contribuindo para uma análise mais abrangente e crítica.

A seleção do material bibliográfico foi realizada de forma criteriosa, observando-se parâmetros de relevância temática, atualidade das publicações e consistência teórica. Foram priorizadas obras clássicas e contemporâneas no campo do Direito da Criança e do Adolescente, bem como estudos que apresentassem uma abordagem crítica acerca da atuação do Conselho Tutelar e do Sistema de Garantia de Direitos.

Além disso, buscou-se incluir documentos institucionais e normativos, como legislações, resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e diretrizes oficiais, com o objetivo de assegurar alinhamento entre a análise teórica e o arcabouço jurídico vigente (CONANDA, 2023).

No que se refere à análise dos dados, adotou-se uma abordagem interpretativa e crítica, baseada na identificação e problematização de categorias analíticas extraídas da revisão da literatura. Essas categorias foram definidas a partir da recorrência temática nos estudos analisados e da sua relevância para o problema de pesquisa.

Dentre as principais categorias identificadas, destacam-se: limitações estruturais, relacionadas à insuficiência de recursos materiais, humanos e infraestrutura; interferências político-administrativas, que dizem respeito à influência de fatores externos na atuação do Conselho Tutelar; fragilidade da rede de proteção, caracterizada pela desarticulação entre os serviços públicos e pela insuficiência de políticas públicas integradas e desafios operacionais, como a sobrecarga de demandas e a dificuldade de efetivação do poder de requisição.

A análise dessas categorias permitiu compreender como diferentes fatores se articulam e impactam a autonomia do Conselho Tutelar, evidenciando a existência de uma lacuna entre a autonomia formal, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, e sua concretização no plano prático. Nesse sentido, a metodologia adotada não teve como finalidade mensurar ou quantificar dados, mas sim interpretar criticamente os elementos que condicionam a atuação do

órgão, buscando compreender os limites e as possibilidades de sua efetividade como garantidor de direitos.

A análise documental exerceu papel complementar à revisão bibliográfica, permitindo a interpretação de normas jurídicas e diretrizes institucionais que regulamentam a atuação do Conselho Tutelar. Foram examinados dispositivos legais, especialmente aqueles contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como resoluções e orientações do CONANDA, com o objetivo de confrontar a previsão normativa com a realidade descrita na literatura especializada (Brasil, 1990; Conanda, 2023).

Por fim, destaca-se que a metodologia adotada possibilitou a construção de uma análise crítica e fundamentada sobre o tema, permitindo compreender não apenas os aspectos normativos da autonomia do Conselho Tutelar, mas também os fatores concretos que limitam ou potencializam sua atuação. A articulação entre abordagem qualitativa, revisão bibliográfica e análise interpretativa revelou-se, portanto, adequada aos objetivos da pesquisa, contribuindo para o aprofundamento do debate acadêmico e institucional sobre a efetividade desse importante órgão no contexto da proteção integral à criança e ao adolescente.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos resultados obtidos nesta pesquisa evidenciou que a atuação do Conselho Tutelar, enquanto órgão essencial do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, apresenta significativa discrepância entre a autonomia formalmente prevista no ordenamento jurídico e a realidade prática observada no contexto institucional, especialmente no âmbito municipal.

Tal constatação reforça a hipótese central deste estudo, ao demonstrar que os desafios estruturais, operacionais e políticos impactam diretamente a efetividade do Conselho Tutelar como garantidor dos direitos previstos no ECA (Brasil, 1990). Sob o ponto de vista normativo, a autonomia do Conselho Tutelar é amplamente reconhecida pela doutrina e pela legislação, sendo considerada elemento indispensável para o exercício independente de suas atribuições.

Conforme destacam Digiácomo; Digiácomo (2022), a autonomia funcional assegura ao órgão liberdade decisória, especialmente no que se refere à aplicação de medidas de proteção e ao exercício do poder de requisição. Nesse mesmo sentido, Liberati (2021) enfatiza que tal autonomia é condição essencial para garantir respostas céleres e eficazes diante de situações de violação de direitos, evitando a burocratização excessiva e a dependência de instâncias judiciais.

