

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas

Milene Barbosa de SOUZA

CONSELHO TUTELAR:

Dificuldades e desafios para o seu fortalecimento e a efetivação da proteção integral à criança e ao adolescente

São Paulo

2014

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas

Milene Barbosa de SOUZA

CONSELHO TUTELAR:

Dificuldades e desafios para o seu fortalecimento e a efetivação da proteção integral à criança e ao adolescente

Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo para obtenção de aprovação do curso Gestão e Políticas Públicas.

Orientador: Eduardo José Grin

São Paulo

2014

Autora: Milene Barbosa de SOUZA

Conselho Tutelar: Dificuldades e desafios para o seu fortalecimento e a efetivação da proteção integral à criança e ao adolescente

Conceito:

Banca Examinadora:

Professor (a)

Assinatura:

Professor (a)

Assinatura:

Professor (a)

Assinatura:

Data de aprovação: ____/____/2014.

“Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes”.

Paulo Freire

RESUMO

O presente artigo tem como tema central o Conselho Tutelar, propondo-se a analisar de forma detalhada o art.131 do Estatuto da Criança e do Adolescente que conceitua referido órgão. Problematizamos sobre como as dificuldades e desafios enfrentados por tal órgão no cumprimento de sua função, afetam diretamente na garantia da proteção integral às crianças e aos adolescentes. Acreditamos que o fortalecimento dos Conselhos Tutelares é uma ação estratégica para a efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente e, por consequência, efetivação da doutrina da proteção integral. A equipagem dos Conselhos Tutelares promovida pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR pode contribuir neste processo de efetivação da proteção integral à crianças e adolescentes, mas ainda não foi suficiente para resolver a problemática enfrentada pelos Conselhos Tutelares.

Palavras-Chave: Conselho Tutelar. Proteção Integral. Criança e Adolescente.

ABSTRACT

This article is focused on the Guardian Council, proposing to examine in detail the art.131 of the Statute of the Child and Adolescent appraises that organ. Problematize about the difficulties and challenges faced by such agency in fulfilling its function, directly affect the guarantee of comprehensive care for children and adolescents protection. We believe that the strengthening of the Guardianship Councils is a strategic move for the realization of the Statute of Children and Adolescents and therefore effect the doctrine of integral protection. The crew of the Guardianship Councils sponsored by the Human Rights Secretariat of the Presidency - SDH / PR may contribute to this effect the full protection of children and adolescents process, but it still was not enough to solve the problems faced by the Guardianship Councils.

Keywords: seletiva ponytail; meio environment; participação popular; gestão of solid wastes; com participação popular public policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resumo nacional de situação dos Conselhos Tutelares do Brasil	22
Tabela 2 – Consolidação de infraestrutura dos Conselhos Tutelares por região	23
Tabela 3 – Consolidação da infraestrutura dos Conselhos Tutelar, por tamanho de município	23

SUMÁRIO

1	Introdução	8
2	Contextualizando o direito da criança e do adolescente no Brasil: a herança do Estatuto da Criança e do Adolescente	09
2.1	O Estatuto da Criança e do Adolescente.....	12
3.	O Conselho Tutelar.....	13
3.1	Conceito	14
3.1.1	Órgão permanente.....	15
3.1.2	Órgão autônomo	15
3.1.3	Órgão não jurisdicional.....	17
3.1.4	Órgão encarregado pela sociedade para <u>zelar</u> pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente	17
4	Conselhos Tutelares: dificuldades e desafios para o seu fortalecimento e a efetivação da proteção integral à criança e ao adolescente	20
5	Considerações finais	28
6	Referência Bibliográficas	39

1. Introdução

O presente trabalho traz como tema central o Conselho Tutelar, órgão criado a partir da Lei Federal nº8.069, de 13 de junho de 1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente. Busca-se como principal objetivo fazer uma análise das dificuldades e desafios enfrentados por referido órgão no exercício de sua função, que é zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente e que, por consequência destas dificuldades e desafios, o Conselho Tutelar acaba tendo uma atuação enfraquecida que interfere diretamente na efetivação da proteção integral de crianças e adolescentes.

A metodologia utilizada para a realização deste trabalho foi fundamentada na pesquisa bibliográfica, consultando-se a legislação e demais doutrinas sobre o tema.

Inicialmente faremos uma contextualização do direito da criança e do adolescente no Brasil, demonstrando assim qual a herança histórica do Estatuto da Criança e do Adolescente, pois como se verificará, as políticas dirigidas à infância sempre foram na perspectiva do controle da população pobre e a doutrina vigente à criança e ao adolescente era a doutrina da situação irregular, voltada apenas para os “menores” delinquentes e abandonados.

Assim, veremos que o Estatuto da Criança e do Adolescente representa um avanço e uma conquista na luta pelos direitos humanos da infância e adolescência brasileiras e nada mais é do que a concretização do art.227 da Constituição Federal de 1988, artigo este que passa a contemplar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e não mais como “menores” em situação irregular. De forma inovadora e contemplando os princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular, nascem a partir do Estatuto os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.

Posteriormente, passamos a abordar de forma específica o Conselho Tutelar e o art.131 do Estatuto da Criança e do Adolescente que o conceitua como órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (Brasil, 1990). Vamos apresentando já algumas dificuldades enfrentadas pelo Conselho Tutelar no exercício de sua autonomia e na sua função de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, muitas vezes confundida com o dever de atender e executar direitos, distorcendo e desviando totalmente da natureza para o qual o órgão foi criado. Ansioso

A seguir, faremos uma análise das dificuldades e desafios enfrentados pelo Conselho Tutelar no que diz respeito ao seu fortalecimento e na efetivação da proteção integral à

criança e ao adolescente. Faremos uma abordagem de alguns dos resultados e desafios do Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares realizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em 2012 junto aos Conselhos Tutelares de todo o Brasil, e que, conforme aponta o Cadastro Nacional, em municípios pequenos, com menos de 20 mil habitantes, a falta de infraestrutura é ainda mais grave. A falta de estrutura, a falta de capacitação e qualificação aos conselheiros tutelares e até mesmo a falta de entendimento pelos atores do Sistema de Garantias de Direitos à Criança e ao Adolescente (SGDCA) sobre o verdadeiro papel e função do Conselho Tutelar, são os elementos de maior desafio e dificuldades aos Conselhos Tutelares. Por consequência a tais desafios, a proteção integral à criança e ao adolescente fica totalmente enfraquecida.

