

O PAPEL DO CONSELHO TUTELAR: UM NOVO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

THE ROLE OF GUARDIANSHIP BOARD: A NEW TOOL FOR PUBLIC POLICY FOR EFFECTIVE IN SEARCH OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE CHILD AND ADOLESCENT.

Luana Regina D'Alessandro Damasceno¹
<http://lattes.cnpq.br/4185071649718296>

RESUMO

O presente trabalho traz uma análise sobre o papel do Conselho Tutelar na busca efetiva de proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente no município de Niterói, estado do Rio de Janeiro. Tem como foco principal o funcionamento e organização desse órgão, bem como sua atuação frente às demandas públicas que visem garantir e melhorar o desenvolvimento físico, psicológico, social e cultural deste grupo vulnerável e em condição peculiar dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, trata também, das dificuldades encontradas para que as garantias fundamentais dos menores, efetivamente possam ser cumpridas, conforme defende a Constituição Federal e a Lei 8.069/1990 – ECA. O estudo, em primeiro plano, versa sobre a evolução histórica das legislações internacionais e brasileiras, até as bases da atual conjuntura do país. Superada esta fase de reconhecimento e declaração de direitos, o desafio agora se mostra através do papel do Conselho Tutelar, como instrumento de políticas públicas do referido município, no qual se prioriza proteger os interesses daqueles reconhecidos juridicamente como incapazes. O percurso metodológico deste trabalho utilizou-se da pesquisa doutrinária no que cerne a história dos direitos fundamentais para a Criança e o Adolescente, sem deixar de observar, em paralelo, o contexto e a realidade local, tendo como técnica de pesquisa a bibliografia do próprio órgão municipal. Embora em constante aperfeiçoamento, foi constatado que para a efetiva garantia desses direitos, especialmente no que tange à educação e convívio sadio e pleno no seio familiar, ainda falta um programa constante de capacitação técnica e científica, destinado aos conselheiros; e também, políticas públicas direcionadas pelo Estado, que não se esgotam somente na figura do Conselho e sim na possibilidade de atuação em parceria entre a Escola, a Família, o próprio Conselho Tutelar e toda a Sociedade.

Palavras-chave: Conselho Tutelar; Políticas Públicas; Direitos Fundamentais; ECA.

¹ Pedagoga formada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Professora licenciada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Bacharel em Direito da Faculdade Nacional de Direito – FND pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Dedicou-se à pesquisa acadêmica relativa a crianças e adolescentes e também possui estudos referentes ao âmbito familiar no contexto brasileiro no Núcleo de Cultura Jurídica do curso de pós-graduação em Direito da FND/UFRJ, grupo sob a coordenação do Prof. Dr. Luiz Eduardo Figueira de Vasconcellos e da Profa. Dra. Regina Lúcia Teixeira Mendes.

ABSTRACT

This paper presents an analysis on the role of the Guardian Council in search of effective protection of the Rights of Children and Adolescents in Niteroi, state of Rio de Janeiro. Its main operation and organization of this body focus as well as its performance in the face of public demands aimed at ensuring and improving the physical, psychological, social and cultural development of this vulnerable group and peculiar condition within the Brazilian legal system. Moreover, it also comes from the difficulties encountered in the fundamental guarantees of minors, can be effectively met, as defending the Constitution and the Law 8.069/1990 - ECA. The study, foreground, deals with the historical evolution of international and Brazilian laws, until the foundations of the current situation in the country. Overcome this phase of recognition and declaration of rights, the challenge now shown through the role of the Guardian Council, as an instrument of public policy of the municipality in which it prioritizes protecting the interests of those recognized as legally incapable. The methodological approach of this study we used the doctrinal core research in the history of fundamental rights for Children and Adolescents, while observing, in parallel, the context and the local reality, and as technical research bibliography of the municipal body itself. While constantly improving, it was found that for the effective guarantee of those rights, especially in regard to education and healthy and full fellowship in the family, there is still an ongoing program of technical and scientific training, aimed at counselors, and also public policy directed by the State, which are not limited only to the figure of the Council but the possibility of acting in partnership between the school, the family, the agency itself and the whole society.

Keywords: Child Protection Council; Public Policy; Fundamental Rights; ECA.

1 - INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, estabeleceu o limite mínimo de um Conselho Tutelar para cada município. O mesmo é criado por Lei Municipal sendo composto por cinco membros. No caso da cidade de Niterói são três Conselhos, perfazendo então o número total de quinze conselheiros que são escolhidos pela comunidade local para mandato de dois anos. No entanto há diferentes formas de organização desse órgão de apoio, que deverá ter previsão na Lei Municipal, sendo exemplos disso os dias e horários de funcionamento bem como os requisitos para a investidura ao cargo de Conselheiro e sua remuneração.

É necessário observar que o Conselho Tutelar, tendo em vista o ECA, é um órgão permanente, não jurisdicional e autônomo, no qual a atribuição máxima é zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, adequando às medidas de proteção sempre que os direitos desses cidadãos forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da

sociedade ou do Estado, bem como por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, ou em razão de sua conduta.

Assim, levando-se em conta que o Conselho Tutelar é um órgão importante na garantia dos direitos das crianças e adolescentes, o presente estudo visa mostrar como é realizada a atuação regional deste órgão na cidade de Niterói, além de proporcionar dados atualizados sobre sua composição, organização e funcionamento; e ainda serão apontadas as adequações que precisam ser feitas para melhor garantir os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes.

Inicialmente o trabalho tem como foco analisar a evolução histórica não só do órgão, como também da origem dos direitos fundamentais e das políticas públicas ligadas a essa parcela da sociedade que necessita ser tutelada pelo Estado. Por isso a pesquisa doutrinária é usada como fonte inicial, sendo complementada pelo reconhecimento das características do Conselho Tutelar através da bibliografia do local, que foi obtida por meio do contato direto com esse órgão. Para que a prática fosse melhor observada, houve a necessidade de partir para um estudo mais detalhado das referências do próprio Conselho Tutelar e de seus colaboradores.

Na pesquisa bibliográfica serão utilizados livros e artigos acadêmicos, que fornecerão as referências teóricas para o presente tema, enquanto a pesquisa de campo tem como primeiro ponto, a ida ao Conselho Tutelar, para coleta de informações gerais e reconhecimento do objeto de estudo, trazendo dados sobre as características, infraestrutura e atendimentos.

Posto isto, vislumbro mapear um breve histórico sobre a Teoria da Proteção Integral, os direitos fundamentais e os princípios da criança e do adolescente, tendo em vista os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como órgão de participação organizada da sociedade; em segundo plano, será estudada a natureza jurídica e características, atribuições e responsabilidades, criação e funcionamento do Conselho Tutelar, como órgão permanente, autônomo, e não jurisdicional criado por lei municipal como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente. Dados estes, coletados no próprio Conselho Tutelar de Niterói; e por fim, um olhar mais específico para a atuação desse órgão frente às demandas educacionais, será abordada como é a atuação deste diante da promoção e integração à Escola, quais as dificuldades, como equilibrar eixos como família e sociedade e ainda o perfil dos casos mais debatidos.

Nas considerações finais apresentar-se-á a trajetória da pesquisa bem como a realidade atual do Conselho Tutelar de Niterói, suas características físicas e operacionais, bem como as

propostas de aprimoramento na função, pelos agentes do próprio campo, sugeridas, dentre elas, maior capacitação jurídica e legal, e ainda aprimoramento na área de cidadania, educação e desenvolvimento humano, como forma de efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes.

2 - A TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

2.1- A Teoria da Proteção Integral.