Entretanto, os resultados da pesquisa revelaram que essa autonomia, embora prevista legalmente, encontra-se frequentemente limitada.

Costa; Souza (2020) apontam que a precariedade de recursos materiais e humanos constitui um dos principais entraves à atuação dos Conselhos Tutelares no Brasil, realidade que também foi identificada no contexto analisado. A insuficiência de infraestrutura adequada, a ausência de equipamentos básicos e a limitação de recursos financeiros comprometem diretamente a capacidade operacional do órgão, reduzindo a efetividade de suas intervenções.

Além disso, a análise evidenciou que a dependência administrativa em relação ao Poder Executivo municipal representa um fator crítico na limitação da autonomia do Conselho Tutelar. Embora o ECA estabeleça a autonomia do órgão, sua vinculação administrativa ao município para fins de estrutura e orçamento cria uma relação de dependência que pode favorecer interferências políticas.

Nesse aspecto, Digiácomo; Digiácomo (2022) alertam que a autonomia do Conselho Tutelar não deve ser confundida com independência absoluta, uma vez que sua efetividade depende do suporte institucional fornecido pelo ente municipal. Contudo, quando esse suporte é insuficiente ou condicionado a interesses políticos, a atuação do órgão torna-se fragilizada.

No que se refere aos desafios operacionais, a bibliografia analisada demonstrou que a desarticulação da rede de proteção constitui um dos principais fatores que comprometem a efetividade das ações do Conselho Tutelar. De acordo com Liberati (2021), o funcionamento adequado do Sistema de Garantia de Direitos depende da integração entre os diversos serviços públicos, como saúde, educação e assistência social.

Todavia, a pesquisa evidenciou que, na prática, essa articulação apresenta falhas significativas, especialmente no que diz respeito à ausência de vagas em serviços essenciais, como acolhimento institucional e atendimento especializado. Essa constatação corrobora as análises de Rossato, Lépure, Cunha (2022), que destacam que o poder de requisição do Conselho Tutelar, embora juridicamente garantido, muitas vezes se mostra ineficaz diante da inexistência ou insuficiência dos serviços requisitados.

Assim, verifica-se uma contradição entre a previsão normativa e a realidade prática, na medida em que o órgão possui competência para requisitar serviços, mas não dispõe de uma rede estruturada capaz de atender às demandas apresentadas. Outro aspecto relevante identificado nos resultados refere-se à sobrecarga de demandas pelos Conselhos Tutelares.

A literatura aponta que o aumento das situações de vulnerabilidade social e de violação de direitos tem ampliado significativamente a demanda por atendimento, sem que haja, contudo, o correspondente aumento na estrutura e no número de profissionais disponíveis (Costa; Souza, 2020). Essa sobrecarga impacta diretamente a qualidade do atendimento prestado, dificultando a análise aprofundada dos casos e a adoção de medidas mais eficazes.

No campo político-institucional, a pesquisa evidenciou que a interferência político-partidária constitui um fator relevante na limitação da autonomia do Conselho Tutelar. A forma de escolha dos conselheiros, por meio de processo eletivo, embora fortaleça a participação democrática, também pode abrir espaço para influências externas que comprometem a imparcialidade e a independência do órgão.

Nesse sentido, Costa; Souza (2020) destacam que a politização do Conselho Tutelar pode enfraquecer sua atuação técnica, transformando-o, em alguns casos, em instrumento de interesses particulares. Em contrapartida, autores como Digiácomo; Digiácomo (2022) defendem que a participação comunitária na escolha dos conselheiros constitui um avanço democrático, desde que acompanhada de critérios rigorosos de qualificação e de mecanismos de controle social.

Essa divergência evidencia a complexidade do tema, indicando que a efetividade do Conselho Tutelar depende não apenas de sua estrutura legal, mas também da forma como seus membros são selecionados e capacitados. Outro ponto de destaque refere-se à formação e capacitação dos conselheiros tutelares. Os resultados indicaram que a ausência de formação continuada compromete a qualidade das decisões e a efetividade das ações do órgão.