Por fim, apresentamos as considerações finais que destaca que o fortalecimento dos Conselhos Tutelares é uma ação estratégica para a efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente, e é ação extremamente necessária que deve ser assumida primeiramente pelos próprios Conselhos Tutelares, que precisam ser protagonistas neste processo e se empoderarem da função e da atribuição para o qual foram criados. Acreditamos que também os demais atores do SGDCA devem assumir este compromisso de fortalecimento dos Conselhos Tutelares, pois a proteção integral à criança e ao adolescente é o objetivo comum a todos estes atores e a construção se faz de forma coletiva.

2. Contextualizando o direito da criança e do adolescente no Brasil: a herança do Estatuto da Criança e do Adolescente

A história da infância no Brasil perpassou por diferentes ângulos, tanto no que se refere ao aspecto jurídico dos marcos legais, quanto no aspecto da assistência e dos grupos religiosos. Nesta história, o foco principal sempre foi a infância pobre, ou seja, crianças e adolescentes que estivessem à margem da sociedade, em situação dita irregular e que não se enquadravam aos padrões estabelecidos. Assim, a tais crianças e adolescentes ficava reservada a solidariedade e piedade de alguns e a indiferença e hipocrisia de outros. As políticas dirigidas à infância sempre foram na perspectiva do controle da população pobre, sempre vista como “perigosa”, de forma que se criou uma distância enorme entre infâncias privilegiadas e os menores marginalizados.

Conforme Rizzini (2011, p.24) ao longo da história a família aparece como aquela que não é capaz de cuidar de seus filhos. E foi a partir deste mito criado em torno da família empobrecida que o Estado justificou sua violenta intervenção na mesma. Juristas delegaram a

si próprios o poder de suspender, retirar e restituir o pátrio poder, sempre que julgassem uma família inadequada para uma criança e tal prática jurídica se deu com o consentimento das elites políticas da época. O Estado fazia intervenção na família não só através da suspensão do pátrio poder, mas também pela apreensão dos menores ditos abandonados, mesmo contra a vontade dos pais. Na lei, as situações definidas como de abandono, eram: não ter habitação certa; não contar com meios de subsistência; estar empregado em ocupações proibidas ou contrárias à moral e aos bons costumes; vagar pelas ruas ou mendigar, etc., situações que só se aplicavam aos pobres.

No século XIX, tornou-se prática recorrente o asilo de órfãos abandonados ou desvalidos, ou seja, daqueles que estivessem fugindo do controle das famílias e ameaçando a “ordem publica”. Para Rizzini (2011, p.20), esta antiga “prática de recolher crianças em asilos, propiciou a criação de uma cultura institucional profundamente enraizada nas formas de “assistência ao menor” propostas no Brasil” e que perduram ainda nos dias de hoje.

Inicia-se no século XX uma nova forma de proteção dos menores. Inicialmente com o Decreto nº16.272 de 20 de dezembro de 1923 que normatizou a proteção aos menores delinqüentes, reconhecendo-os como vítimas da pobreza. Em seguida, em 1927, instituiu-se o Código de Menores com o Decreto nº17.943-A, de 12 de outubro de 1927, o qual já em seu art.1º estabelecia critérios para o reconhecimento de menores em situação irregular, ao dispor que o menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, seria submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção.

No intervalo compreendido entre o Código de Menores de 1927 e o Código de 1979, a atenção à infância se fez presente em várias iniciativas do poder público, como a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941, cujas ações e internações das crianças eram justificadas com os argumentos que sustentaram o Código de 1927.

Quanto ao atendimento dado pelo SAM, Rizzini (2011, p.225) afirma que já a partir da década de 50, referido órgão atingiu uma fama tal que remetia imediatamente à imagem de uma estrutura que representava muito mais uma ameaça à criança pobre do que propriamente proteção. O SAM era conhecido como “Escola do Crime”, “Fábrica de Criminosos”, “Sucursal do Inferno”, “Fábrica dos Monstros Morais” ou mesmo “SAM – Sem Amor ao Menor”.

Tanto pela reivindicação de seus próprios dirigentes, quanto pela opinião pública, o SAM foi extinto em 1964 através da Lei nº4.513, de 1º de dezembro de 1964, que, por sua vez, foi a lei criadora da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e seus respectivos correspondentes nos Estados, as Fundações Estaduais do Bem-Estar (Febem). Coube à

Funabem a formulação e implantação de programas, centralizando a política nacional do bem-estar, cabendo aos níveis estaduais a execução dessas políticas.

Em 1979, através da Lei nº6.697, de 10 de outubro de 1979, instituiu-se o novo Código de Menores, que expressamente adota a *doutrina da situação irregular*, segundo o qual “os menores são sujeitos de direitos quando se encontrarem em estado de patologia social, definida legalmente”, segundo o juiz Allyrio Cavallieri (1984, p.85 *apud* FALEIROS, 2011, p.70). Permaneceu a divisão criança/menor e a associação do “menor” à marginalidade, à delinqüência e à mendicância. Entretanto, vemos que esses denominativos foram substituídos pelo termo criança em “situação irregular”, de qualquer forma, mantendo-se o modelo correccional-repressivo.

Conforme o art. 2º do referido Código, considerava-se em situação irregular:

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

Vê-se pelo contexto histórico que há a necessidade que ao “menor” seja reservado espaços capazes de “curá-lo”, posto que é perturbador da ordem social. Apesar do advento do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, ainda vemos, contra crianças e adolescentes, a prática policialesca fundamentada na idéia da política do menor da década de 1960, na doutrina da situação irregular.

Esse contexto somente tomou novos rumos a partir da maturidade de organizações de diversos movimentos populares e instituições sociais, que denunciavam as constantes violações de direitos contra crianças e adolescentes, sendo que estes ainda não eram considerados como cidadãos, como sujeitos de direitos. Foi na Assembléia Nacional Constituinte em 1986 que se viu uma oportunidade ímpar para se promover um grande debate

nacional sobre a questão da infância e adolescência no país, propondo-se uma nova abordagem políticas dos, até então, “menores em situação irregular”.

Com a luta de diversos movimentos e organizações populares, dentre eles destacando-se o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), Pastoral do Menor da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes e Comissão e a Comissão Nacional Criança e Constituinte¹, promoveu-se um processo de sensibilização, mobilização e conscientização junto aos constituintes e junto à opinião pública. O resultado deste esforço foi a aprovação do artigo 227, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que de forma muito inovadora estabeleceu:

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.

Assim, os artigos 227, 228 e 229 da Constituição Federal de 1988 conferem às crianças e adolescentes a condição de cidadãos, detentores de direitos. Conforme Castro e Nascimento (2009, p.223), pós promulgação da Carta Magna, a sociedade civil e organismos internacionais continuaram a exercer pressão, e como resultado se conquista o Estatuto da Criança e do Adolescente, pela Lei nº8.069, de 13 de junho de 1990. Segundo Francischini e Campos (2005, p.268 *apud* CASTRO e NASCIMENTO, 2009, p.223):

ao adotar a Doutrina da Proteção Integral, também chamada Doutrina das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos da Infância, o estatuto rompeu com a tradição do “menor”, expressa no Código de Menores em 1927, e com a *Doutrina da Situação Irregular*, consubstanciada no Código de 1979 e na Política Nacional do Bem-Estar do Menor.

