

OS CONSELHOS TUTELARES DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA (AMREC): UMA ANÁLISE DAS CONDIÇÕES ESTRUTURAIS PARA GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

THE TUTELARY COUNCILS OF THE ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES OF THE CARBONÍFERA REGION (AMREC): AN ANALYSIS OF THE STRUCTURAL CONDITIONS FOR THE GUARANTEE OF THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS

ISMAEL FRANCISCO DE SOUZA¹
MÁRCIA CRISTINA RIBEIRO DA ROSA²

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar a estrutura dos Conselhos Tutelares da região da Associação dos Municípios da Região Carbonífera- AMREC, bem como se a falta de estrutura tem influência na efetividade no atendimento dos Conselhos Tutelares. Inicialmente, em seu corpo teórico, apresenta-se um breve relato sobre o Direito da Criança e do Adolescente, sua história e conquistas. Em seguida, discorre-se sobre o Conselho Tutelar, suas características, atribuições e seu caráter essencial no sistema de garantia de direitos. As técnicas de pesquisa envolveram pesquisa documental, bibliográfica e de campo. A pesquisa de campo foi realizada através de aplicação de um questionário com respostas objetivas, abrangendo os aspectos estruturais contemplados na resolução 170 do CONANDA. Percebe-se que os conselhos Tutelares da região da AMREC, apresentam diferenças entre si, tanto em sua estrutura, quanto em sua forma de se relacionar com a rede de atendimento, que implica nas ações deste órgão proteção aos direitos de criança e adolescentes.

Palavras-chave: Direito da Criança e do Adolescente. Conselhos Tutelares. Estrutura dos Conselhos.

ABSTRACT

The article aims to analyze the structure of the Tutelary Councils of the region of the Association of Municipalities of the Carboniferous Region - AMREC, as well as if the lack of structure influences the effectiveness in the care of the Tutelary Councils. Initially, in its theoretical body, it presents a brief report on the Child and Adolescent Law, its history and achievements, then discusses the Tutelary Council, its characteristics, attributions and its essential character in the system of guarantee of rights. The research techniques involved documentary, bibliographical and field research. The field research was carried out through the application of a questionnaire with objective answers, covering the structural aspects contemplated in CONANDA resolution 170. It is noticed that the tutelary councils of the AMREC region, differ in their structure and how they relate to the care network, which implies the actions of this body to protect the rights of children and adolescents.

Keywords: Child and Adolescent Rights. Tutelary Councils. Council Structure.

¹ Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade Estadual de Santa Catarina (UNESC). Foi Consultor do PNUD/MDS e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Criciúma, Santa Catarina, Brasil. E-mail: ismael@unesc.net

² Graduada em Psicologia e especialista em Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Catarina (UNESC). Conselheira Tutelar no município de Criciúma. Criciúma, Santa Catarina, Brasil. E-mail: rosac227@gmail.com

INTRODUÇÃO

O Conselho Tutelar criado pela Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) é um órgão que compõe o poder executivo, legítimo representante dos interesses da sociedade civil na área da criança e do adolescente, de atuação colegiada, permanente, autônomo e não jurisdicional. Atua exclusivamente com base no Estatuto da Criança e do Adolescente, sempre que ocorrer violação de direito, por ação ou omissão da sociedade e do Estado, pela falta, omissão ou abuso da família. É constituído por representantes da comunidade, uma vez que é o povo que elege seus membros para ser a voz da coletividade, sendo o tempo de mandato de um conselheiro tutelar é de quatro anos.

Desde a criação dos Conselhos Tutelares, passaram-se quase três décadas, de muitas conquistas e avanços, porém ser Conselheiro Tutelar ainda é um grande desafio, a falta de estrutura de trabalho, de políticas públicas, de investimento em capacitação, de reconhecimento financeiro e de conhecimento das suas reais atribuições, torna-se ainda mais difícil e complexa essa função tão importante no sistema de garantia de direito da criança e do adolescente.

O artigo parte de questionamentos e vivências que traduzem a experiência como conselheira tutelar e pretende analisar a estrutura dos Conselhos Tutelares da Região da Carbonífera, constituída por 12 municípios. Para análise, utilizou-se dos parâmetros e critérios presentes na Resolução 170 do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), que dispõe sobre o processo de escolha unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Nesta Resolução estão estabelecidas as diretrizes e normas gerais quanto à política de atendimento à criança e ao adolescente, e ainda, os parâmetros de criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil. Este trabalho aborda a relevância da criação dos Conselhos Tutelares nos municípios pesquisados, enquanto parte do sistema de garantia de direitos.

Para a execução do trabalho as técnicas de pesquisa utilizadas foram bibliográficas e de campo. A pesquisa de campo foi realizada através de um questionário aplicado nos municípios da Associação dos Municípios da Região Carbonífera (AMREC) composta por Balneário Rincão, Criciúma, Içara, Morro da Fumaça, Orleans, Treviso, Cocal do Sul, Forquilha, Lauro Muller, Nova Veneza, Siderópolis e Urussanga.

1 O RECONHECIMENTO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL

A preocupação com a proteção dos interesses da infância e adolescência foi lentamente sendo reconhecido no mundo, por este motivo o Estatuto da Criança e do Adolescente é reflexo dos avanços obtidos no âmbito internacional em favor da infância e adolescência. Em 1989 a Convenção sobre os Direitos da Criança, realizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, debateu compromissos internacionais que abriram caminho para os diálogos, referentes aos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil, que se tornou o primeiro país a adequar a legislação interna aos princípios consagrados pela Convenção.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de direitos aplicáveis à criança e ao adolescente representando, segundo Veronese “[...] um marco na conquista de novos direitos, os quais foram resultado da participação ativa de toda a sociedade junto à Assembleia Nacional Constituinte, num trabalho que se estendeu por mais de um ano” (VERONESE, 1999, p. 44). Desta forma, a Constituição da República Federativa do Brasil, trouxe em seu artigo 6º, direitos sociais à educação, à saúde, a limitação do trabalho, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, sendo que as conquistas relacionadas a crianças e adolescentes foram regulamentadas pelo art. 227, reconhecendo e garantindo seus direitos, trazendo a doutrina da Proteção Integral.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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. (BRASIL, 1988)

Neste contexto, crianças e do adolescente, passam a ser não apenas da família, mas da sociedade de do Estado, definidos assim a tríplex responsabilidade compartilhada.