Liberati (2021) ressalta que ação do Conselho Tutelar exige noções multidisciplinares, envolvendo aspectos jurídicos, sociais, psicológicos, o que torna imprescindível a capacitação permanente dos conselheiros. A falta dessa qualificação pode resultar em decisões inadequadas ou na dificuldade de articulação com a rede de proteção.

A análise também permitiu identificar que, apesar dos desafios, o Conselho Tutelar desempenha papel fundamental na garantia dos direitos da criança e do adolescente, sendo repetidas vezes a porta de entrada para o atendimento de situações de violação de direitos.

Sua proximidade com a comunidade e sua atuação descentralizada possibilitam uma resposta mais imediata às demandas, o que representa um avanço significativo em relação ao modelo anterior de proteção (Digiácomo; Digiácomo, 2022). Contudo, a efetividade dessa

atuação está diretamente condicionada à existência de políticas públicas integradas e ao fortalecimento institucional do órgão.

Conforme destaca o CONANDA (2023), é necessário investir na estruturação dos Conselhos Tutelares, garantindo recursos adequados, capacitação dos conselheiros e fortalecimento da rede de proteção, de modo a assegurar a plena efetivação dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dessa forma, os resultados e discussões apresentados evidenciam que a autonomia do Conselho Tutelar, embora essencial para o exercício de suas funções, não se concretiza de forma plena na prática, em razão dos múltiplos desafios enfrentados.

A efetividade do órgão depende de uma combinação de fatores, incluindo estrutura adequada, articulação em rede, qualificação profissional e ausência de interferências políticas. Assim, torna-se imprescindível a adoção de medidas que visem fortalecer institucionalmente o Conselho Tutelar, garantindo condições reais para o exercício de sua autonomia e para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa permitiu compreender, de forma aprofundada, o papel do Conselho Tutelar como órgão essencial à efetivação dos direitos da criança e do adolescente, evidenciando que sua atuação, embora juridicamente robusta, enfrenta limitações significativas no plano prático.

A análise desenvolvida ao longo do estudo confirmou que a autonomia político-administrativa do Conselho Tutelar, prevista no ordenamento jurídico, especialmente no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), constitui elemento fundamental para o exercício de suas atribuições, mas não se concretiza de maneira plena diante dos desafios estruturais, operacionais e políticos identificados.

No que se refere ao objetivo geral da pesquisa, analisar a relação entre a autonomia do Conselho Tutelar e os desafios enfrentados na prática, verificou-se que há uma relação direta e significativa entre esses fatores. A autonomia formalmente assegurada pela legislação mostra-se, em muitos casos, fragilizada pela insuficiência de recursos materiais, pela precariedade da infraestrutura, pela sobrecarga de demandas e pela dependência administrativa em relação ao Poder Executivo municipal.

Tais aspectos comprometem a capacidade do órgão de atuar com independência e eficiência, limitando sua efetividade como garantidor dos direitos infanto-juvenis. A problemática proposta, que buscou compreender como os desafios estruturais, operacionais e políticos impactam a autonomia do Conselho Tutelar respondida ao se constatar que esses fatores interferem diretamente na atuação do órgão, reduzindo sua capacidade de resposta às demandas e dificultando a implementação das medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A ausência de uma rede de atendimento devidamente estruturada, aliada à limitação de recursos e à fragilidade na articulação interinstitucional, revela uma lacuna entre a previsão normativa e a realidade prática, o que compromete a efetividade das ações desenvolvidas. Ademais, verificou-se que a autonomia do Conselho Tutelar não pode ser compreendida de forma isolada, mas sim em articulação com as condições institucionais e estruturais que possibilitam sua concretização.

Nesse sentido, a dependência administrativa do município, embora necessária para o funcionamento do órgão, pode representar um fator de vulnerabilidade, especialmente quando associada a interferências político-partidárias ou à ausência de acordo da gestão pública com as políticas voltadas à infância e à adolescência.