2.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente

Conforme visto, o Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado através da Lei nº8.069, de 13 de junho de 1990, nasce à luz do art. 227 da Constituição Federal de 1988 que passa a contemplar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. O Estatuto revoga o antigo Código de Menores de 1979 e a lei de criação da Funabem. Já em seu art. 1º o Estatuto

¹ A Comissão Nacional Constituinte foi criada pela Portaria Interministerial nº449, de setembro de 1986, constituindo-se numa articulação entre os Ministérios da Educação, Justiça, Previdência e Assistência Social, Saúde, Trabalho e Planejamento.

da Criança e do Adolescente deixa expresso que se trata de lei que adota a *doutrina da proteção integral* à criança e ao adolescente. Ou seja, doutrina voltada não apenas aqueles em situação irregular, mas a todas as crianças e adolescentes, independentemente de suas diferenças de classe social, gênero, etnia ou quaisquer outras, todos como sujeitos de direitos, com absoluta prioridade, credores de proteção especial.

O Estatuto ainda define como criança a pessoa com até doze anos de idade incompletos, e como adolescente a pessoa entre doze e dezoito anos de idade incompletos (Brasil, 1990).

Em total consonância com o art. 227 da Constituição Federal, o art. 4º do Estatuto coloca não só a família, mas também a comunidade, a sociedade em geral e o poder público como responsáveis por assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1990).

Ou seja, vê-se que o Estatuto significa uma ruptura com a visão clientelista e repressora até então predominantes, tendo rompido com a estigmatização da infância e adolescência pobres categorizados como menores e tendo desjudicializado o atendimento a esses segmentos da população.

Além de garantir direitos, o Estatuto em sua parte especial, apresenta as diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, pontuando em seu art.86 que esta política será feita através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, estados e do Distrito Federal e dos municípios. As diretrizes desta política apontam para a descentralização político-administrativa, tendo como base a municipalização articulada à atuação das esferas federal e estadual. Também, apontam para o controle social através do exercício da participação popular, que se institui através dos Conselhos Tutelares, dos conselhos de direitos da criança e do adolescente e do controle sobre os fundos da infância e adolescência, geridos por este último.

3. O Conselho Tutelar

Em decorrência dos princípios constitucionais da descentralização político-administrativa e da participação popular² surgem os Conselhos Municipais, Estaduais e

² Art. 204, I e II, da Constituição Federal

Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos de caráter deliberativo, responsáveis pela elaboração das diretrizes da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, bem como pelo acompanhamento, controle social e avaliação dos programas e ações desenvolvidas³, e o Conselho Tutelar, órgão encarregado pela sociedade com a atribuição de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente definidos no Estatuto⁴ (Brasil, 1990).

Vê-se assim que tal como outras políticas sociais pós Constituição Federal de 1988, a política para a infância e a adolescência proposta pelo Estatuto da Criança e do Adolescente vem na perspectiva da descentralização, que aqui é vislumbrada e entendida como uma estratégia para propiciar a participação da sociedade no controle das políticas sociais, e não simplesmente como um processo de transferência de responsabilidades de outras esferas aos municípios.

Tanto os Conselhos Municipais de Direitos, quanto os Conselhos Tutelares são espaços que garantem a participação direta da população, contemplando assim a democracia participativa, prática tão necessária em nossa sociedade brasileira.

Conforme Castro e Nascimento (2009, p.219):

O Conselho Tutelar é um espaço fundamental de reordenação da estrutura social, da política social e das instituições, pois é a instância que legalmente pode intervir na privacidade da clientela e, ao mesmo tempo, nas instâncias de poder, para garantir o atendimento da lei. As ações dos conselheiros podem romper com as antigas práticas ocultadoras das contradições entre o discurso do direito e a prática negadora dele.

Na verdade, o Conselho Tutelar é uma das grandes inovações institucionais trazidas pelo Estatuto, pois transfere para a sociedade a responsabilidade pela fiscalização do cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

3.1 Conceito

Conforme dispõe o art. 131 do Estatuto, o Conselho Tutelar é órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (Brasil, 1990).

³ Art. 88, II, do Estatuto da Criança e do Adolescente

⁴ Art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente

3.1.1 Órgão permanente

O Conselho Tutelar é órgão permanente, pois após ser criado por lei municipal e efetivamente implantado passa a integrar de forma definitiva o quadro das instituições públicas municipais e não desaparece, sendo que apenas seus membros renovam-se. Ademais, o Conselho Tutelar é ação ininterrupta da comunidade, zelando pelos direitos da criança e do adolescente. Importante esclarecer que este caráter permanente não diz respeito à necessidade de que o órgão esteja aberto, em plantão de atendimento em sua sede por vinte e quatro horas, expressa sim sua necessidade de existência real, contínua e eficaz.

3.1.2 Órgão autônomo

O Conselho Tutelar é órgão autônomo, e daí infere-se que para seu funcionamento e exercício das atribuições legais previstas no Estatuto, não depende da autorização de ninguém para funcionar, seja prefeito, juiz ou outro. É autônomo exatamente para exercer com fidelidade seu encargo social de zelar pelo cumprimento dos direitos definidos no Estatuto, sanando tudo que ameaça ou viola os direitos das crianças e adolescentes, o que faz através das medidas de proteção.

Betiate (2007, p.14) divide a autonomia do Conselho Tutelar em três aspectos especiais, quais sejam: autonomia quanto aos atendimentos; autonomia nas relações com as demais autoridades; e autonomia quanto à sua rotina, metodologia e organização.

No primeiro aspecto, leciona referido autor, o Conselho Tutelar é autônomo para tomar decisões e aplicar as medidas descritas no Estatuto da Criança e do Adolescente, encaminhando, requisitando, decidindo, deliberando e representando. O colegiado do Conselho Tutelar é pleno para tomar suas decisões, claro, dentro da legalidade. Conforme o art. 137 do Estatuto, suas decisões só podem ser revistas pela autoridade judiciária, qual seja, Juizado da Infância e Juventude, a pedido de quem tenha legítimo interesse.