[...] atividades antes exercidas por organizações como o Movimento de Meninos e Meninas de Rua e Pastoral do Menor, que realizavam na década de 1980, a proteção de crianças e adolescentes da arbitrariedade policial, da criminalização prática do Poder Judiciário na época. A criança e ao adolescente passam a ser percebidos como seres em desenvolvimento, tanto do ponto de vista físico quanto psicológico e social, com necessidades que precisam ser supridas nestas três esferas, em virtude de sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. (SILVA, 1994, p. 215).

A prioridade absoluta que trata a Lei 8.069/90, refere a preferência em receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, principalmente na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Partindo do pressuposto de que a criança e o adolescente estão em condição peculiar de desenvolvimento, o princípio da prioridade absoluta é um mecanismo de proteção e prevalência do melhor interesse da criança. É nesse sentido que a criança e o adolescente passam a ter prioridades na escala de interesses, sendo estes deveres compartilhados entre a família, a sociedade e o Estado. (SOUZA, 2008, p. 32)

A legislação estatutária exige um tratamento especial, prioritário, através do sistema de garantia de direitos com três eixos fundamentais: proteção, atendimento e justiça, o que, para Veronese (2015, p.78), “implica repensar toda lógica assistencial e protetiva para a infância e repensar o papel das políticas públicas, e por fim prevê que haja uma integração operacional do sistema, mais precisamente sob a perspectiva do trabalho em rede”. Estas três dimensões respondem àquilo que se entende por proteção integral aos direitos crianças e adolescentes, colocando as responsabilidades aos entes federados.

O Sistema de Garantia de Direitos introduzido pelo ECA, no art. 86 da Lei 8.069/90, propõe uma nova gestão desses direitos, através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais. A importância desse artigo é, justamente, a expressão política de atendimento, isso porque, o atendimento à criança e ao adolescente foi, ao longo da história, predominantemente isolado e fragmentado. Com o Estatuto, ganhou força a expressão “política de atendimento”, visando designar ações articuladas e integradas. Sendo assim, o Estado assume a responsabilidade em assegurar e efetivar os direitos fundamentais, modificando a forma de atuação que com o Código de Menores.

Os sistemas de garantias estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente muito mais do que harmonia, certamente, guardam entre si implicações funcionais (atribuições, competências e responsabilidades) de necessidade mútua e recíproca, vale dizer, apenas se pode devidamente reconhecer um sentido normativo das regras pertinentes e contidas em cada um daqueles subsistemas, quanto, e, tão-somente referenciar-se mutuamente, segundo a própria sistematicidade estabelecida, haja vista que tais vínculos se operam pelo sentido, orientação e conteúdo (substância) agregados, analiticamente aos desdobramentos possíveis de serem reconhecidos como protetivos e emancipatórios destas novas subjetividades precisamente pela pertinência que guardam com a Doutrina da Proteção Integral. (RAMIDOFF, 2008, p. 44-45)

Assim é com o Estatuto da Criança e do Adolescente, que instaurou outras formas de relação do Poder Público com a comunidade, com destaque para a uma nova forma de organização e de participação da sociedade civil denominado Conselho Tutelar, que mesmo nos tempos atuais ainda busca firmar-se como legítimo representante da sociedade no sistema de garantia de direitos.

2 O CONSELHO TUTELAR COMO EXPRESSÃO DA CIDADANIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Partindo do pressuposto de que o Conselho Tutelar, pela forma em que é constituído, é um legítimo representante da sociedade brasileira, buscando ainda nos dias de hoje, desvincular sua

imagem de conceitos equivocados para efetivar-se como integrante do sistema de garantia de direitos, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com a implementação da ECA, crianças e adolescentes passaram a ter seus direitos fundamentais garantidos, porém, eles por si só não são efetivados. Por este motivo, se faz necessário à articulação da família, sociedade e Estado para que se possa garantir a todas crianças e adolescentes uma vida digna, algo que deveria ser inerente de todo ser humano.

Neste contexto, destaca-se a atuação do Conselho Tutelar na proteção contra violação dos direitos. Entre os argumentos que justificaram a criação desta nova estrutura, está o fato dos Conselheiros Tutelares serem escolhidos pela sociedade civil, com a finalidade de desjudicializar procedimento para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Trata-se de um espaço legítimo da comunidade, que através de seus representantes, busca atender as suas crianças e adolescentes e famílias com o intuito de zelar pelo cumprimento dos seus direitos. Assim, nas

[...] discussões do anteprojeto de lei que deu origem ao ECA, a tônica era marcada pela avaliação da necessidade de um órgão popular distribuidor de justiça social, célere e com mínimo de formalidade, que pudesse solucionar no próprio município casos individuais caracterizados pelo descumprimento aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Verdadeira instância administrativa, preferencialmente composta por profissionais versados nas questões relativas à infância e juventude, o Conselho Tutelar atuaria nos casos onde a valoração jurídica seria secundária ante a premência do pronto atendimento, capaz de rapidamente concretizar a proteção especial, resumida em medidas de proteção destinadas a crianças e adolescentes. (SILVA, 1994, p. 215)

O Conselho Tutelar possui como característica ser permanente, sendo que uma vez criado por lei municipal não poderá mais ser desconstituído, autônomo, no sentido de que não é subordinado a nenhum outro órgão, sendo apenas vinculado ao poder executivo, e não jurisdicional, ou seja, não julga, mas encaminha e delibera sobre políticas públicas (ROSÁRIO, 2002, p. 18).

Para Costa, como órgão deliberativo, o Conselho Tutelar.

[...] é o mais legítimo instrumento de pressão para que o Estatuto da Criança e do Adolescente seja uma realidade no país, pois força a implantação dos mecanismos necessários ao atendimento digno aos direitos de todas as crianças e adolescentes, independentemente das situações em que estejam envolvidas. (COSTA, 2002, p.78).

Conforme o artigo 132 da lei 8069/90, em cada município haverá, no mínimo um Conselho Tutelar, composto por cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de quatro anos. Segundo Lima, os Conselhos Tutelares são em essência,

[...] uma alternativa que funcionalmente pretende trazer eficácia as ações governamentais e não-governamentais em termos de políticas públicas, pois uma vez que se divide a competência para atuação entre os entes da federação e dos demais seguimentos da sociedade civil organizada, torna mais simples legitimar os programas e ações sociais. (LIMA, 2007, p. 49).

Desse modo, quanto a exigência de requisitos, para que um cidadão possa ser Conselheiro Tutelar, são necessários: idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residência no município, sendo indispensáveis para o exercício da função. Cabe lembrar, que a lei municipal poderá dispor de outros requisitos além deste previsto no ECA.