Outro aspecto relevante evidenciado pela pesquisa refere-se à importância da qualificação dos conselheiros tutelares e da atuação integrada da rede de proteção. A efetividade do Conselho Tutelar depende não apenas de sua autonomia legal, mas também da capacidade técnica de seus membros e da existência de serviços públicos capazes de atender às demandas requisitadas.

A fragilidade desses elementos compromete a execução das medidas protetivas e limita o alcance das ações do órgão, reforçando a necessidade de investimentos em formação continuada e fortalecimento institucional. Apesar dos desafios identificados, destaca-se que o Conselho Tutelar permanece como um instrumento indispensável para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, sobretudo por sua atuação descentralizada e por sua proximidade com a comunidade.

Sua presença nos municípios possibilita uma resposta mais ágil às situações de violação de direitos, contribuindo para a proteção integral prevista no ordenamento jurídico brasileiro. Diante disso, conclui-se que a efetividade do Conselho Tutelar como órgão garantidor de

direitos depende de um conjunto de fatores inter-relacionados, que vão além da previsão legal de sua autonomia.

Torna-se imprescindível o fortalecimento das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência, com a ampliação de recursos, melhoria da infraestrutura, capacitação dos conselheiros e consolidação de uma rede de proteção eficiente e articulada. Ademais, é fundamental assegurar a autonomia do órgão na prática, protegendo-o de interferências indevidas e garantindo condições reais para o exercício de suas atribuições.

Por fim, a pesquisa contribui para o debate acadêmico e institucional ao evidenciar a necessidade de superação das limitações que ainda comprometem a atuação do Conselho Tutelar, reforçando a importância de sua valorização enquanto órgão estratégico na efetivação dos direitos infanto-juvenis.

Sugere-se, como perspectiva para estudos futuros, a realização de pesquisas empíricas mais aprofundadas, que analisem a atuação do Conselho Tutelar em diferentes contextos regionais, a fim de ampliar a compreensão sobre os desafios e potencialidades desse importante instrumento de proteção social.

REFERÊNCIAS

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

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

BRASIL. Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014. **Dispõe sobre o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2014.

BRITO, D.; MENDES, P. **O princípio da proteção integral: desafios e estratégias do Conselho Tutelar**. Lumen et Virtus, 2025.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Diretrizes e resoluções atualizadas sobre Conselhos Tutelares**. Brasília: CONANDA, 2023.

COSTA, A.; SOUZA, R. **Conselho Tutelar e políticas públicas: desafios contemporâneos**. São Paulo: Cortez, 2020.

DIGIÁCOMO, M.; DIGIÁCOMO, I. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado e interpretado**. 8. ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2022.

GIL, A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

LIBERATI, W. **Direito da criança e do adolescente**. 4. ed. São Paulo: Rideel, 2021.

MACHADO, L. **O desenvolvimento da doutrina da proteção integral no Brasil e o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Revista Vianna Sapiens, 2022.

MINAYO, M. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 15. ed. São Paulo: Hucitec, 2021.

NICODEMOS, C. **33 anos do ECA e os desafios da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: OAB/RJ, 2023.

ROSSATO, L.; LÉPORE, P.; CUNHA, R. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SARLET, I. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SILVA, E. **O Conselho Tutelar e a efetivação dos direitos da criança e do adolescente**. Revista de Políticas Públicas, v. 26, n. 1, p. 45-62, 2022.

SILVA JUNIOR, E. **A proteção integral da criança e do adolescente no ordenamento jurídico brasileiro**. Jus Navigandi, 2014.

26

SOUZA, I.; DAMACENA, G. **O Sistema de Garantia de Direitos Humanos de crianças e adolescentes: estrutura e desafios**. Revista Raízes no Direito, v. 12, n. 2, p. 78-95, 2023.

VERONESE, J.; COSTA, M. **Direitos da criança e do adolescente: um enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Atlas, 2020.