No segundo aspecto, autonomia nas relações com as demais autoridades, o autor apresenta que não existe hierarquia ou subordinação entre o Conselho Tutelar e qualquer outro ente municipal. A vinculação do Conselho Tutelar com qualquer secretaria do Executivo Municipal existe e é necessária por conta da destinação de verbas para o

funcionamento do órgão. O autor faz menção à Resolução nº75 do Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que em seu art.5º dispunha que “o Conselho Tutelar, enquanto órgão público autônomo, no desempenho de suas atribuições legais, não se subordina aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público”. Considerando que referida resolução foi revogada pela Resolução nº139 do Conanda, de 17 de março de 2010, que dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências, apresentamos aqui o art. 29 da mesma que encontra total consonância com a resolução anterior. Vejamos:

Art. 29. No exercício de suas atribuições o Conselho Tutelar não se subordina ao Conselho Municipal ou Distrital de Direitos da Criança e do Adolescente, com o qual deve manter uma relação de parceria, essencial ao trabalho conjunto dessas duas instâncias de promoção, proteção, defesa e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

§ 1º Na hipótese de atentado à autonomia do Conselho Tutelar, deverá o órgão noticiar às autoridades responsáveis para apuração da conduta do agente violador para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.

§ 2º Os Conselhos Estadual, Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente também serão comunicados na hipótese de atentado à autonomia do Conselho Tutelar, para acompanhar a apuração dos fatos.

Verifica-se assim, que mais do que consonância com o texto anterior, a atual Resolução nº139 do Conanda trata do assunto de forma ainda mais ampla, o que entendemos ser de grande importância. Sabemos que em muitos municípios pequenos a autonomia do colegiado de Conselhos Tutelares é sufocada e até ameaçada por conta da vinculação com o Executivo Municipal que, por sua vez, trata o órgão como mais uma de suas secretarias municipais, deixando pesar sobre o mesmo o modelo hierárquico no qual é o chefe do Executivo quem exerce o poder de mando. Assim, é muito importante que os conselheiros tutelares tenham clareza da necessária autonomia do órgão, clareza de que são sujeitos políticos da comunidade, escolhidos pela comunidade e que devem exercer suas funções com independência, para denunciar e corrigir as distorções existentes na própria administração municipal, relativas ao atendimento às crianças e aos adolescentes, não se intimidando diante de autoridades ou figuras políticas.

Finalmente, no terceiro aspecto, qual seja, autonomia quanto à sua rotina, metodologia e organização, o autor menciona que o Conselho Tutelar também é autônomo para definir a sua rotina, metodologia e organização interna através da elaboração e aprovação de seu Regimento Interno, sendo que este não deve ser submetido à aprovação de qualquer outro órgão ou instância, incluindo Ministério Público, Justiça da Infância e da Juventude ou Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Por obviedade que o

Regimento Interno deve ser elaborado à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente, da legislação municipal pertinente e deve ser tornado público, de forma que se houver alguma irregularidade qualquer munícipe poderá questioná-lo e pedir sua revogação.

3.1.3 Órgão não jurisdicional

As ações do Conselho Tutelar são de natureza administrativa, e não se confundem com as atribuições do Poder Judiciário. Esta característica impede o Conselho Tutelar de aplicar sanções para forçar o cumprimento de suas decisões, sendo que quanto isso for necessário, deverá o colegiado do órgão providenciar a comunicação dos fatos ao judiciário como forma de representação.

A atuação do Conselho Tutelar não é subordinada à Justiça da Infância e Juventude e por se tratar de órgão municipal não subordinado ao Poder Judiciário, o Conselho Tutelar de um município não pode ser utilizado pelo juiz da infância e juventude para suprir a inexistência do Conselho Tutelar em outro município, ainda que da mesma comarca. Neste caso, deverá ser aplicada a regra descrita no art. 262 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, enquanto não instalado o Conselho Tutelar, as atribuições a ele conferidas serão exercidas pela autoridade judiciária (Brasil, 1990). Ademais, também não pode o Poder Judiciário acionar o Conselho Tutelar para que este exerça as funções da equipe interprofissional prevista no art. 150 do Estatuto, posto que ao próprio judiciário cabe a elaboração de sua proposta orçamentária e nela a previsão de tal equipe que irá assessorar a Justiça da Infância e Juventude (BRASIL, 1990).

3.1.4 Órgão encarregado pela sociedade para zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente

Como dito em tópico anterior, o Conselho Tutelar é uma das grandes inovações institucionais trazidas pelo Estatuto, pois transfere para a sociedade a responsabilidade pela fiscalização do cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Os Conselhos Tutelares são órgãos compostos por pessoas da comunidade, que segundo a nova redação do art. 132,

dada recentemente pela Lei nº12.696, de 2012, serão escolhidos não mais para mandato de três anos e sim para mandato de quatro anos, permitida uma recondução, mediante novo processo de escolha, e que uma vez escolhidos tem como função fiscalizar o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Assim, conforme descreve Mendes e Matos (2010, p.243):

Pode-se dizer que o conselho tutelar é um órgão *sui generis*, uma vez que não se enquadra nos moldes conceituais tradicionais, porque nem constitui totalmente um órgão público (entendido como governamental) nem configura um órgão do movimento social. O conselho representa antes a síntese dessas dimensões. Os conselhos atuam nos casos em que os direitos da criança e do adolescente são violados ou ameaçados por omissão ou abuso dos pais, do Estado, ou em razão de seu próprio comportamento.

O Conselho Tutelar deve atuar de modo a zelar pelo cumprimento dos direitos, e zelar é fazer com que aqueles que devem cumprir e atender os direitos efetivamente o façam. Segundo Betiate (2007, p.12) o que tem acontecido de forma muito grave é que a comunidade, outras autoridades do município e, muitas vezes, os próprios conselheiros tutelares tem confundido zelar com atender. Quem deve atender os direitos são os pais, mães ou responsáveis e o poder público através de suas secretarias, programas, projetos, entidades, enfim, dentre outros. O Conselho Tutelar entra em cena com sua função de zelar quando aqueles que devem cumprir e atender os direitos não o fizerem.

Se uma criança ou adolescente está doente ou machucada ela necessita de proteção de seu pai, mãe ou responsável e também daquele que tem o dever de assegurar o seu direito à vida e à saúde, devendo ser encaminhada para órgão de saúde e atendimento médico, não havendo, a princípio, necessidade de que o Conselho Tutelar seja acionado, muito menos para levar/fazer o transporte da criança ou adolescente ao atendimento necessário. Agora, se não houver órgão de saúde, se não houver médico, se não houver quem possa prestar os serviços pertinentes que garantam à criança ou ao adolescente o seu direito à vida e saúde, aí sim deve o Conselho Tutelar se acionado, pois há direitos sendo violados por aqueles que têm o dever de cumprí-los. A proteção integral de criança e adolescente é incondicionada e não depende do acionamento do Conselho Tutelar para que aconteça, e o Estatuto deixou bem claro que cabe à família, comunidade, à sociedade em geral e ao poder público assegurar tais direitos com absoluta prioridade.