O esboço da teoria ocorreu em setembro de 1924, na Declaração de Genebra. A Teoria da Proteção Integral começou a ter sua primeira forma, quando a Assembleia da Sociedade das Nações adotou uma Resolução baseada na proposta do Conselho da União Internacional de Proteção à Infância, uma organização não governamental, denominada de “*Save the Children International Union*”, sendo reconhecida assim, pela primeira vez em um documento internacional que citava os direitos da criança, independente de qualquer discriminação de raça, nacionalidade ou crença.

Anos depois, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprova, em dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, reafirmando diversos direitos, dentre estes os mais relevantes eram os de caráter civil e político. Outros, também como os direitos econômicos, sociais e culturais de todos os seres humanos, foram consolidados e direcionados para esse público. Provocando mudanças na edição da Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 20 de novembro de 1959, trazendo em seu conteúdo o primeiro conjunto de valores da Doutrina da Proteção Integral. Segundo a Declaração, a doutrina envolve os seguintes princípios:

“A doutrina da Proteção Integral, segundo a Declaração de 1959, é constituída por dez princípios elementares e fundamentais, reconhecidos para todas as crianças envolvendo: o reconhecimento de direitos sem distinção ou discriminação; a proteção especial; a identidade e nacionalidade; a proteção à saúde, à maternidade, à alimentação, à habitação, à recreação e à assistência médica; o tratamento e os cuidados especiais à criança incapacitada; o desenvolvimento sadio e harmonioso com amor e compreensão com a proteção da família, da sociedade e das autoridades públicas; a educação; o melhor interesse da criança; a primazia de socorro e proteção; a proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração e, por fim, a proteção contra atos de discriminações raciais, religiosas ou de qualquer outra natureza.” (CUSTODIO; VERONESE, 2009, p.106 apud REIS, 2011).

No Brasil, A Teoria da Proteção Integral foi adotada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo oposta a então legislação vigente, o Código de Menores de 1916. Neste código a situação irregular dos menores de 18 anos em estado de abandono ou delinquência era de responsabilidade do Estado, que lhes aplicava medidas de assistência, proteção e vigilância.

Tal legislação classificava em seu artigo 2º como os menores de 18 anos em situação irregular todos aqueles que não possuíam condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução. Os que eram vítimas de maus-tratos ou em perigo moral, privados de representação ou assistência legal, com desvio de conduta por inadaptação familiar e comunitária. As crianças e adolescentes considerados menores em situação irregular eram mantidos em internatos:

“A ideia de situação irregular incorporou as variadas terminologias produzidas pelo direito desde o período imperial, incluindo na mesma categoria os considerados abandonados, expostos, transviados, delinquentes, infratores, vadios, libertinos; submetendo-os ao internamento até os dezoito anos de idade, mediante o controle do Poder Judiciário, responsável pela aplicação do direito do menor.” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 67-68 apud REIS, 2011).

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, trouxe, no art. 277, a Teoria da Proteção Integral, reconhecendo os direitos fundamentais da criança e do adolescente, previsto, posteriormente no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA no art. 1º da Lei nº 8.069/90.

A doutrina da proteção integral, enunciada na Constituição Federal de 1988, garantiu direitos aos que vinham desde então sofrendo enormes desigualdades sociais, estabelecendo-se assim os direitos sociais:

“(…) os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam aos direitos de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real.” (SILVA, 2007, p. 286 -287 apud REIS, 2011).

Ao contemplar a criança e o adolescente como sujeitos que possuem características próprias ante o processo de desenvolvimento em que se encontra, a legislação pátria fez uma opção que implicaria num projeto político social para o país, ao recepcionar a Doutrina da Proteção Integral, obrigando as políticas públicas voltadas para estas áreas a uma ação conjunta com a família, a sociedade e o Estado. Implicando, a Doutrina da Proteção Integral, sobretudo: - a prioridade absoluta a infância e a adolescência, exigindo uma consideração

especial, significando que sua proteção deve sobrepor-se a quaisquer outras medidas, objetivando o resguardo de seus direitos fundamentais; - o princípio do melhor interesse da criança, cabendo à família, portanto aos pais ou responsáveis, garantir-lhe proteção e cuidados especiais, lembrando que a comunidade também tem papel importante na sua efetiva intervenção/responsabilização com as crianças e adolescentes, daí decorrendo a criação dos Conselhos Tutelares, e também a atuação do Ministério Público com a criação de meios/instrumentos que assegurem os direitos proclamados; - reconhecimento da família como grupo social primário e ambiente natural para o crescimento e bem-estar de seus membros, especialmente das crianças, tendo o direito de receber a proteção e assistência necessárias (VERONESE, 2006, p. 9-10).

2.2 - Os Direitos Fundamentais da criança e do adolescente.

Seja como princípio ou como teoria, a doutrina da Proteção Integral incorporada na Constituição Federal de 1988, constitui-se em um programa que asseguram as garantias fundamentais e os direitos individuais inerentes às crianças e aos adolescentes, são ações que levam em consideração os menores enquanto sujeitos de direito. As conquistas em favor da criança e do adolescente, obtidas na Carta Constitucional de 1988, foram regulamentadas com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (COSTA, 1992, p. 17).

O Direito da Criança e do Adolescente fundamenta-se na Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989, que assegura a criança² medidas de proteção e ações de responsabilidade por ofensa aos seus direitos (VERONESE; COSTA, 2006, p. 60).

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente se fortalecem as entidades voltadas a proteger e assegurar os direitos da criança e do adolescente, também organizaram-se os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente e alguns dos movimentos sociais juntamente com a igreja ganharam maior campo de atuação. Movimentos como o Movimento Nacional dos Direitos Humanos, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, a Pastoral da Criança, responsável pela expressiva redução da mortalidade infantil e uma série de ONGs comprometidas com a questão da infância (VERONESE; COSTA, 2006, p. 59-60).

² Para a legislação internacional considera-se criança pessoas com idade entre 0 (zero) e 18 (dezoito) anos.

Sobre os Direitos da Criança e do Adolescente Reis 2011, apud Veronese e Costa (2006, p. 60) nos lembra de que:

“(...) o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente determina que a família, a comunidade, a sociedade e o poder público devem 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, à convivência familiar e comunitária".

Estabeleceu-se deste modo um conjunto normativo, que visa mais que garantir a proteção contra qualquer forma de exploração, como o trabalho infantil ou de qualquer outra forma decorrente da violência e da negligência, visa alicerçar e envolver os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária.

O reconhecimento dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes diante de políticas públicas, com um sistema próprio e particular destinado a sua efetivação, através de uma práxis jurídica e ação transformadora da sociedade civil, estimula o reforço e a capacidade de atuação cidadã, exigindo uma atuação diferenciada das organizações e instituições sociais. O Direito da Criança e do Adolescente como novo campo no ordenamento jurídico exige uma teoria própria, em permanente construção, possibilitando novas práticas institucionais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Constituídos nas práticas sociais e no sistema normativo, os compromissos éticos, jurídicos e políticos, fortalecem o papel do Estado democrático e de Direito como agente de efetivação dos direitos fundamentais. É em torno do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, que pretende deslocar o direito do campo das ideias para a realização prática na realidade social, que está o desafio da efetividade dos direitos. A compreensão teórica do Direito da Criança e do Adolescente apenas encontra sentido na medida em que está relacionada com as demandas concretas e necessidades de transformação social, exigindo articulação entre princípios, regras e valores próprios (REIS 2011 apud CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 111 – 112).