Segundo Silva (2011, p. 22) o Conselho Tutelar “se apresenta como um mecanismo de defesa dos direitos da criança e do adolescente pelo fato de receber as notícias de ameaça ou de violação de direitos e, por conseguinte, pode se constituir como verdadeira caixa de ressonância das necessidades”.

O Conselho Tutelar não proporciona nenhum atendimento de necessidades, não executa nenhum programa e não presta assistência, mas cabe a ele tomar as devidas providências para que os direitos sejam atendidos, requisitando serviços públicos, aplicando e participando e orientando a formulação de políticas públicas. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 136, descreve as atribuições dos Conselheiros Tutelares. Portanto, deve zelar pelo cumprimento de direitos e garantir absoluta prioridade e efetivação de políticas pública voltada a criança e adolescente. Neste sentido, destaca-se como atribuições Conselho Tutelar:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
 - II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
 - III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
 - IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
 - V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
 - VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
 - VII - expedir notificações;
 - VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
 - IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
 - X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;
 - XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.
 - XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência
 - XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. (Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014)
- Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as

providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

Assim, o Conselho Tutelar atenderá as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII, quando houver situação de risco, por ação ou omissão da sociedade ou do Estado ou por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e até mesmo em razão de sua conduta. São ainda atribuições, fiscalizar as entidades governamentais e não governamentais responsáveis pelo atendimento à criança e ao adolescente conforme o artigo 95 do ECA.

Uma função fundamental é o assessoramento do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, que deve dar um enfoque prioritário, e em regime de prioridade absoluta, à criança e ao adolescente do município.

A forma como foram dispostas as atribuições do Conselho Tutelar provocam uma mudança social, promovendo crianças e adolescentes como cidadãos e sujeitos de direitos. O Conselho Tutelar não é eminentemente técnico, para enfrentar questões técnicas, e sim essencialmente político, devendo articular e mobilizar políticas públicas, e para tanto devem utilizar-se do colegiado para ganhar efetivamente força de representação junto ao poder público e a sociedade. Devido à complexidade desta função suas ações são essencialmente colegiadas e só desta forma deve funcionar, para assim garantir a legitimidade de suas decisões.

Pode-se dizer então, que o Estatuto da Criança e do Adolescente, direciona e define as características da instituição Conselho Tutelar, como um legítimo representante da sociedade, com a finalidade de zelar pelos direitos da criança e do adolescente, porém sua estrutura de funcionamento fica a cargo de cada município conforme o art. 134 do ECA, ao qual o poder executivo municipal deverá garantir ao Conselho Tutelar as condições para o seu efetivo funcionamento.

3 DIMENSÕES ESTRUTURAIS E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES NO ÂMBITO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A legislação estatutária deixou a cargo da lei municipal estabelecer critérios e requisitos específicos para o funcionamento do Conselho Tutelar, como dias de funcionamento, horários e remuneração, considerando as necessidades específicas de cada município, no qual, constará na lei orçamentária a previsão anual dos gastos que o órgão terá, visando o bom andamento na execução de suas funções. Cabe lembrar que o Conselho Tutelar é constituído de cinco membros, e deve haver o cuidado de se garantir sempre a existência de suplentes, realizando-se inclusive, a

qualquer tempo, o processo de escolha complementar para preenchimento dessas funções, tendo em vista que o Conselho Tutelar não pode funcionar sem o número de conselheiros estabelecido por lei, sob pena de suas ações se tornarem inválidas.

Com a finalidade de dar parâmetros referenciais para nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, em 10 de dezembro de 2014, o CONANDA alterou a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010, para dispor sobre o processo de escolha unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar, publicando a resolução nº 170. Nesta Resolução estão dispostas e estabelecidas as diretrizes e normas gerais quanto à política de atendimento à criança e ao adolescente, dispondo ainda sobre os parâmetros de criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, mais especificamente em seu artigo 4º:

A Lei Orçamentária Municipal ou do Distrito Federal deverá estabelecer, preferencialmente, dotação específica para implantação, manutenção, funcionamento dos Conselhos Tutelares, bem como para o processo de escolha dos conselheiros tutelares, custeio com remuneração, formação continuada e execução de suas atividades.

§1º Para a finalidade do caput, devem ser consideradas as seguintes despesas:

- a) custeio com mobiliário, água, luz, telefone fixo e móvel, internet, computadores, fax, entre outros necessários ao bom funcionamento dos Conselhos Tutelares;
- b) formação continuada para os membros do Conselho Tutelar;
- c) custeio de despesas dos conselheiros inerentes ao exercício de suas atribuições, inclusive diárias e transporte, quando necessário deslocamento para outro município;
- d) espaço adequado para a sede do Conselho Tutelar, seja por meio de aquisição, seja por locação, bem como sua manutenção;
- e) transporte adequado, permanente e exclusivo para o exercício da função, incluindo sua manutenção e segurança da sede e de todo o seu patrimônio;
- f) processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.

§2º Na hipótese de inexistência de lei local que atenda os fins do caput ou de seu descumprimento, o Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar ou qualquer cidadão poderá requerer aos Poderes Executivo e Legislativo, assim como ao Ministério Público competente, a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis.

§3º A gestão orçamentária e administrativa do Conselho Tutelar ficará, preferencialmente, a cargo do Gabinete do Prefeito ou ao Governador, no caso do Distrito Federal.

§4º Cabe ao Poder Executivo garantir quadro de equipe administrativa permanente, com perfil adequado às especificidades das atribuições do Conselho Tutelar.

§5º O Conselho Tutelar requisitará os serviços nas áreas de educação, saúde, assistência social, entre outras, com a devida urgência, de forma a atender ao disposto no artigo 4º, parágrafo único, e no artigo 136, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.069, de 1990.

§6º Fica vedado o uso dos recursos do Fundo Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente para quaisquer fins que não sejam destinados à formação e à qualificação funcional dos Conselheiros Tutelares.

Portanto, para que a atuação dos Conselheiros Tutelares esteja em acordo com a Resolução 170 do CONANDA, o município deve oferecer espaço físico com mobiliário que comporte a atuação do colegiado e a privacidade dos atendimentos, de forma a evitar prejuízos à imagem e à intimidade das crianças e adolescentes e famílias atendidas. A sede deve estar localizada em local de fácil acesso, preferencialmente já constituído como referência de atendimento à população, e

que contenha, placa indicativa, contendo salas para recepção ao público e serviços administrativos, como também, materiais de experiente e transporte entre outros.