O Conselho Tutelar não é pronto-socorro de atendimento e não veio para assumir as responsabilidades daqueles que devem cumprir com os direitos. Quando o Conselho Tutelar não tem clareza de sua função, acaba atuando como entidade de atendimento ou como pronto-

socorro de atendimento de direitos, atuando como um simples agente de substituição, o que por conseqüência, cria dentro do órgão práticas tipicamente assistencialistas que são paliativas e não resolvem as questões, não sanam as violações de direitos.

Sendo a criança e o adolescente sujeitos de direitos, quando estes direitos estiverem ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, seja por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, seja em razão da própria conduta da criança ou do adolescente⁵, o Conselho Tutelar tem a atribuição de aplicar medidas de proteção, medidas estas que estão descritas nos artigos 101 e 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990).

Outra atribuição muito importante do Conselho Tutelar é a de requisitar serviços públicos. Na verdade, as medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar somente são possíveis de serem executadas se houver uma rede de atendimento que preste os serviços necessários às crianças e adolescentes. Em se verificando a inexistência ou oferta irregular de serviços para a infância e adolescência, deve o Conselho Tutelar comunicar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente sobre a demanda e deficiência na estrutura de atendimento, para que o mesmo possa deliberar sobre a criação das políticas públicas necessárias que solucionem os problemas existentes. Ademais, deve o Conselho Tutelar, conforme dispõe o inciso IX do art.136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “assessorar o Poder Executivo local na elaboração de proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (Brasil, 1990).

E, cabe ressaltar que, esta atribuição de contribuir com o Poder Executivo na elaboração de proposta orçamentária é uma das mais relevantes para o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)⁶, pois à medida que as violações acolhidas pelo Conselho Tutelar são traduzidas em investimento públicos, o SGDCA adquire maior eficácia na reparação das violações mais freqüentes. Entretanto, é lamentável perceber que sendo uma das atribuições mais importantes para efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente seja a que com mais dificuldade são postas em práticas pelos Conselhos Tutelares de todo o Brasil.

⁵ Art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente

⁶ Resolução nº113, de 19 de abril de 2006 do Conanda – art.1º. O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

4. Conselhos Tutelares: dificuldades e desafios para o seu fortalecimento e a efetivação da proteção integral à criança e ao adolescente

Tendo recentemente completado vinte e quatro anos de criação, o Estatuto da Criança e do Adolescente embora tenha obtido grandes conquistas quanto à implantação dos Conselhos Tutelares na maioria dos municípios brasileiros, ainda são muitos os desafios e dificuldades enfrentadas.

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República realizou em 2012 o Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares, cujo objetivo foi o de sistematizar informações que auxiliassem na elaboração de políticas públicas que fortalecessem o Sistema de Garantias de Direitos. Até aquele momento, as únicas informações disponíveis sobre Conselho Tutelares eram limitadas e fragmentadas, decorrentes de fontes diferenciadas, tais como IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, cadastro de serviços do Disque Direitos Humanos da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, o Disque 100, cadastros parciais realizados por organizações da sociedade civil e instituições públicas, tais como Ministério Público, enfim, havia grande ausência de base de dados detalhada e universal.

Desta forma, o Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares teve também como objetivo mapear e quantificar os Conselhos Tutelares do país, consolidando a primeira base de dados universal e detalhada; cadastrar todos os Conselhos Tutelares registrando informações de contatos, tais como telefone, endereço, e-mail, horário de funcionamento; avaliar a infraestrutura e a consolidação institucional dos Conselhos de forma a melhor atender suas necessidades, permitindo a elaboração de políticas públicas; e identificar os municípios que não tem Conselho Tutelar.

O Cadastro Nacional foi realizado entre abril e novembro de 2012 e a divulgação dos resultados ocorreu em agosto de 2013. Realizou-se a busca ativa, e foram localizados os 5.906 Conselhos Tutelares constituídos no país, tendo sido dada prioridade para que os próprios conselheiros e conselheiras tutelares fossem os respondentes dos questionamentos e das informações prestadas, índice que chegou a 96%, ou seja, do total de 5.906 Conselhos localizados, 5.648 dos responsáveis pelas informações foram os próprios conselheiros.

Como já mencionado, o Cadastro identificou 5.906 Conselho Tutelares em todo o Brasil, e, conforme avaliado, equivale a 632 a menos do que necessário, conforme Resolução 139 do Conanda – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente:

Art. 3º Em cada Município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão da administração pública local.

1º Para assegurar a equidade de acesso, caberá aos Municípios e ao Distrito Federal criar e manter Conselhos Tutelares, observada preferencialmente, a proporção mínima de um Conselho para cada cem mil habitantes.

O Cadastro Nacional detectou disponibilidade limitada, para uso exclusivo dos Conselhos Tutelares, de motos, carros, barcos e outros meios de transporte motorizados necessários para a realização de diligências. Quase metade, ou seja, 44% dos Conselhos não tem veículo de uso exclusivo, com uma média nacional de 0,60 veículo por Conselho. Esta média cresce para 1,02 nos municípios com mais de 200.000 habitantes, demonstrando que é nos municípios pequenos que se concentra esta indisponibilidade de transporte.

No levantamento feito, verificou-se grande deficiência da infraestrutura de comunicação e conectividade, pois 25% dos Conselhos Tutelares revelaram não ter telefone fixo, proporção que chega a 47% na região Norte e 45% na região Nordeste. Quanto ao aparelho de fax, apenas 30% dos Conselhos Tutelares pesquisados possuem tal aparelho. E, 37% disseram não ter celular, equipamento essencial no atendimento em regime de plantão pelo Conselho Tutelar.

Quanto à infraestrutura de equipamentos básicos de informática, 95% dos Conselhos Tutelares declararam ter computador, apontando assim uma média de 1,68 computadores por Conselho, e 86% declaram ter impressora, ou seja, um em cada oito Conselhos Tutelares não tem impressora. Entretanto, os números não são muito animadores, pois por conta da idade e qualidade dos equipamentos utilizados, houve muitas observações negativas neste item, demonstrando que o maior desafio não é a existência do equipamento e sim a sua qualidade.

Uma outra informação é que quanto à presença de pessoal próprio de apoio às atividades dos conselheiros e conselheiras, apenas 40% dos Conselhos tem pessoal de apoio próprio, o que pode limitar a capacidade operacional dos órgãos, sobretudo quando se trata de municípios de grande população.