2.3 - Conselhos de Direitos como parâmetros de atendimento à Criança e ao Adolescente.

Como espaços de interlocução e articulação entre diferentes atores sociais com o Estado, os conselhos são mecanismos que possibilitam uma oportunidade no sentido de fortalecimento da sociedade civil e democratização do Estado (REIS 2011, apud SOUZA, 2005, p.22). Os Conselhos de Direitos é por consequência que formula parâmetros de

atendimento que são promovidas por um órgão deliberativo e controlador, sendo seu funcionamento interno regido por regras e procedimentos formulados e ancorados pelo ECA.

Os conselhos são autônomos, tendo como submissão às leis acometidas no ECA, ou seja, as deliberações e resoluções dos conselhos hierarquicamente superiores. Como característica dos conselhos, segundo Fernando Machado (2000, p. 68), a participação da sociedade é a forma mais democrática e eficaz para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

No Brasil, a implantação de conselhos, tanto por parte dos administradores e governantes como por parte de setores organizados da sociedade civil, se deu no cenário do século XX. Os primeiros foram os conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 70 (setenta). Após surgiram os conselhos populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público. E por último os conselhos institucionalizados e os conselhos gestores institucionalizados, que surgiram após pressões e demandas da sociedade civil, criados por leis originárias do poder Legislativo com a possibilidade de participação na gestão dos negócios públicos (REIS 2011, apud GOHN, 2007, p. 71).

Os Conselhos são instrumento de mediação na relação entre sociedade e Estado:

“[...] os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população, sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício via a democracia participativa. Leis orgânicas específicas, pós-1988, passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil.” (GOHN, 2007, p. 83-84).

Na década de 1970, antes do processo de elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, surgem os primeiros conselhos no Brasil, com organizações de diferentes setores da sociedade que articulam em torno de uma bandeira de luta comum de liberdade democrática, cidadania e justiça, influenciando decisivamente no processo de redemocratização do país. Essa influência chega a interferir em algumas decisões dos Constituintes para a inclusão de direitos das crianças e dos adolescentes no texto constitucional, sendo que, a primeira vitória foi obtida com a redação do artigo 227 da Constituição Federal de 1988 (REIS 2011 APUD SOUZA, 2005, p. 23).

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (BRASIL, 1988).

A vitória obtida com a redação do artigo 227 da Carta Magna foi através da Emenda Popular denominada Criança Prioridade Absoluta, em 1987, com milhares de assinaturas, proposta por organizações não governamentais, sendo adotada pela Assembleia Nacional Constituinte no ano seguinte, incorporando desta forma a Doutrina da Proteção Integral na Constituição da República Federativa do Brasil (REIS 2001 apud CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 107).

O ECA após ser aprovado 13 de julho de 1990 consagra os direitos das crianças e adolescentes, consubstanciando todos os direitos já inseridos na Constituição de 1988, na Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, e em outros tratados e convenções em que o Brasil foi signatário.

Para o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 2º, criança é a pessoa com idade até doze anos incompletos, e adolescente, aquele com idade entre doze e dezoito anos. Além da importante mudança terminológica, que reconhece as crianças e os adolescentes como sujeitos, a Carta Magna vai além ao garantir as crianças e aos adolescentes a condição de sujeitos de direitos, superando a posição anteriormente predominante que reduzia a criança a objeto de tutela, incapaz ou menor. A denominação de sujeitos de direitos implicou no desenlace libertário da criança das amarras institucionais que cultivavam as obrigações de obediência e submissão (REIS 2011 apud CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 108-109).

Assim o Conselho Tutelar tem como função o atendimento às crianças e aos adolescentes no âmbito municipal, sendo composto por pessoas escolhidas pela comunidade local.

3- CONSELHO TUTELAR: HISTÓRIA E FUNCIONAMENTO.

3.1- Natureza jurídica e características essenciais do Conselho Tutelar.

No âmbito internacional, as formas de conselhos e participação popular remontam de longa data, sendo algumas experiências relevantes como a Comuna de Paris, em 1871, ocasião em que os trabalhadores conseguiram exercer o governo por dois meses, objetivando

implantar um modelo de democracia popular, buscando a possibilidade da gestão da coisa pública pela própria população. Em 1905, os soviets russos eram organismos de classes, compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários, que inicialmente não tinham como pressuposto ser um espaço para o movimento de massa, mas que foram se constituindo num contrapoder operário, desempenhando tarefas públicas que antes eram responsabilidade do Estado. Na Alemanha, por volta de 1918, os Conselhos de Fábricas surgiram em meio à profunda crise, sendo organizados como órgãos de autogestão da produção e autoadministração da população a partir das empresas. Já na Itália havia as Comissões Internas de Fábricas que estavam relacionadas à defesa de direitos e interesses de trabalhadores, ensejando a Gramsci apresentar grandes contribuições para a formulação desses conselhos. Já nos Estados Unidos os conselhos são instrumentos de integração social, buscando melhorar a máquina estatal e o aperfeiçoamento da democracia (REIS 2011 apud SOUZA; SOUZA, 2010, p. 67-69).

Já o Brasil apresentou durante o século XX três experiências relevantes de conselhos: os criados no final da década de 1970 pelo próprio poder Executivo com o intuito de mediar suas relações com os movimentos sociais; os conselhos populares, criados pelos próprios movimentos, em suas relações com o poder público, no final da década de 1970 e início de 1980; e os conselhos institucionalizados, com a possibilidade de gestão pública (GOHN, 2007, p. 70).

“No Brasil o elemento constitutivo das bases do Direito da Criança e do Adolescente ocorreu no processo de elaboração da atual Constituição, onde aconteceu a transição da “doutrina da situação irregular do menor” para a “teoria da proteção integral” que foi estabelecida gradativamente a partir da consolidação de práticas e experiências como a resistência as concepções vigentes e o fortalecimento dos movimentos sociais, ocorridas durante toda a década de oitenta.” (CUSTÓDIO, 2009, p. 24-25).

A retomada da democracia no Brasil na década de 1980 fortaleceu os movimentos populares, que se intensificaram pelas pressões internacionais, que tinham como finalidade que os governos assumissem compromissos concretos e objetivos de transformação da realidade de crianças e adolescentes brasileiros. Como consequência a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em outubro de 1988, trouxe um conjunto de instrumentos de proteção aos direitos das crianças e adolescentes, consolidando a proposta de construção de um Estado Democrático e de Direito, fundado na soberania, cidadania e dignidade humana, proporcionando uma abertura política para a participação direta da sociedade ao reconhecer como princípio fundamental em seu artigo 1º, parágrafo único, que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou

diretamente nos termos desta Constituição”, facilitando desta forma os caminhos para o reconhecimento dos conselhos populares na gestão pública (SOUZA; SOUZA, 2010, p. 67).

Desta forma também nos descreve Amin (2010, p. 8):

A Carta Constitucional de 1988 trouxe e coroou significativas mudanças em nosso ordenamento jurídico, estabelecendo novos paradigmas. Do ponto de vista político, houve uma necessidade de reafirmar valores caros que nos foram ceifados durante o regime militar. No campo das relações privadas se fazia imprescindível atender aos anseios de uma sociedade mais justa e fraterna, menos patrimonialista e liberal. Movimentos europeus pós-guerra influenciaram o legislador constituinte na busca de um direito funcional, pró-sociedade. De um sistema normativo garantidor do patrimônio do indivíduo, passamos para um novo modelo que prima pelo resguardo da dignidade da pessoa humana. O binômio individual/patrimonial é substituído pelo coletivo/social. Por certo, o novo perfil social almejado pelo legislador constitucional não poderia deixar intocado o sistema jurídico da criança e do adolescente, restrito aos “menores” em abandono ou estado de delinquência. E, de fato, não o fez. A intensa mobilização de organizações populares nacionais e de atores da área da infância e juventude, acrescida da pressão de organismos internacionais, como a UNICEF, foi essencial para que o legislador constituinte se tornasse sensível a uma causa já reconhecida como primordial em diversos documentos internacionais como a Declaração de Genebra de 1924; a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (Paris, 1948); a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, 1969) e Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras Mínimas de Beijing (Res.40/33 da Assembleia-Geral, de 29/11/85). A nova ordem rompeu, assim, com o já consolidado modelo da situação irregular e adotou a doutrina da proteção integral.