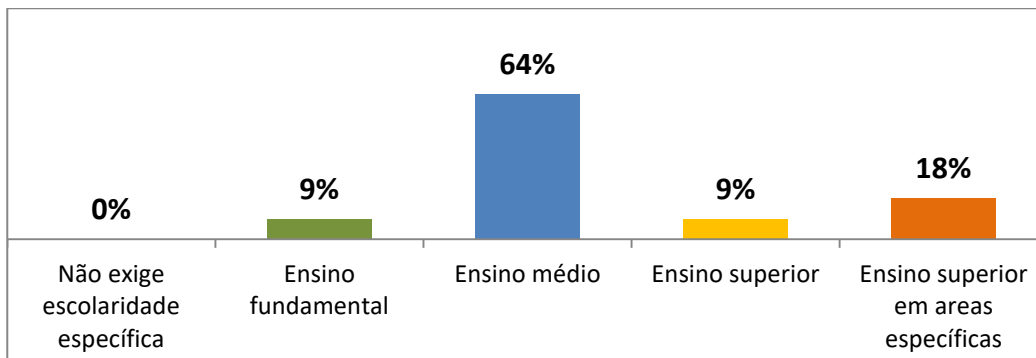
Todas essas ações buscam acima de tudo, garantir a dignidade do atendimento da população, que procura no Conselho Tutelar a garantia dos direitos adquiridos por lei e que nem sempre são respeitados pelo poder público, além disso, a ausência ou inexistência de uma rede de serviços integrada e articulada, a falta de entendimento dos integrantes da rede de atendimento das reais atribuições do Conselho Tutelar, determinam as condições para efetivação das medidas de proteção aplicadas, como também, o reconhecimento do trabalho dos conselheiros tutelares, que são os legítimos representantes e guardiões dos direitos das crianças e adolescentes, mas que para tanto precisam de estrutura adequadas ao bom de funcionamento e de políticas públicas, para assim cumprir efetivamente com seu papel.

4 ANÁLISE DAS CONDIÇÕES ESTRUTURAIS DOS CONSELHOS TUTELARES DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA

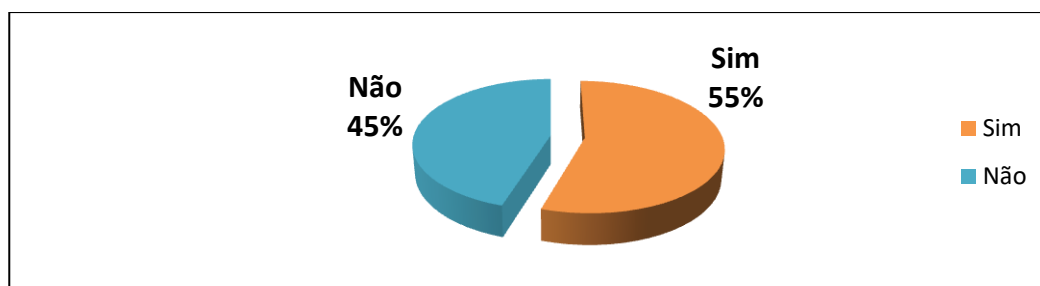
A pesquisa de campo que foi realizada junto aos Conselhos Tutelares dos 12 municípios da AMREC, através de aplicação de um questionário com respostas objetivas e descritivas, abrangendo os aspectos estruturais contemplados na resolução 170 do CONANDA e no art.134 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Cada conselho Tutelar respondeu um questionário em colegiado levando em consideração a decisão colegiada e não individual de cada conselheiro.

A primeira questão levantada foi quanto a composição do Colegiado, em todos os municípios pesquisados, os Conselho Tutelar estão constituídos com 05 membros, conforme preconiza o art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, não podendo a lei municipal contrariar este aspecto, para que seja garantida a atuação colegiada e a legitimidade de suas deliberações.

No que tange a escolaridade, observa-se que 64% dos conselheiros possuem ensino médio, sendo que a escolaridade mínima é definida pela lei municipal. Cabe aqui destacar a continua necessidade de aperfeiçoamento, já que a função exige a confecção de documentos, ofícios e encaminhamentos para a rede de atendimento, como também ao poder judiciário.

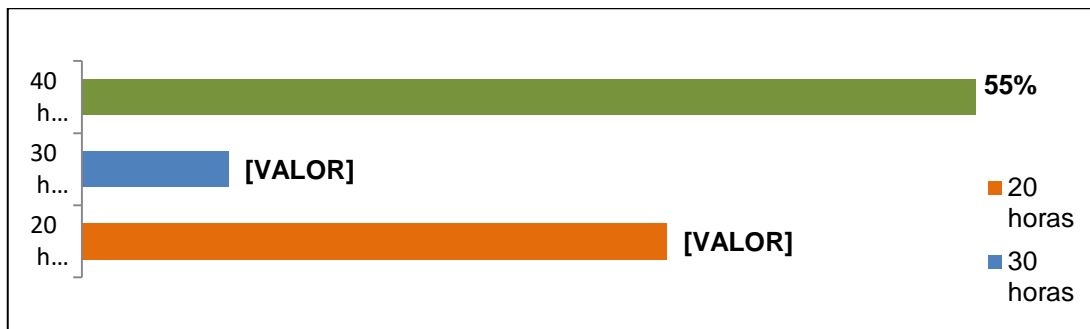


Considerando que o Conselho Tutelar não pode funcionar com menos que cinco integrantes, para que se constitua um colegiado, em caso de afastamento do conselheiro titular por férias, licença maternidade ou paternidade, licença de saúde, entre outros, um suplente deve assumir a função com todos os poderes inerentes a ela. Assim questionou-se: nos casos de afastamento de um Conselheiro Tutelar (titular), em função de férias ou licença maternidade, os suplentes são chamados para a vaga?



A Resolução 170 do CONANDA em seu art. 16 fala que ocorrendo vacância ou afastamento de quais quer dos membros titulares do Conselho Tutelar, o Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal convocará imediatamente o suplente para o preenchimento da vaga. Porém, pode-se observar em 45 % dos conselhos pesquisados, não existe a substituição de conselheiros titulares por suplentes em caso de afastamento, comprometendo assim a legitimidade das deliberações do colegiado.

Quanto à carga-horária dos exercidas pelos Conselhos Tutelares dos municípios da AMREC, encontra-se de forma bastante diversificada, conforme gráfico abaixo.