No quesito sede própria, apenas 59% dos Conselhos tem sede de uso exclusivo, 39% tem uma ou mais salas e 2% sequer dispõe de sala de uso exclusivo, ou seja, compartilhando espaço com outros órgãos municipais. A pesquisa apontou que em até 41% dos Conselhos os atendimentos podem estar sendo realizados em instalações que não propiciam a privacidade necessária aos casos, tampouco o acolhimento digno do público atendido, afrontando assim orientação estabelecida no art. 16 do Conanda, que dispõe sobre o funcionamento do Conselho Tutelar. Vejamos:

Art. 16. O Conselho Tutelar funcionará em local de fácil acesso, preferencialmente já constituído como referência de atendimento à população.

§ 1º A sede do Conselho Tutelar deverá oferecer espaço físico e instalações que permitam o adequado desempenho das atribuições e competência dos conselheiros e o acolhimento digno ao público, contendo, no mínimo:

I - placa indicativa da sede do Conselho;

II - sala reservada para o atendimento e recepção ao público;

III - sala reservada para o atendimento dos casos;

IV - sala reservada para os serviços administrativos; e

V - sala reservada para os Conselheiros Tutelares.

§ 2º O número de salas deverá atender a demanda, de modo a possibilitar atendimentos simultâneos, evitando prejuízos à imagem e à intimidade das crianças e adolescentes atendidos.

Resumo da situação dos Conselhos Tutelares do Brasil:

Tabela 1: Resumo nacional de situação dos Conselhos Tutelares, Brasil

Têm telefone fixo	75%
Têm telefone celular	63%
Número médio de celulares	0,71
Têm computador	95%
Número médio de computadores	1,68
Têm acesso à Internet	80%
Têm impressora	86%
Têm sede de uso exclusivo	59%
Têm veículo de uso exclusivo	56%
Média de veículos	0,6
Média de veículos (municípios com mais de 200.000 habitantes)	1,02
Mudaram de endereço nos últimos quatro anos	45%
Mudaram mais de uma vez	12%
Têm pessoal de apoio próprio	40%

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares.

Foi possível observar pelo levantamento feito que as desigualdades regionais das regiões brasileiras se reproduzem também quando o assunto é infraestrutura dos Conselhos, conforme se pode verificar da tabela abaixo:

Tabela 2: Consolidação de infraestrutura dos Conselhos Tutelares por região

	Norte	Nordeste	Centro-oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Telefone fixo	55%	53%	83%	89%	92%	75%
Celular	50%	36%	74%	76%	82%	63%
Plantão com celular do conselho	45%	33%	68%	74%	80%	60%
Fax	22%	15%	41%	39%	39%	30%
Computador	93%	92%	92%	98%	98%	95%
Internet	58%	72%	80%	86%	91%	80%
Impressora	82%	82%	88%	88%	92%	86%
Sede de uso exclusivo	61%	69%	56%	58%	44%	59%
Transporte motorizado	63%	37%	75%	63%	66%	56%
Pessoal de apoio	45%	41%	49%	47%	32%	40%

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares.

Também é possível verificar desigualdades no grau de consolidação da infraestrutura dos Conselhos Tutelares por faixa populacional do município, sendo que Conselhos com até 20.000 habitantes apresentam resultados abaixo da média nacional. Os Conselhos mais equipados são os de municípios de médio porte, sendo que os melhores resultados foram obtidos entre os municípios que contam entre 200.001 e 900.000 habitantes.

Tabela 3: Consolidação de infraestrutura dos Conselhos Tutelares, por tamanho de município

	Até 20.000	20.001-50.000	50.001-100.000	100.001-200.000	200.001-300.000	300.001-900.000	900.001 ou mais	Média Brasil
Telefone fixo	69%	77%	90%	95%	95%	98%	97%	75%
Celular	58%	66%	71%	84%	85%	80%	71%	63%
Plantão com celular do conselho	56%	62%	67%	84%	79%	74%	56%	60%
Fax	21%	36%	51%	62%	62%	62%	78%	30%
Computador	94%	98%	97%	98%	99%	98%	98%	95%
Internet	78%	81%	83%	80%	92%	87%	87%	80%
Impressora	84%	90%	92%	90%	97%	92%	88%	86%
Sede de uso exclusivo	55%	64%	65%	72%	74%	71%	59%	59%
Transporte motorizado	45%	71%	86%	89%	85%	90%	86%	56%
Pessoal de apoio	25%	54%	79%	87%	92%	93%	90%	40%

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares.

O art. 134 parágrafo único do Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe que lei orçamentária municipal deverá fazer previsão dos recursos necessários para o funcionamento, remuneração e formação continuada dos Conselhos Tutelares (Brasil, 1990). Importante ressaltar que a redação deste artigo foi recentemente alterada pela Lei nº12.696, de 2012, que incluiu a necessidade de previsão de formação continuada, bem como a obrigatoriedade de remuneração aos conselheiros tutelares, pois anteriormente referido artigo falava apenas em eventual remuneração e sabe-se que sobretudo em municípios pequenos os Conselhos Tutelares eram instalados, mas seus membros não recebiam nenhuma remuneração para o exercício da função. Também a Resolução nº139 do Conanda em seu art. 4º assim dispõe:

Art. 4º A Lei Orçamentária Municipal ou Distrital deverá, preferencialmente, estabelecer dotação específica para implantação, manutenção e funcionamento dos Conselhos Tutelares e custeio 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 e outros;
- b) formação continuada para os membros do Conselho Tutelar;
- c) Custeio de despesas dos conselheiros inerentes ao exercício de suas atribuições;
- 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.

Ou seja, apesar da previsão no Estatuto, bem como em Resolução do Conanda, verificou-se nos dados levantados pelo Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares, que estes órgãos sofrem com a falta de estrutura, com ausência de veículos, aparelhos de telefone, fax, computadores e acesso à internet. Para Helena Oliveira, oficial de projetos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Estatuto da Criança e do Adolescente teve como propósito a criação de Conselhos Tutelares que efetivamente assegurassem a garantia dos direitos infanto-juvenis no nível municipal. Assim ela afirma:

A idéia é que cada criança e cada adolescente tenha uma referência na sua comunidade na defesa dos seus interesses. Quando essa estrutura não funciona bem, todo o resto fica comprometido. Nosso esforço hoje é fortalecer essa estrutura, principalmente com a qualificação dos conselheiros e a responsabilização do poder público em oferecer condições mínimas para que seja realizado um atendimento de qualidade às crianças e aos adolescentes.⁷

⁷ Em: <http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/noticias/ultimas_noticias/2010/07/13-jul-2010-numero-de-conselhos-tutelares-no-brasil-aumenta-24/?searchterm=conselhos%20tutelares%20no%20brasil%20numero> Acesso em: 18 mai. 2013.

Vemos através do levantamento nacional, que os Conselhos Tutelares de municípios pequenos, menores de 20.000 habitantes, são os que menos contam com infraestrutura.