Neste contexto as crianças e adolescentes deixam de ser objeto de proteção assistencial e passam a titulares de direitos, e para assegurá-los é estabelecido um sistema de garantia de direitos, que se materializa no Município através do Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente. Com o ECA, crianças e adolescentes deixam de ser objeto de proteção assistencial e passam a titulares de direitos subjetivos, para assegurá-los é estabelecido um sistema de garantia de direitos, que se materializa no Município.

O Conselho Tutelar tem sua natureza jurídica de órgão público, vinculado ao Poder Executivo municipal e com autonomia funcional, como aduz Custódio e Veronese (2009, p. 153):

“Como sua criação decorre de lei municipal, conforme o artigo 134 do Estatuto da Criança e do Adolescente, sua natureza jurídica é de órgão público, vinculado ao Poder Executivo municipal, mas com autonomia funcional. Ao mesmo tempo, o Conselho Tutelar é órgão representativo da comunidade.”

O Estatuto da Criança e do Adolescente institui os Conselhos Tutelares, como órgãos permanentes, autônomos e não jurisdicionais, cuja atribuição é zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes (COSTA, 1992, p. 22).

Verifica-se assim que os Conselhos Tutelares possuem pressupostos que são válidos e constituídos dentro de um ordenamento jurídico vigente.

3.2 - Atribuições e responsabilidades do Conselho Tutelar.

O Conselho é o órgão encarregado de zelar não só pela segurança do menor e cumprimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, mas também é aquele ligado as demandas sociais. Caracteriza-se por ser um espaço que protege e garante os direitos da criança e do adolescente. É um instrumento de trabalho nas mãos da comunidade, para fiscalizar e tomar providencia quanto à ocorrência de situações de risco pessoal e social de crianças e adolescentes.

Por ter grande importância e ser reconhecido como serviço público relevante, desta o Estatuto da Criança e do Adolescente atribui ao Conselho Tutelar uma missão:

“O Estatuto da Criança e do Adolescente atribui grande importância ao Conselho Tutelar, reconhecendo-o como serviço público relevante, ou seja, a qualidade de serviço público que o Estado presta em dadas circunstâncias e em face de desempenho de determinadas tarefas é considerada de grande conveniência e valor, oferecendo certos benefícios a quem o desempenha. Nesse sentido, o Estatuto assim se expressa:

Art. 135. O exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial, em caso de crimes comum, até o julgamento definitivo.”
(SOUZA; SOUZA, 2010, p. 101).

Como é observado, sempre que os direitos da criança e do adolescente forem ameaçados ou violados, o Conselho Tutelar tem poder para agir. Tal ameaça por ser em virtude da ação ou omissão da sociedade e do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, bem como em razão da própria conduta da criança e do adolescente, conforme prevê o art. 98 do ECA. Também nesse rol protetivo, no art. 95 compete ao Conselho Tutelar fiscalizar as entidades de atendimento, bem como iniciar, por meio de representação, os procedimentos judiciais de apuração de irregularidades dessas entidades de atendimento, art. 191 e de infração administrativa às normas de proteção, art. 194.

As atribuições do Conselho Tutelar estão destacas no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e envolve a aplicação de medidas de proteção, procedimentos para execução de suas decisões, medidas aos pais ou responsáveis e ainda encaminhamentos ao

Ministério Público ou à autoridade judiciária e a expedição de notificações. Desta forma o Conselho Tutelar atua utilizando os instrumentos previstos no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O atendimento da população infanto-juvenil, por meio de medidas protetivas, elencadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, como atribuição ao Conselho Tutelar se dá na qualidade de ser este o órgão responsável pela salvaguarda dos direitos das crianças e adolescentes. Sendo assim o Conselho Tutelar deverá aplicar a maioria das medidas protetivas vislumbradas pelo legislador. Ressaltando que as únicas medidas protetivas que o Conselho Tutelar não pode lançar mão no exercício de suas atribuições são: a inclusão em programa de acolhimento familiar e a colocação em família substituta, sendo estas de competência exclusiva da autoridade judiciária (REIS, 2011 apud TAVARES, 2010, p. 394).

Devendo assim restringir-se as seguintes medidas:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII - acolhimento institucional;

O inciso VI, do artigo 136 do ECA, preconiza ao Conselho Tutelar a atribuição de providenciar as medidas estabelecidas pela autoridade judiciária para o adolescente autor de ato infracional, dentre as previstas no artigo 101, inciso I a VI, da mesma lei. Neste caso, o Conselho Tutelar, em princípio não exerce juízo de valor, o mesmo irá funcionar como *longa manus* da autoridade judiciária, providenciando a medida por esta estabelecida e controlando sua execução pelos órgãos ou instituições competentes (REIS 2011 apud TAVARES, 2010, p. 400).

Por outro lado quando a criança for à autora de ato infracional, não há processo a ser instaurado:

“Quando nos encontramos frente a uma hipótese de prática de ato infracional por criança, não há processo a ser instaurado, devendo o Conselho aplicar as medidas previstas no art. 101, ou seja, encaminhar aos pais ou responsáveis, mediante termo de responsabilidade; orientar e dar apoio temporário; matricular e exigir frequência obrigatória em escola oficial; incluir a família em programa oficial de auxílio; requisitar tratamento médico, psicológico, ou

psiquiátrico em regime hospitalar ou ambulatorial; incluir em programa oficial comunitário de auxílio, orientação de tratamento de alcoólatras e toxicômanos; abrigar em entidade e colocar em família substituta.” (VERONESE, 2006, p. 118-119).

Neste contexto, Souza e Souza (2010, p. 105), nos ensina que ao Conselho Tutelar é atribuído o atendimento e aconselhamento dos pais ou responsáveis, sendo que não compete ao mesmo intervir na família mediante aplicação de medidas punitivas, restringindo-se à aplicação das seguintes medidas:

“**Art. 129:** São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

- I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;
- II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
- VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;”

É esclarecido então que a atuação do Conselho Tutelar, frente ao atendimento e aconselhamento de pais ou responsáveis, se processa a partir da aplicação das medidas de proteção, que incluem as medidas aos pais ou responsáveis, não implica instrumento sancionatório, quer sobre crianças e adolescentes, quer sobre suas famílias; são medidas essencialmente de proteção e amparo que visam, obstaculizar a ameaça ou a violação dos direitos, no sentido de promover os sujeitos que enfrentam situações particularmente difíceis.

O Conselho Tutelar possui também a atribuição de promover a execução de suas decisões, podendo para tanto requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, bem como representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. Ressalta-se que não é atribuição do Conselho Tutelar executar diretamente à medida que julgou ser a aplicável no caso concreto, mas, sim, providenciar que realize sua execução (REIS 2011, apud TAVARES, 2010, p. 398-399).