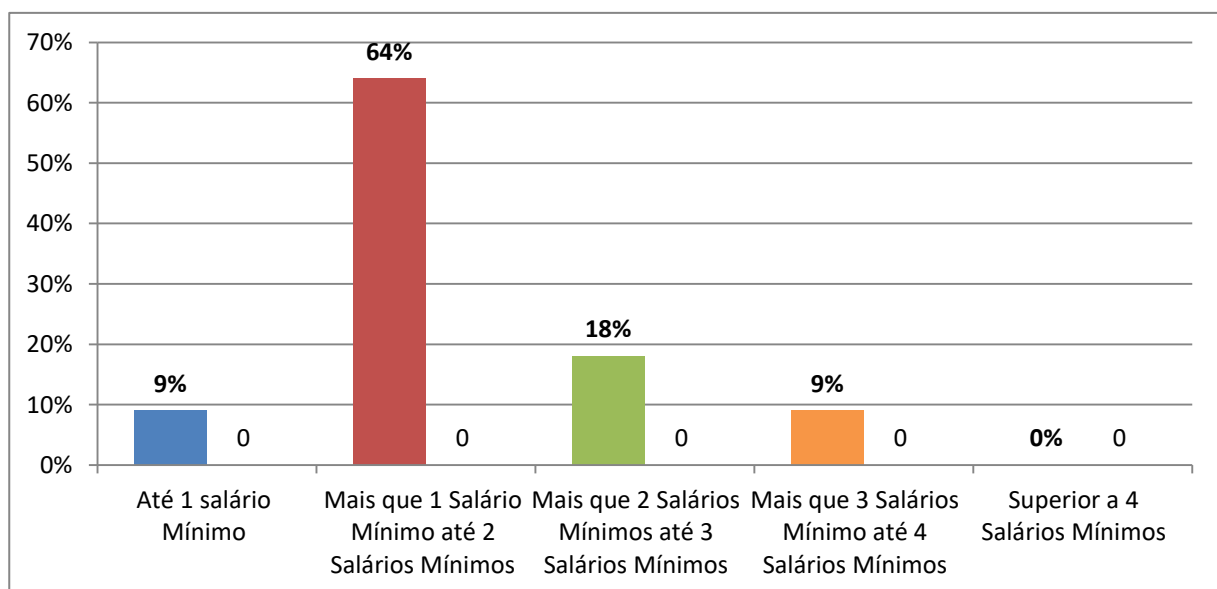


O Estatuto da Criança e do Adolescente não dispõe sobre a forma como se dará a jornada de trabalho dos membros do Conselho Tutelar, incumbindo ao Município, diante da sua realidade local esta definição. Sendo que no que se refere aos conselhos da AMREC, 55% tem uma carga horária de 40 horas semanais.

Complementando a questão anterior, perguntou-se aos colegiados se exerciam a função de forma exclusiva, considerando a lei municipal. As respostas foram: 91% dos Conselhos Tutelares exercem de forma exclusiva e 9% não, sendo que em 82% dos Conselhos Tutelares estão previstos a exclusividade na lei municipal.

Assim, com relação a dedicação exclusiva, exigência justifica-se pela realização do sobreaviso e pela complexidade da função. No entanto, é fundamental que a Lei Municipal seja coerente neste aspecto, prevendo uma remuneração equivalente ao trabalho realizado.

Relativo a questões salariais, as disparidades são significativas, observa-se que em grande parte está concentrada na faixa de um a dois salários mínimos.



Quando questionados, se recebiam horas extras, apenas 9% dos Conselhos Tutelares disseram que sim. Contudo, em sua grande maioria realizam compensação das horas trabalhadas na modalidade de sobreaviso, o que representa 64% dos Conselhos Tutelares.

De acordo com Estatuto da Criança e do Adolescente, incumbe à administração municipal assumir as despesas com a implantação, manutenção, funcionamento dos Conselhos Tutelares e a remuneração dos conselheiros está inclusa nestas despesas. Estes direitos legais incluem ainda cobertura previdenciária, gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal; licença-maternidade, licença-maternidade e gratificação natalina.

O artigo 134 do ECA, em seu parágrafo único, dispõe acerca da remuneração e dos direitos sociais do Conselheiro Tutelar, por sua vez, o CONANDA, nos artigos 38 e 39 da resolução 170, reforça estes direitos afirmando que a função é de relevância pública e que deve ocorrer em regime de dedicação exclusiva. Porém, as questões referentes ao pagamento de horas extras ou de compensação das horas em sobreaviso, não encontram amparo legal.

O direito ao pagamento das horas extras trabalhadas como os demais direitos trabalhistas são conquistas essenciais, que precisam ser legalmente garantidos a todos os conselheiros, que mesmo após quase três décadas de vigência do Estatuto luta pelo reconhecimento da função como qualquer outro trabalhador.

No que tange a capacitação, questionou-se a realização da capacitação continuada, apenas 36% disseram que sim, e que sua ocorrência é em parte no município onde atua e também em outros municípios, mesmo estando prevista em lei estatutária, por outro lado há a exigência pela excelência no atendimento é cada vez maior.

Com relação ainda as capacitações, pode-se dizer, que todos os conselheiros receberam capacitação antes da posse. Cabe destacar que a participação dos Conselheiros Tutelares em eventos de qualificação funcional e formação continuada é fundamental para o adequado exercício de suas atribuições no sentido de garantir um adequado atendimento as crianças e adolescentes do município.

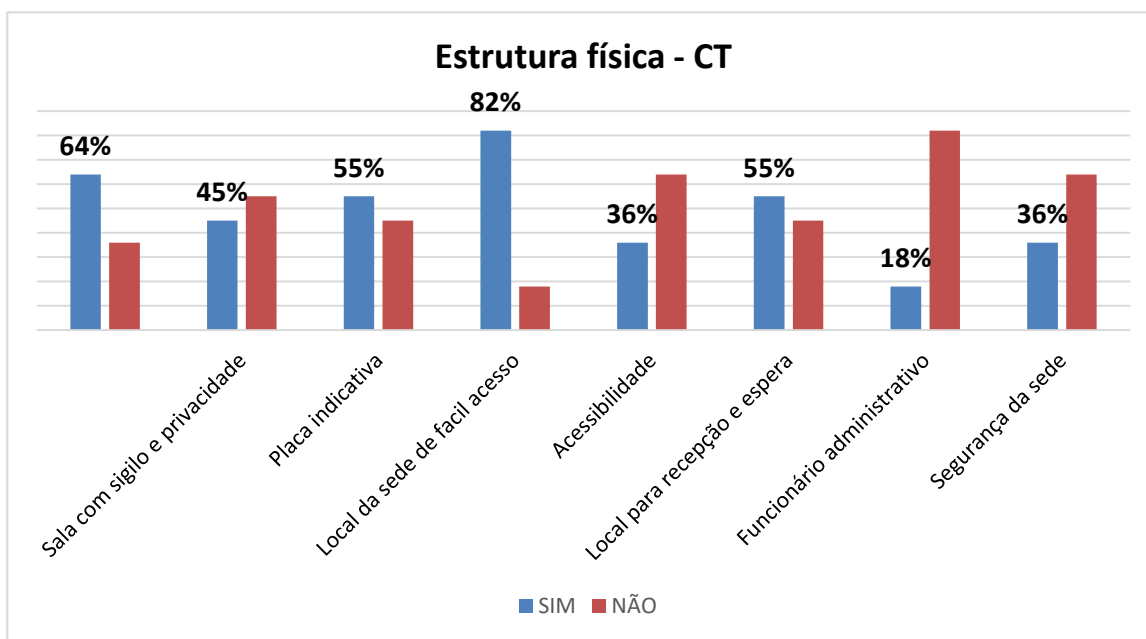
Um dos elementos centrais ao bom funcionamento do Conselho Tutelar é a estrutura física, inclusive o CONANDA emitiu Resolução indicando as condições básicas ao exercício da função.