A limitação imposta pela falta de infraestrutura é elemento que dificulta em muito no cumprimento das atribuições do Conselho Tutelar por seus membros, ficando enfraquecido o Sistema de Garantias de Direitos à Criança e ao Adolescente – SGD e, por consequência, prejudicada a proteção integral.

Conforme matéria veiculada em fevereiro de 2012 pela Folha de São Paulo online, região de Ribeirão Preto, constatou-se que a falta de estrutura prejudicava Conselhos Tutelares da região. Sala trancada por falta de auxiliar administrativo; carro velho, que sempre quebra; casos de violação aos direitos da criança e do adolescente acumulados sobre a mesa. Tudo isso, em decorrência da falta de infraestrutura e de funcionários. O maior problema apontado na cidade de Serrana era com o veículo, um modelo com pelo menos vinte anos, que, segundo a conselheira entrevistada, Elenir Alberto, o carro quebrava muito, sendo necessário fazer uso de outro que fosse cedido pela prefeitura.

Vários são os casos espalhados pelo Brasil de Conselhos Tutelares em situações semelhantes a esta e ainda piores com a falta de infraestrutura mínima.

Considerando que um dos objetivos do Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares era o de avaliar a infraestrutura, permitindo a elaboração de políticas públicas alinhadas às necessidades dos Conselhos Tutelares do Brasil, tal diagnóstico vinha ao encontro do objetivo 0260 do Plano Plurianual – PPA 2012/2015 do Governo Federal, qual seja, “estruturar os conselhos tutelares, fomentando condições adequadas de funcionamento e infraestrutura, com foco em áreas de maior vulnerabilidade”. Em resposta a essa diretriz e diante da realidade dos Conselhos, uma das grandes ações do Sistema de Garantia de Direitos tem sido o fortalecimento dos Conselhos Tutelares, garantindo condições adequadas de funcionamento e infraestrutura para que o trabalho destes órgãos colegiados seja de qualidade e efetividade. Neste sentido, a SDH/PR trabalhou para repassar aos Conselhos Tutelares uma equipagem contendo: **1 (um) carro, 5 (cinco) computadores, 1 (uma) impressora multifuncional, 1 (um) refrigerador e 1 (um) bebedouro.**

Em 2012, a SDH/PR abriu processos licitatórios para a aquisição destes Kits de equipagem de Conselhos Tutelares. Foram investidos mais de R\$ 24 milhões, incluindo recursos de emendas parlamentares. Foram adquiridos kits para equipar 1.000 Conselhos Tutelares, dos quais cerca de 300 das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A distribuição dos kits ocorreram ao longo do ano de 2013 tendo em vista vedação da Lei Eleitoral para

distribuição de doações aos municípios durante o exercício em que há eleições. A SDH/PR tem meta de até 2015 equipar todos os Conselhos Tutelares do Brasil.

A equipagem dos Conselhos Tutelares de todo o Brasil é medida muito importante sim, entretanto não é suficiente.

Outra queixa ainda levanta é quanto à falta de clareza por atores do SGDCA sobre o papel dos Conselhos Tutelares. Conceição Nunes, secretária-executiva do Conselho de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará, reclama que nem todos os atores da rede de proteção sabem quais são as funções do Conselho Tutelar. Exemplifica que “com frequência a Justiça, o Ministério Público e a própria sociedade exigem coisas que estão longe da alçada de um conselheiro. Não temos que sair à noite para fiscalizar bares ou distribuir cestas básicas”. Vemos que esta problemática afeta diretamente o Conselho Tutelar quanto à sua autonomia, pois como já exposto em tópico anterior, muitas vezes os conselheiros tutelares se sentem intimidados por certas autoridades e figuras políticas, acabando por agir em situações que não são de atribuição do órgão.

Sobre isto, a Resolução nº139 do Conanda em seu art. 24 assim dispõe:

Art. 24. O Conselho Tutelar exercerá exclusivamente as atribuições previstas no artigo 136 na Lei nº 8.069, de 1990, não podendo ser criadas novas atribuições por ato de quaisquer outras autoridades do Poder Judiciário, Ministério Público, do Poder Legislativo ou do Poder Executivo municipal, estadual ou distrital.

Ou seja, neste aspecto vê-se quão importante é a capacitação dos membros do Conselho Tutelar para que tenham clareza de sua autonomia e atribuições, bem como dos demais atores da rede de atendimento e do SGDCA como um todo, a fim de que se evitem deturpações como a citada.

Segundo a subsecretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), Carmem Oliveira, em 2005 foi realizada pesquisa no qual a queixa mais freqüente entre os conselheiros tutelares era a falta de capacitação, sendo que esta foi a resposta de cerca de 37% dos entrevistados. Na perspectiva da subsecretária, dotar os Conselhos Tutelares de infraestrutura é muito importante, mas qualificar os profissionais é ainda mais importante.

Neste ponto, Andrade (2000 *apud* Mendes e Matos 2010, p.250) ressalta que por falta de um referencial de apoio ou modelo prévio de funcionamento, os Conselhos Tutelares acabam reproduzindo o modelo de procedimentos burocráticos e organizacionais das Varas da Infância e da Juventude, bem como de outras repartições públicas existentes, de forma que

acabam por gerar atendimentos distantes, frios e impessoais, nos quais os usuários vêem suas dúvidas, angústias e sofrimentos transformados em informações sobre um papel timbrado.

Nesta mesma linha de entendimento, Nascimento e Scheinvar (2007) escrevem sobre como as práticas dos Conselhos Tutelares vêm se tornando jurisdicionais e como um órgão proposto para ser não jurisdicional vem assumindo tal postura. Sobre o Conselho Tutelar afirmam que:

É um órgão municipal autônomo, vinculado aos movimentos sociais, que participam da luta pelos direitos da criança e do adolescente e, portanto, juridicamente não é subordinado ao Poder Executivo ou Judiciário. Esta autonomia política, de fato, redimensiona o papel do Estado no que se refere às medidas protetivas dirigidas a crianças e jovens, pois sua estrutura passa a estar vinculada ao movimento social. Porém, percebe-se que o funcionamento do CT tem estado distante do movimento social, marcado por forma de atuação cristalizada, cujas práticas são atravessadas por discursos e procedimentos típicos do poder judiciário[...] São comuns casos em que a atuação do conselho visa definir: o valor de pagamento de pensão, qual dos pais deve ficar com a guarda dos filhos, que situações de violência sexual devem ser encaminhadas à justiça e quais serão definidas dentro do conselho, o julgamento sobre o comportamento sexual dos jovens e a forma como este deve ser. Acrescente-se que muitas vezes, além de definir essas condutas, os conselhos apontam aos pais a possibilidade de perderem a guarda dos filhos, caso não obedeçam aos encaminhamentos propostos.