No caso do município não ofertar os programas previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, poderá ser proposta ação civil pública:

“[...] o Conselho Tutelar deverá comunicar ao responsável pelo serviço de assistência social que a não-oferta daqueles serviços ameaça ou viola os direitos infanto-juvenis. Caso haja resistência na implementação desses serviços, o Conselho Tutelar deverá informar ao Ministério Público o não-atendimento de sua requisição, ocasião em que o Promotor de Justiça da Infância e da Juventude poderá propor a ação civil pública, com fundamento nos art. 208 e ss. do ECA.” (LIBERATI, CYRINO, 2003, p. 183).

Outra atribuição imposta ao Conselho Tutelar consiste na representação, em nome da família, contra a violação dos direitos previstos no artigo 220 §3º, inciso II da CRFB/88:

“**Art. 220:** A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

[...]

§ 3º - Compete à lei federal:

[...]

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.”

Cabe também, como atribuição, ao Conselho Tutelar, representar ao Ministério Público para efeito de ação judicial para perda ou suspensão do poder familiar, quando observar que as medidas de proteção e medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis se demonstrem insuficientes, seja pelo seu descumprimento, seja pela desídia ou pela manutenção da omissão em relação à proteção integral devida à criança e ao adolescente. Essa medida não tem caráter sancionatório, devendo ser aplicada somente quando esgotados todos os recursos da política de atendimento e proteção aos direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO, 2009, p. 99).

3.3 - Da criação e do funcionamento do Conselho Tutelar.

A Constituição de 1988 firmou em seu artigo 204 o princípio da descentralização político-administrativa, onde exigiu e possibilitou uma maior participação da sociedade. Essa participação está fundamentada, sobretudo, no princípio primeiro da Carta Magna, onde se verifica que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (parágrafo único do art. 1º da CRFB/88). A participação direta do povo no poder foi consagrada definitivamente na Lei Maior incorporando-o como coparticipante ativo das decisões políticas. A concepção de democracia mudou deixando de ser apenas representativa para tornar-se, também, participativa (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 134).

Ao implantar o Conselho Tutelar, o Estado transfere para a sociedade parte da responsabilidade no controle e na promoção da política de atendimento à infância e a

adolescência, sendo que na medida em que consolida seu trabalho junto à comunidade retira do enfoque judicial os problemas das crianças e dos adolescentes (FERREIRA, 2002, p. 129).

O Conselho Tutelar é um órgão próximo à comunidade e por ela representado:

“[...] o legislador, ao criar o Conselho Tutelar, procurou garantir a promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes independentemente de sua condição social, por meio de um órgão que seria autônomo, sem as amarras do Poder Público, e que estaria mais próximo à comunidade e inclusive por ela representada.” (SOUZA; SOUZA, 2010, p. 85).

Pela sua importância como garantidor dos direitos das crianças e adolescentes deve ser instalado em local de fácil acesso e com horários regulares de funcionamento: Pelas suas características e funções, o Conselho Tutelar deve ter local de funcionamento com fácil acesso e conhecido por toda a população do município, incluindo placas informativas, números de telefones visíveis para que em qualquer situação de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente o órgão possa ser imediatamente identificado e acionado. Quanto aos dias e horários, é importante uma regularidade, pois assim a população saberá em quais horas poderá procurar o Conselho, bem como se faz necessária a divulgação do número do telefone de plantão, para as emergências ocorridas fora do horário de expediente (SOUZA; SOUZA, 2010, p. 96).

O artigo 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente determina que em cada Município haja, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução.

Para a candidatura ao cargo de Conselheiro Tutelar o Estatuto há três requisitos acumuláveis entre si: (i) reconhecida idoneidade moral, (ii) idade superior a vinte e um anos e (iii) residir no município, competindo à lei municipal apresentar outros requisitos que achar necessário para a investidura no cargo.

Sobre o mandato do Conselheiro Tutelar, conforme dispositivo legal, consiste em 03 (três) anos, permitida uma recondução, que seria no caso, a reeleição. Desta forma, não é permitido à lei municipal estabelecer a ampliação ou a redução do mandato de Conselheiro; também não será possível à Administração Pública Municipal ou ao Conselho Municipal de Direitos fazê-lo sob seu livre-arbítrio, sob pena de, assim agindo, incorrer em flagrante ilegalidade.

No que tange a competência, o Conselho Tutelar tem poder para agir sempre que os direitos da criança e do adolescente forem ameaçados ou violados, atuando de forma a utilizar os instrumentos previstos no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que envolve

a aplicação de medidas de proteção, procedimentos para execução de suas decisões, medidas aos pais ou responsáveis, encaminhamentos ao Ministério Público ou à autoridade judiciária, a expedição de notificações, dentre outras (REIS 2011, apud CUSTÓDIO; VERONESE, 2009, p. 153). Assim, esta prevista nos artigos 138 e 147 do Estatuto da Criança e do Adolescente, assim disposto:

“**Art. 138.** Aplica-se ao Conselho Tutelar a regra de competência constante do art. 147.”

“**Art. 147.** A competência será determinada:

I - pelo domicílio dos pais ou responsável;

II - pelo lugar onde se encontre a criança ou adolescente, à falta dos pais ou responsável.

§ 1º. Nos casos de ato infracional, será competente a autoridade do lugar da ação ou omissão, observadas as regras de conexão, continência e prevenção.

§ 2º A execução das medidas poderá ser delegada à autoridade competente da residência dos pais ou responsável, ou do local onde sediar-se a entidade que abrigar a criança ou adolescente.

§ 3º Em caso de infração cometida através de transmissão simultânea de rádio ou televisão, que atinja mais de uma comarca, será competente, para aplicação da penalidade, a autoridade judiciária do local da sede estadual da emissora ou rede, tendo a sentença eficácia para todas as transmissoras ou retransmissoras do respectivo estado.”

Desta forma, aplica-se ao Conselho Tutelar a regra de competência presente no artigo 147 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, a mesma que se refere à competência do Juiz da Vara da Infância e da Juventude. Significando desta forma que o fato que determina a competência do Conselho Tutelar em atuar em determinado caso é o domicílio dos pais ou responsável pela criança ou adolescente. Na hipótese da criança ou adolescente não ter pais ou responsável, o Conselho Tutelar competente será aquele do lugar onde se encontre.

3.4 - Referências Históricas da criação dos Conselhos Tutelares em Niterói.

Os Conselhos Tutelares foram criados com o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA em 1990, com a função de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes. São órgãos públicos de responsabilidade do Poder Executivo Municipal, não significando que sejam subordinadas as prefeituras, mas sim a elas administrativamente vinculados (FISCHER, 2007, p. 165). Só podem iniciar efetivamente suas atividades após algumas etapas como a criação da Lei Municipal, a abertura do processo de escolha dos Conselheiros Tutelares e a eleição propriamente dita promovida pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Desde março de 2001 estava em vigor a resolução nº 75 do CONANDA, que dispunha sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil. A

partir de 15 de março de 2011 foi publicado no Diário Oficial da União e entrou em vigor, a resolução nº 139 do CONANDA, de 17 de março de 2010, que também estabelece parâmetros de criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares, considerando a necessidade de atualização da resolução nº 75.

As resoluções publicadas no Diário Oficial da União pelo CONANDA são documentos que se constituem na forma legal de dar aos órgãos visibilidade aos seus atos administrativos, decisões ou recomendações. Essas resoluções são geralmente definidas em uma assembleia ou congresso. O poder deliberativo atribuído a colegiados como o CONANDA caracteriza suas resoluções como marcos normativos nacionais por estarem em sintonia com a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2011).