Casos de violação de direitos e maus tratos contra a criança e adolescente podem existir em qualquer lugar e estão presentes em todas as classes sociais. Denunciar esses casos é essencial para cessar violência. Por isso, a denúncia ou notificação são a base do trabalho do Conselho Tutelar e podem ser realizadas de algumas formas inclusive anonimamente. Segundo os Conselhos Tutelares pesquisados 91% das denúncias são realizadas por telefone e apenas 9% por e-mail, foram citadas ainda as denúncias feitas por pessoalmente.

Um dos dados importante é relativo a computadores com acesso à internet, 82% dos conselhos pesquisados possuem, porém, 18% ainda trabalham sem este item que é essencial para a para alimentar os dados do Sistema de informação para a Infância e Adolescência – SIPIA, que é um sistema online. Isso se reflete no fato de que 82% dos Conselhos Tutelares não registram

nenhum atendimento no SIPIA. Sem alimentar o sistema o conselho fica prejudicado quanto ao levantamento de dados dos atendimentos realizados, importantíssimos para a implementação de políticas públicas.

Os Conselhos Tutelares foram questionados quanto à estrutura física em oito dimensões.



Em seu capítulo III, a Resolução 170, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, trata da estrutura física da sede dos Conselhos Tutelares, estipulando que o município deve oferecer espaço físico com mobiliário que comporte a atuação do colegiado e a privacidade dos atendimentos, de forma a evitar prejuízos à imagem e à intimidade das crianças e adolescentes, desta forma, a sede do Conselho deve estar em local de fácil acesso, preferencialmente já constituído como referência de atendimento à população, contendo entre outros, placa indicativa, sala reservada para o atendimento, devendo estar em um local de fácil acesso a população.

Usando como parâmetro a Resolução 170, pode-se observar a precariedade da estrutura das sedes dos conselhos pesquisados, onde 55% considera que as salas de atendimento não proporcionam o sigilo necessário e 36% sequer possuem sala para atendimento individual; 45% não possuem placa indicativa nem sala para recepção; 64% não possui pessoal administrativo para recepção e arquivamento de documentos, como também, 64% das sedes não tem acessibilidade, mas a maioria (82%) considera que o local onde a sede está é de fácil acesso à população. Isto viola as garantias fundamentais ao bom exercício do Conselho Tutelar, devendo-se o Ministério Público observar tais violações às normas.

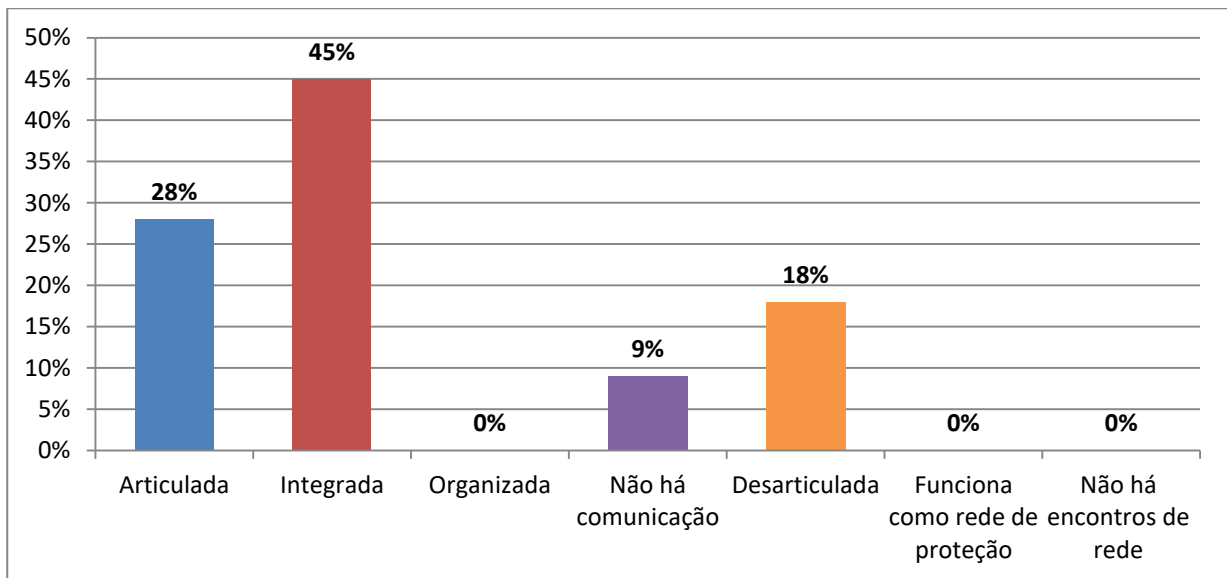
Uma das questões que mais importantes a serem discutidas no trabalho do conselheiro tutelar é a segurança. Em uma recomendação, datada de 13 de fevereiro de 2015, o CONANDA, se manifesta da seguinte forma,

[...] que quando caracterizada a ameaça à vida ou a violação da integridade física e psicológica dos conselheiros tutelares no exercício regular de suas funções, as Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal adotem as providências necessárias a fim de garantir a segurança mínima ao Conselheiro Tutelar para a efetividade de suas atividades, com a finalidade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. (BRASIL, CONANDA, 2015)