Segundo Mendes e Matos (2010, p.255) outra problemática recorrente na atuação dos Conselhos Tutelares é a redução do órgão à centro de triagem dos atendimentos à infância e à adolescência, de forma que os Conselhos limitam sua atuação à distribuição de sua clientela pela rede de atendimento. Ou seja, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha atribuído aos Conselhos Tutelares a função de fiscalizar a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, atribuindo-lhes ainda o papel de assessorar o poder público municipal na elaboração da proposta orçamentária, tal acaba não se efetivando tornando os Conselhos Tutelares órgão poucos resolutivos.

Ou seja, vê-se assim que, de fato, não só é grave a falta de infraestrutura para funcionamento do Conselho Tutelar, mas principalmente a falta de capacitação e qualificação de seus membros, que acabam por reproduzir práticas que dificilmente irão contribuir para a efetivação da proteção integral às crianças e aos adolescentes.

5. Considerações finais

O Estatuto da Criança e do Adolescente não foi fruto de um grupo de tecnocratas que, a portas fechadas, pensaram sobre o que seria melhor para crianças e adolescentes, mas sim foi fruto de muita luta e de muita mobilização popular. Com o Estatuto, baseado nos princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular, vimos surgir mecanismos políticos de democracia participativa, sendo o Conselho Tutelar um dos mecanismos, órgão encarregado pela sociedade de zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes, uma grande inovação para o nosso tempo. Entretanto, como demonstrado, muitas são as dificuldades e desafios enfrentados por este órgão, ainda nos dias atuais, no cumprimento de sua função.

As problemáticas apresentadas são muito graves e representam grandes desafios a serem superados para que, de fato, o Conselho Tutelar seja um órgão de efetivação da proteção integral à criança e ao adolescente. Considerando que o poder público, não só historicamente quando da vigência da doutrina da situação irregular, mas também pós advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, é o maior violador de direitos à poluição infanto-juvenil, as ações desenvolvidas pelos conselheiros tutelares devem estar pautadas em posicionamento ético-político frente às inúmeras violações de direitos, demonstrando assim o comprometimento dos mesmos para com a garantia de direitos e com a função para a qual os conselheiros tutelares se colocaram à disposição e foram encarregados pela sociedade para exercer.

É preciso que os Conselhos Tutelares estejam devidamente equipados com a infraestrutura necessária para bem desenvolverem suas atribuições, bem como é necessário sim que os conselheiros tutelares sejam capacitados e qualificados para que tenham clareza da função do Conselho Tutelar, clareza das atribuições legais do órgão e também para que possam, enquanto cidadãos e sujeitos políticos eleitos pela comunidade, fazer uma leitura mais aprofundada e comprometida da realidade social e política do país. É preciso que os membros do Conselho Tutelar tenham condições de perceber que, considerando que grande parte da clientela dos Conselhos Tutelares advém de classe social desfavorecida e empobrecida, as famílias atendidas pelo Conselho Tutelar já se encontram em situação de risco, e se utilizar simplesmente dos termos de aplicações de medidas impondo às famílias encaminhamentos a atendimentos que, muitas vezes, sequer a rede municipal dispõe ou dispõe de forma deficitária, é agir de forma a culpabilizá-las e estigmatizá-las novamente.

Diz-se assim porque estas famílias já foram e são, ao longo da história brasileira e cotidianamente, culpabilizadas e estigmatizadas.

Infelizmente, a falta deste olhar mais cuidadoso e qualificado dos membros do Conselho Tutelar para com a realidade vivenciada por crianças, adolescentes e famílias, faz gerar órgãos burocráticos, clientelistas, de posturas muitas das vezes repressoras que mais se aproximam da doutrina da situação irregular do Código de Menores do que da nova e vigente doutrina da proteção integral do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, acreditamos que o fortalecimento dos Conselhos Tutelares é uma ação estratégica para a efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente, e é ação extremamente necessária que deve ser assumida primeiramente pelos próprios Conselhos Tutelares, que precisam ser protagonistas e se empoderar da função e da atribuição para o qual foram criados. Acreditamos que também os demais atores do Sistema de Garantia e Direitos da Criança e do Adolescente devem assumir este compromisso de fortalecimento dos Conselhos Tutelares, pois a proteção integral à criança e ao adolescente é o objetivo comum a todos estes atores e a construção se faz de forma coletiva.

6. Referências bibliográficas

BETIATE, Luciano. O artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente: Analisado e Comentado. 2.ed., 2007.

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

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 20 mai. 2014.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 - Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/0626d550-8e58-4669-9e2b-4c444799b3c4/Default.aspx>> Acesso em: 20 mai. 2014.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006 - Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do

Adolescente. Disponível em:
<http://www.direitoshumanos.gov.br/.arquivos/.spdca/.arqcon/113resol.pdf>>

Acesso em: 20 mai. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento – Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal – “PPAMais Brasil” – Disponível em:

<<http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/agendas-transversais/metas-iniciativas.xhtml;jsessionid=bJTENH3avKAlhtF1nOuAEyDT.undefined?objetivo=0260&agenda=13>> Acesso em: 25 mai. 2014.

BRASIL. Controladoria Geral da União – CGU – Prestação de Contas do Presidente da República – Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2012/Arquivos/Parte-IV/4.19.2.pdf>> Acesso em: 25 mai. 2014.

CASTRO, Dagmar Silva Pinto. NASCIMENTO, Anderson Rafael. et al. ALVES, Luiz Roberto; CARVALHO, Marcelo (Org.). Cidades: identidade e gestão. São Paulo: Saraiva, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Disponível em:

<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=355255&idtema=16&search=||s%EDntese-das-informa%E7%F5es>> Acesso em: 20 mai. 2014.

MATOS, Maurílio Castro de; SALES, Mione Apolinario; LEAL, Cristina Maria (Org.). Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NASCIMENTO, Maria Lívia do; SCHEINVAR, Estela. De como as práticas do conselho tutelar vêm se tornando jurisdicionais. *Aletheia*, Canoas, n. 25, jun. 2007. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-03942007000100012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06 mai.

Portal Brasil. Secretaria de Direitos Humanos. Número de conselhos tutelares no Brasil aumenta 24%. 2010. Disponível em:

<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/noticias/ultimas_noticias/2010/07/13-jul-2010-numero-de-conselhos-tutelares-no-brasil-aumenta-24/?searchterm=conselhos%20tutelares%20no%20brasil%20numero>. Acesso em: 20 mai. 2014.

RIZZINI, Irene; PILLOTI, Francisco (Org.). A arte de governar crianças: a histórica das políticas, legislação e da assistência à infância no Brasil. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