Porém, como anteriormente citada, além dos três requisitos cumulativos, a maioria das Leis de criação dos Conselhos Tutelares, além dos requisitos dispostos no ECA, trazem como exigência que os candidatos possuam nível de ensino médio, que residam no município há mais de dois anos e que tenham reconhecida experiência na área de defesa ou atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

3.5- Características dos Conselhos Tutelares de Niterói.

A partir desse momento do trabalho, passa-se a análise das conversas realizadas e observações de campo aplicados ao I Conselho Tutelar de Niterói, como já anteriormente foi dito, Niterói é subdividida em três grandes regiões para melhor abrangência e trabalho dos conselheiros. Assim, para a pesquisa de campo, escolhi o I Conselho Tutelar, pela facilidade de acesso e pelo maior número de casos concentrados na região.

Para a entrada no campo conversei acerca da pesquisa, sua finalidade e interdisciplinaridade entre ela no campo Jurídico e Pedagógico. Diante das entrevistas realizadas e da preocupação em demonstrar o caráter da pesquisa, não trabalhando, por exemplo, com questionários, uma vez que os casos tratados ali têm como temática o sigilo da identidade e segurança do menor; passou-se a análise dos dados, de acordo com as categorias que nortearam minhas observações e conversas no campo. (Composição e perfil, infraestrutura, organização e funcionamento, informação e imagem dos Conselhos Tutelares, as entidades de atendimento e a situação das crianças e adolescente, dificuldades e realizações dos Conselhos Tutelares e sugestões para o aprimoramento das ações do Conselho Tutelar).

3.5.1- Composição e perfil.

Em relação ao tempo de atividade como Conselheiro (a) Tutelar, considerando o atual mandato e mandatos anteriores, consecutivos ou não, verificou-se que a maior parte dos Conselheiros (as) estão nesta função a três anos ou menos e que cinco dos Conselheiros (as) Tutelares de Niterói já estão no segundo mandato. No que tange a idade dos Conselheiros (as) Tutelares, percebeu-se que há uma média comum entre as idades pesquisadas, havendo um menor índice naquelas abaixo de 25 anos de idade, e também acima de 55 anos de idade.

Da análise de formação escolar dos Conselheiros (as) a maioria deles (as) é formada (a) em pedagogia e magistério, seguido de psicologia e contabilidade.

Assim, em relação aos requisitos exigidos pelo Poder Executivo de Niterói, constata-se que três dos cinco Conselhos Tutelares do I Conselho Tutelar de Niterói responderam que é exigido nível mínimo de escolaridade, ou seja, que os Conselheiros (as) tenham o nível médio completo, sendo que um desses Conselhos é exigido que os Conselheiros (as) tenham nível superior completo e oito responderam ser exigido ter experiência na área da criança e do adolescente.

Outros quesitos também são exigidos para a candidatura a Conselheiro (a) Tutelar como: disponibilidade de tempo exclusivo para a função de Conselheiro; prova de conhecimentos; e teste psicológico para avaliar a aptidão ao cargo. O processo de escolha dos membros do I Conselho Tutelar, conforme art. 139 do ECA, foi estabelecido em lei municipal. O Estatuto da Criança e do Adolescente somente estipula que seja realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e sob a fiscalização do Ministério Público. Desta forma, no que se refere ao processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares, verifica-se que dos cinco Conselheiros:

- um é por escolha indireta, realizada por representantes das entidades do município (da sociedade civil e do poder público) que atuam na área da criança e do adolescente.
- um é por eleição direta, aberta a todos os membros das entidades do município (da sociedade civil e do poder público), que atuam na área da criança e do adolescente.
- dois é por eleição direta, aberta a todos os eleitores do município.
- e um é por escolha indireta, realizada por representantes das entidades da sociedade civil ligadas à área da criança e do adolescente e por outro(s) segmento(s) da sociedade civil (entidade de classe, universidades, associações comerciais etc.).

A Resolução nº 139 de 17 de março de 2010 do CONANDA, publicada no Diário Oficial da União em 15 de março de 2011, dispõe também sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares considerando a necessidade de atualização da resolução nº 75, trazendo em seu artigo 5º, as seguintes diretrizes a serem observadas quanto ao processo de escolha dos Conselheiros:

“**Art. 5º** O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar deverá, preferencialmente, observar as seguintes diretrizes:

I - eleição mediante sufrágio universal e direto, pelo voto facultativo e secreto dos eleitores do respectivo Município ou Distrito Federal, em processo a ser regulamentado e conduzido pelo Conselho Municipal ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - candidatura individual, não sendo admitida a composição de chapas;

III - fiscalização pelo Ministério Público.”

O Conselho Tutelar é um órgão de atendimento a comunidade local, por isso ela deve ser informada e mobilizada para o processo de escolha de seus representantes, assim orienta Fischer (2007, p. 180):

“É importante destacar que o Conselho Tutelar é um órgão de atendimento à comunidade local. Por isso, ela deve ser informada e mobilizada para o processo de escolha de seus representantes. Um percentual de 70% de escolha direta, universal e facultativa, é bastante positivo.”

Os Conselheiros (as) Tutelares acima receberam capacitação e por isso relataram que após serem eleitos, tiveram uma carga horária de formação que variou de 12 a 40 horas. A capacitação é uma prática comum nos Conselhos, é uma forma de fortalecer a ação dos Conselheiros.

A formação ou capacitação específica para o cargo de conselheiro tutelar não é obrigatória, nem necessariamente prevista em lei, mas é uma prática comum nos Conselhos. É a oportunidade de os indivíduos conhecerem os procedimentos operacionais do CT e suas atribuições, além de diferentes temas ligados à infância e adolescência, de maneira a fortalecer a ação dos conselheiros tutelares como agentes protetores dos direitos da criança e do adolescente.

3.5.2- Organização e funcionamento.

Em relação aos horários de funcionamento do I Conselho Tutelar de Niterói, este fica aberto à população de 2ª a 6ª feira, em média com oito horas diárias. Além desta carga horária

os Conselheiros (as) de todos os Conselhos Tutelares de Niterói, adotam esquema de plantão cobrindo às 24 (vinte e quatro) horas de todos os dias da semana.

Assim, conforme artigo 134 do ECA e artigo 18 da Resolução nº 139 do CONANDA, sobre o horário de funcionamento, os Conselhos Tutelares se submetem ao horário de atividade previsto na Lei Municipal:

“ECA:

Art. 134. Lei municipal disporá sobre local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar [...].

CONANDA Res. nº 139

Art. 18. O Conselho Tutelar estará aberto ao público nos moldes estabelecidos pela Lei Municipal ou Distrital que o criou, sem prejuízo do atendimento ininterrupto à população.

Parágrafo único: Cabe à legislação local definir a forma de fiscalização do cumprimento do horário de funcionamento do Conselho Tutelar e da jornada de trabalho de seus membros.

Suas decisões, tomadas no dia-a-dia, conforme respostas de todos os Conselhos na pesquisa aplicada, são tomadas em colegiado. Verificou-se também que os membros de somente dois dos Conselhos tomam decisões individuais, além das em colegiado. Sendo que as reuniões do Conselho Tutelar, somente quatro deles, às vezes, contam com a participação de representantes do Ministério Público.”

Foi justamente para que as atribuições e ações dos Conselhos Tutelares não fossem tomadas individualmente, que a lei denominou tal órgão como Conselho, colocando assim um grupo de cinco pessoas, no caso específica do I Conselho de Niterói.