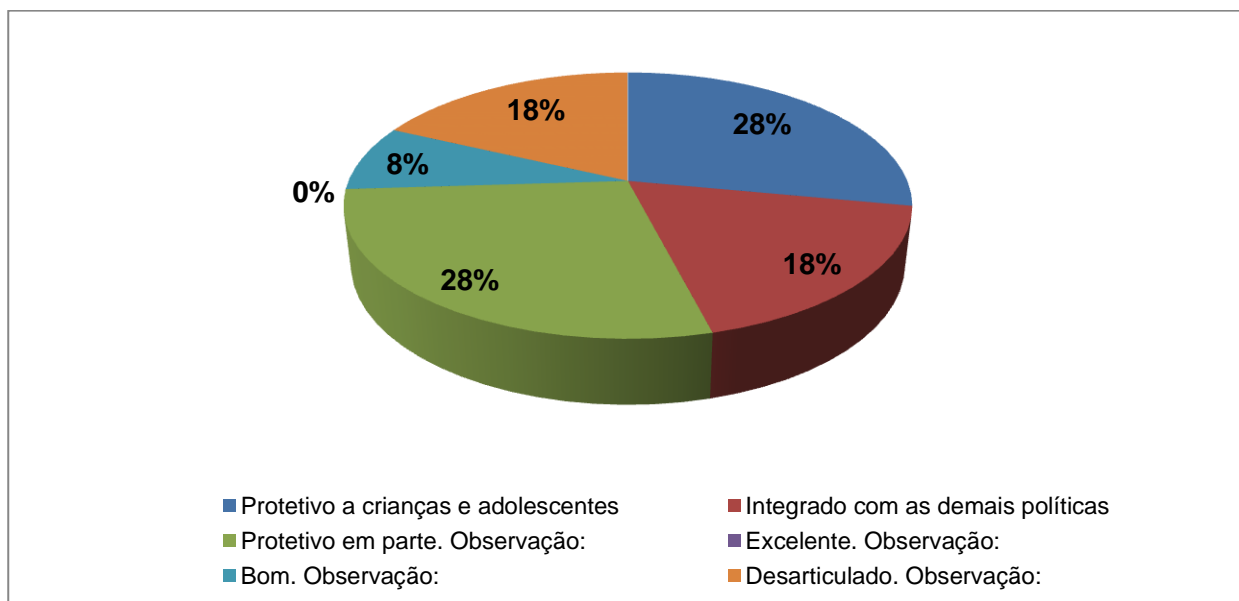
Na pesquisa realizada, os conselheiros foram questionados com relação segurança na sede em 64% responderam não se sentem seguros. Porém, a questão da segurança vai muito além dos atendimentos realizados na sede, ela envolve todo o trabalho do conselheiro, como visitas para verificação de denúncias, saídas noturnas em sobreaviso onde muitas vezes estão apenas um conselheiro e o motorista, sem contar com a constante ameaça à integridade psicológica, pelo excesso de trabalho e pela responsabilidade durante os atendimentos.

Um dos grandes avanços no país na última década foi a entrega dos kits aos Conselhos Tutelares, que foram compostos por carros, computadores e bebedores, apesar de não atingir 100% dos Conselhos no Brasil, muitos receberam este equipamento. Assim, foram questionados aos Conselhos Tutelares da AMREC quanto a existência de veículo próprio, 91% possuem. Contudo, com relação ao transporte dos conselheiros, pode-se observar que 55% dos Conselhos Tutelares analisados não possuem motorista para realizar os atendimentos, desta forma, os próprios conselheiros dirigem, sendo que 36%, não tem motorista a disposição para os atendimentos em sobreaviso, assim, neste caso são os próprios conselheiros que dirigem, caracterizando desvio de função. Sobre o deslocamento dos conselheiros, o CONANDA diz “que é imperioso prever (e prover) os meios necessários ao rápido acionamento e deslocamento do conselheiro até o local da ocorrência para que não haja prejuízo ao atendimento”.

Quanto à rede de atendimento, todos os Conselhos Tutelares pesquisados, acreditam que seu município possui uma rede de atendimento, considerando como 28% articulada, 45% integrada com as políticas públicas, porém, nenhum Conselho Tutelar considera que a rede de atendimento funciona como rede de proteção, sendo citado por um conselho que a falta de um protocolo de atendimento como um problema a ser discutido. Em sua maioria, os Conselhos Tutelares, enxergam a rede de atendimento como protetiva, protetiva em partes ou articulada, entretanto 18% consideram a rede desarticulada.



Outra perspectiva foi trazer os seguintes questionamentos. Como seu Conselho avalia o atendimento prestado pela rede de atendimento a criança e ao adolescente em seu município?



Para analisar de forma mais efetiva os dados acima, devemos levar em conta que a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes demanda, necessariamente, da articulação e integração dos órgãos de atendimento, proteção e justiça de direitos, tendo em vista o fortalecimento da rede de proteção à infância. É importante ainda que o conselheiro conheça o funcionamento e as reais atribuições dos serviços existentes no seu município, devendo ainda fiscalizar seu funcionamento.

O Conselho Tutelar e a rede de proteção deveriam funcionar como parceiros estratégicos, na identificação, acompanhamento e encaminhamento dos casos, favorecendo a agilidade e efetivação dos atendimentos prestados, porém, quando isso não ocorre, como na maioria dos

municípios pesquisados, a articulação da rede de proteção e o atendimento ficam prejudicados, causando o conhecido vai e vem das famílias até os serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando ao fim desta jornada, foi possível perceber o quanto ainda há para se pesquisar e estudar, sobre os Conselhos Tutelares de forma geral, essa necessidade se destaca ainda mais quando o tema é sua estrutura de funcionamento.

Iniciamos aplicando o questionário da pesquisa nos 12 municípios da AMREC (Associação dos Municípios da Região Carbonífera), integrada pelos municípios de Içara, Lauro Muller, Morro da Fumaça, Nova Veneza, Siderópolis, Urussanga, Forquilha, Cocal do Sul, Treviso, Orleans, Balneário Rincão e Criciúma, que possui dois Conselhos Tutelares, porém, apenas o II Conselho Tutelar participou da pesquisa, em função de que o pesquisador é conselheiro tutelar do I Conselho Tutelar de Criciúma. A medida que os questionários da pesquisa foram enviados aos Conselhos Tutelares de cada cidade, percebeu-se uma certa resistência de alguns conselhos em responder as questões, o que resultou em um tempo maior para o recebimento dos questionários e análise dos dados.

Os dados observados na pesquisa respaldam as peculiaridades dos Conselhos Tutelares em sua concepção, pois trazem consigo as características das leis municipais, mesmo seguindo as diretrizes apontadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Neste contexto, os conselhos Tutelares da região da AMREC, apresentam diferenças entre si, tanto em sua estrutura, quanto em sua forma de se relacionar com a rede de atendimento. A pesquisa realizada proporcionou uma riqueza muito grande de dados, de elementos para análise e de questões que geram opiniões controversas entre os Conselhos Tutelares.

A disparidade da estrutura física é um dos aspectos que mais chamam a atenção, quando ainda encontramos sedes sem placa indicativa, sem segurança pondo em risco a integridade física dos conselheiros, sem salas adequadas para atendimentos, comprometendo o sigilo, que é um item primordial para uma escuta adequada. Além disso, em alguns municípios os próprios conselheiros dirigem o carro durante a averiguação das denúncias, como também, são eles que realizam os trabalhos administrativos, como arquivamento de documentos, atendimento de telefone, entre outros.

Outro fato importante em toda a problemática levantada, é a questão do SIPIA, pois segundo a pesquisa realizada os municípios em geral não abastecem o sistema com todos os atendimentos, sendo que a grande maioria não registra nenhum atendimento no sistema. Essa

defasagem reflete de forma decisiva na falta de dados, levando ao descumprimento de uma das atribuições mais importantes do Conselho Tutelar, que está no art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que é de assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. A carência de dados reflete ainda, na falta de políticas públicas voltada a crianças e adolescentes, dificultando o trabalho do próprio Conselho pela falta de opção para aplicação das medidas de proteção.

A questão salarial e os direitos trabalhistas também merecem algumas ponderações, tendo em vista que a grande maioria dos conselheiros, além de receberem uma média salarial de dois salários mínimos, não recebe pelas horas trabalhadas em sobreaviso. As dificuldades para a conquistas de direitos se deve o fato que os membros do conselho Tutelar não têm qualquer vínculo empregatício com o executivo, exercem um cargo eletivo, tendo uma relação jurídica com o município regida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Lei Municipal específica relativa ao órgão, e não pela Consolidação de Leis do Trabalho –CLT.

Nos municípios em que a lei determina que se cumpra 40 horas semanais de trabalho mais o sobreaviso, a carga horária excessiva e desgastante fica clara, quando analisamos que, além das 40 horas, somam-se os plantões noturnos semanais, mais os de final de semana, sem direito a remuneração e muitas vezes sem direito a compensar as horas trabalhadas. Cabe aqui uma pergunta, se há limite de carga horária de trabalho para outros trabalhadores, porque não existe este limite para o Conselheiro Tutelar, tendo em vista que o artigo. 7º inciso XIII, da Constituição Federal, diz que a jornada de trabalho terá a duração de no máximo 08 horas diárias, com o limite de 44 horas semanais. Com certeza este assunto merece aprofundamento e um amplo debate por parte não só dos Conselheiros Tutelares, mas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, Ministério Público e prefeituras.

Tendo em vista os aspectos observados na pesquisa, pode-se dizer que os Conselhos Tutelares da Região da AMREC, necessitam de forma urgente adequar-se as diretrizes apresentadas na Resolução 170 do CONANDA, para que lhes sejam dadas condições apropriadas de trabalho, tendo em vista a relevância e complexidade da atividade desenvolvida, que é de caráter continuado em função das horas trabalhadas em sobreaviso. Infelizmente a maioria dos gestores municipais, além de não levar em consideração a importância da função, tem uma visão distorcida sobre o Conselho Tutelar por desconhecer suas reais atribuições.

Sobre tudo isso, cabe aos Conselheiros Tutelares, cobrarem do poder público ideais condições de trabalho, tendo em vista que a falta de condição afeta diretamente a capacidade dos Conselhos para agirem segundo sua finalidade. Devem cobrar ainda, capacitação continuada, para que através do conhecimento, haja empoderamento, conhecimento de suas reais atribuições e de seu lugar dentro do Sistema de Garantia de Direitos.

Portanto, o presente trabalho de pesquisa serve como um instrumento, para que os conselheiros possam ter um real conhecimento da sua realidade e desta forma lutar por sedes bem estruturadas e adequadas para os atendimentos, pelo funcionamento do SIPIA e cadastramento integral de dados, salários compatíveis com a importância da função, carga horária justa e por uma rede de proteção que funcione realmente como rede. Por fim, que este trabalho sirva para impulsionar a luta dos conselheiros por seus próprios direitos, gerando assim consciência da sua importância para a sociedade como órgão de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, José Eduardo de. **Conselho Tutelar: cem ou sem caminhos**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.
- BRAGAGLIA, Monica. **Conselho Tutelar: Gênese, Dinâmica e Tendências**. Canoas: Editora da Ulbra, 2002.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Senado Federal: Brasília, 1990.
- CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Resolução 170, 10 de dezembro de 2014**. Disponível em: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/.arquivos/.spdca/.arqcon/170resol.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do Direito da Criança e do Adolescente**. Revista do Direito, v. 29, p. 22-43, 2008.
- CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da Criança e do Adolescente**. Criciúma: UNESC, 2009.
- COSTA, Ana Paula Motta. Elementos que favoreceram e incidiram sobre a criação do Conselho Tutelar. In: BRAGALIA, Mônica; NAHRA, Clicia Maria Leite (Orgs). **Conselho Tutelar: gênese, dinâmica e tendências**. Canoas: Edulbra, 2002.
- KONSEN, Afonso Armando. **Conselho Tutelar, Escola e Família: parcerias em defesa do direito a educação**. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id194.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2018.
- RAMIDOFF, Mario Luiz. **Direito da Criança e do Adolescente: Teoria Jurídica da Proteção Integral**. Curitiba: Vicentina, 2008.
- SÊDA, Edson. **A criança e os princípios gerais: concepção da cidadania segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Edição Adês, 2004. Disponível em: www.edsonседа.com.br/acrianprin.doc. Acesso em: 19 abr. 2018.

SILVA, José Luiz Mônico da. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

SILVA, Maria Salete. **Na Fronteira da Defesa de Direitos: A Capacidade de focalização dos Conselhos Tutelares de Santa Catarina**, 2011.

SOUZA, Marli Palma. Crianças e Adolescentes: Absoluta Prioridade? **Revista Katalysis**, n. 2, Florianópolis, 1998.

SOUZA, Ismael Francisco de. Conselho Tutelar: do processo de participação popular à efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano18, n.3820, 16 dez.2013. Disponível em: <http://jus.com.br/26154>. Acesso em: 14 dez. 2017.

SOUZA, Ismael Francisco de; SOUZA, Marli Palma. **Conselho Tutelar e a Erradicação do Trabalho Infantil**. Criciúma, UNESC, 2010.

-VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayara. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

-VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTR Editora, 1999.

recebido em: 15 de julho 2019
aprovado em: 28 novembro 2019