3.5.3- Estrutura Física e Operacional do Conselho Tutelar.

Quanto à infraestrutura do Conselho Tutelar, conforme resposta obtida na ida ao campo e nas entrevistas coletadas, o Conselho de Niterói possui um espaço físico disponível em regime de tempo integral e permanente para atuar.

Neste contexto, é importante que os Conselheiros possam articular de forma mais eficaz seus saberes no âmbito da informática, ao dirigir o Conselho Tutelar:

“As competências do conselheiro – definidas pela capacidade de articular de maneira eficaz inúmeros e múltiplos saberes disponíveis no ciberespaço ao dirigir o Conselho Tutelar associam-se diretamente com as possibilidades dessa instituição na superação das inúmeras necessidades e exigências que lhe são atribuídas e que emergem neste contexto social, visivelmente conturbado, em outros termos, o grau de articulação entre competências dos conselheiros e o novo paradigma, construído em torno de saberes relacionados com a era digital, poderá reduzir ou intensificar as forças ou o potencial que, nesta era, tendem a condicionar o grau de exclusão social.” (DESAULNIERS, 2002, p. 34).

O Conselheiro Tutelar exerce função considerada de caráter público relevante (art. 135) e para tal torna-se indispensável uma remuneração digna, inclusive com a previsão expressa de direitos sociais, tais como férias, horas extraordinárias, especialmente para os casos de plantão, décimo terceiro salário, inclusão e assistência previdenciárias, além de outros direitos trabalhistas garantidos aos demais integrantes da administração pública. CUSTÓDIO (2009, p. 92 - 93).

3.5.4 - Dificuldades e realizações dos Conselhos Tutelares.

Em relação às atribuições, é importante salientar que:

- Atender crianças e adolescentes ameaçados ou violados em seus direitos e aplicar as medidas de proteção;
- Atender e aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- Promover a execução de suas decisões, representando junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações;
- Promover a execução de suas decisões, requisitando serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
- Encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou criminal contra os direitos de criança ou adolescente;
- Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- Tomar providencia para que sejam cumpridas as medidas protetivas aplicadas pela justiça a adolescentes infratores;
- Requisitar certidões de nascimento e de óbito de crianças ou adolescente quando necessário (cópias de registros existentes e não sua determinação).

Entre outras atribuições do Conselho Tutelar, em específico, pode-se destacar sua atuação em âmbito escolar, no qual há garantias no que tange a promoção da educação, qualidade de ensino e atendimento a demanda numérica e pedagógica da região.

Dentre as medidas, que podem contribuir para o aprimoramento da ação do Conselho Tutelar, as mais sugeridas pelos Conselheiros (as), por ordem decrescente, foram:

- Capacitação dos conselheiros nas áreas de cidadania e desenvolvimento humano;
- Capacitação dos conselheiros na área jurídica;
- Capacitação dos conselheiros para aprimorar sua capacidade de compreender, interpretar e aplicar de forma consistente as normas e princípios do ECA;
- Relacionamento mais estreito do Conselho Tutelar com a Escola.
- Relacionamento mais estreito do Conselho Tutelar com o Poder Judiciário;
- Relacionamento mais estreito do Conselho Tutelar com o CMDCA;
- Relacionamento mais estreito do Conselho Tutelar com os órgãos do executivo nas áreas da educação, saúde, assistência, habitação, trabalho, etc.;
- Relacionamento mais estreito do Conselho Tutelar com os órgãos de segurança (polícia civil e militar);
- Capacitação em liderança e relacionamento humano;
- Relacionamento mais estreito do Conselho Tutelar com o Ministério Público;
- Melhoria das instalações físicas do Conselho tutelar;
- Melhoria dos equipamentos do Conselho Tutelar.

4- CONSELHO TUTELAR E AS POLITICAS EDUCACIONAIS.

4.1 - O papel do Conselho Tutelar frente à demanda escolar.

A figura do Conselho Tutelar, concebida e positivada pelo ECA em 1990 é uma resposta aos abusos e autoritarismo que decorrem seja do poder familiar, seja da hierarquia escolar. Nesse contexto, a implementação do ECA também visou à Escola, tendo em vista o atendimento e a prática cotidiana, articulando e intervindo nas relações entre professores, materiais didáticos-pedagógicos e ainda currículo escolar. É nessa articulação que com recursos cedidos pela Lei, o I Conselho Tutelar de Niterói, possui mecanismos de controle social, incluindo a participação inclusive da comunidade na gestão escolar, o que significa igualdade de oportunidades no sistema educacional, possibilitando e concretizando adoção de novos comportamentos e valores.

O Conselho serve para orientar escolas e professores com ações mais eficazes direcionadas aos diferentes tipos de alunos de acordo com o colégio e a localidade onde vivem. Muitos professores falam em Conselho Tutelar, mas a maioria não sabe exatamente o que é, onde fica, nem como funciona.

4.2.1 – A violência dentro da escola.

A orientação dada aos conselheiros quando deparam-se com casos de violência escolar é intervir para garantir a proteção do menor, uma vez que os artigos, a seguir, do ECA assim dispõe:

“Art. 105. Ao ato infracional praticado por criança corresponderão às medidas previstas no art. 101.

Art. 136. São atribuições do 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;

Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para:

I - conhecer de representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração de ato infracional atribuído a adolescente, aplicando as medidas cabíveis...”

Muito tem se falado a respeito desse tipo de violência, principalmente no que tange a agressão física entre alunos, e entre alunos e professores. Porém este conceito é ainda mais amplo uma vez que engloba o cuidado para não estigmatizar os atores envolvidos e atribuir uma dimensão exagerada aos casos do cotidiano e precisão, não ignorando as ações, a repercussão em âmbito escolar e suas consequências.

Pode-se citar como referencia conceitual sobre a violência o ato de ferir, fazer mal, ou dar causa a sofrimento de outrem. A existência alheia é frustrada pela ação comissiva negativa do agressor.

O ponto alicerce da discussão é que todos os estudiosos sobre o tema afirmam que a presença da violência na escola coloca em xeque a função basilar da escola que é encarregada de socializar as novas gerações. A violência ao fazer parte desse meio traz consigo conflitos e praticas nada construtivas. A violência escolar se apresenta três tipos distintos:

- **Violência na escola:** quando ela é o local de violências que têm origem externa a ela. Por exemplo, quando um grupo invade a escola para brigar com alguém que está nas dependências da escola;
- **Violência à escola:** relacionada às atividades institucionais e que diz respeito a casos de violência direta contra a instituição, como a depredação do patrimônio, por exemplo, ou da violência contra aqueles que representam a instituição, como os professores.
- **Violência da escola:** entendida como a violência onde as vítimas são os próprios alunos, exemplificada no tipo de relacionamento estabelecido entre professores e alunos ou nos métodos de avaliação e de atribuição de notas que refletem preconceitos e estímas.

Em todos estes casos, ou seja, de violência de aluno com outro aluno ou contra o professor, funcionários ou patrimônio público, há necessidade de uma intervenção de forma a

restaurar a segurança pública e a paz social. Esta intervenção, no caso da agressora ser uma criança é de responsabilidade do Conselho Tutelar.

Quando trata especificamente do direito à educação, destinado às crianças e adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 4º) o descreve como um dever da família, comunidade, sociedade em geral e do Poder Público.

Desta norma, examina-se que a educação não é um direito cujo encargo é imposto exclusivamente a certo órgão ou instituição. Na verdade, é um direito que tem seu fundamento na ação do Estado, mas que é partilhado por todos, ou seja, pela família, comunidade e sociedade em geral, resultando evidente que a educação deixou de ser um tema exclusivo dos trabalhadores da área para ser uma questão de interesse de toda a sociedade.

Assim, por força da Constituição e do ECA, quando o tema é educação: Família, Escola, Conselho Tutelar, Conselho da Educação, Conselho da Criança e do Adolescente, Diretoria de Ensino, Secretarias de Educação, Assistência social e Saúde, Universidades, Polícia Militar e Civil, Ministério Público e Judiciário, devem atuar sim de forma independente, porém harmônica entre si, e num regime de colaboração mútua e recíproca, sendo que, dependendo de cada situação, acabam atuando de forma direta ou indireta, para garantia da educação.

Dentro desse contexto, vê-se que, entre os vários problemas que afligem a educação, a evasão escolar, a reiteração de faltas injustificadas e a permanência do aluno na escola, apresentam-se como um grande desafio àqueles que estão envolvidos com o referido direito.

É uma questão relevante, deixando de ser um problema exclusivo e interno da instituição de ensino. Quando tais situações são observadas é visível que há violação do direito à educação, justificando a necessidade de intervenção do Conselho Tutelar, conforme apontados na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nesse contexto é necessário expor suas causas:

- Escola: não atrativa, autoritária, professores despreparados, insuficientes, ausência de motivação, etc.
- Aluno: desinteressado, indisciplinado, com problema de saúde, gravidez, etc.
- Pais/responsáveis: não cumprimento do pátrio poder, desinteresse em relação ao destino dos filhos, etc.
- Social: trabalho com incompatibilidade de horário para os estudos, agressão entre os alunos, violência em relação a gangues, etc.

Disponível

em

<

http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/Educacao/temas_diversos_educacao_civel/textos_tems_divers_educacao_civel/Conselho%20Tutelar%20e%20Oeduca%C3%A7%C3%A3o-Vers%C3%A3o%20final-revista_p%C3%A1gina.pdf> Acesso em 12. Fev. 2014).

Estas causas, como já afirmado, não são solitárias, elas ocorrem em concomitância e assim verifica-se a evasão escolar em razão do somatório de vários fatores. Detectar o problema e enfrentá-lo é a melhor maneira para proporcionar o retorno efetivo do aluno à escola.

No que cerne esse tema, ao Conselho Tutelar cabe o controle externo, zelando pela frequência e permanência do aluno na instituição onde está matriculado. Este controle envolve as ações em relação ao aluno faltoso ou evadido e seus pais ou responsáveis. Por isso, sua intervenção é supletiva, somente ocorrendo após a escola ter esgotado os recursos para a manutenção do aluno.

4.2.3 – Negligência parental.

Pode-se afirmar que, diante do disposto na legislação quanto ao poder familiar, compete aos pais o dever de cuidar da criança, atendendo-a em suas necessidades básicas, entre elas a questão da educação. O não cumprimento caracteriza-se por negligência ou omissão de cuidado dos pais, justificando uma intervenção do Conselho Tutelar.

Esta omissão de cuidados abarca tanto a negligência social e cultural como a advinda da intencionalidade do descuido, desproteção ou desafeição que acontecem em todas as classes socioculturais. O Conselho Tutelar tem que estar atento a esta situação para verificar quais encaminhamentos fazer, pois merece especial atenção a segunda hipótese de negligência, ou seja, aquela advinda da intencionalidade e não ligada à falta de recursos.

Por isso a atuação do Conselho Tutelar, destaca-se por inferir na participação dos pais no ambiente escolar. Não se pretende que eles fiquem presentes ou à disposição da escola, a qualquer tempo. Em síntese, os pais têm que desenvolver atitudes favoráveis para o sucesso escolar dos filhos.

Sabe-se que os pais são diretamente responsáveis pelo desenvolvimento sadio e harmonioso da criança e do adolescente. Desta mesma forma, devem-se agir os pais em relação à escola, pois o desenvolvimento do filho como cidadão e o seu preparo para o trabalho implica no sucesso escolar, que não pode simplesmente ser transferido para diretores, coordenadores pedagógicos ou professores. E, nessa relação, aparece o Conselho Tutelar para, em conjunto com a própria escola, envolver os pais, cada vez mais, no dia a dia dos filhos.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A Teoria da Proteção Integral foi reconhecida pela primeira vez em um documento internacional em 1924 na Declaração de Genebra. Anos depois a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprova a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Depois em 1959, novas mudanças no contexto mundial fazem com que seja editada a Declaração Universal dos Direitos da Criança, trazendo em seu conteúdo o primeiro conjunto de valores da Doutrina da Proteção Integral.

No Brasil, foi adotada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 227, e posteriormente no art. 4º do ECA em 1990, afirmando ser 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, as crianças e adolescentes passam a serem sujeitos de direitos, frente à família, à sociedade e o Estado, colocando-os como titulares de direitos comuns a toda e qualquer pessoa, bem como de direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento.

Os conselhos são mecanismos que possibilitam uma oportunidade no sentido de fortalecimento da sociedade civil e democratização do Estado, além de mediar a relação entre Sociedade e Estado. Esse órgão é uma ferramenta direta da comunidade uma vez que é um meio institucional permanente, autônomo e não jurisdicional, cuja atribuição é zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes.

O Conselho Tutelar é reconhecido como serviço público relevante e tem poder para agir, dentro de seu município de atuação, sempre que os direitos da criança e do adolescente forem ameaçados ou violados em decorrência da ação ou omissão da sociedade e do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, bem como em razão da própria conduta da criança e do adolescente. Suas atribuições, por conseguinte, estão positivadas no artigo 136 do ECA. O atendimento é realizado por meio de medidas protetivas a crianças e adolescentes, medidas aos pais ou responsáveis, expedição de notificações, encaminhamentos ao Ministério Público ou à autoridade judiciária, dentre outras.

É um órgão criado por lei Municipal que possui mecanismos de descentralização político-administrativa. Tem sua atuação somente em âmbito municipal, é autônomo, não sendo vinculado ao Poder Executivo, exceto para fins orçamentários, uma vez que o Poder Executivo Municipal é responsável por sua manutenção. Sua atuação está limitada somente a legislação expressa, no caso ao ECA/1990 e a CRFB/1988.

Quanto suas atribuições, a pesquisa mostrou, em síntese, que os Conselhos Tutelares apresentaram dentre seus atendimentos um número maior quanto a: orientação familiar, reclamações, queixas e esclarecimentos e principalmente, resolver problemas de disciplina na escola. A partir disso, são geradas grandes dificuldades na prestação dos serviços, pois é bem verdade que há falta de políticas públicas destinadas ao público infanto-juvenil. Não podemos esquecer que o Conselho não trata somente do menor, mas também para prosseguir com essa assistência, é necessário, em muitos casos, observar, orientar e trabalhar também com a família do menor atendido, para que os direitos básicos das crianças e adolescentes sejam observados, tais como saúde e habitação, direito à felicidade.

Por fim, como órgão de participação da sociedade e de relevante importância ao zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, cabe ressaltar que o Conselho Tutelar necessita ser conhecido como um órgão repressor daqueles que efetivamente ferem os direitos das crianças e dos adolescentes, ele garante que nenhum ato venha a violar as condições de vida e segurança do menor.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios Orientadores do Direito da Criança e do Adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BRAGALIA, Mônica. **Auto-organização: um caminho promissor para o Conselho Tutelar**. São Paulo: Annablume, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 de mai. 2011.

BRASIL. **Resolução 75, de 22 de outubro de 2001**. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, de 14 de Nov. 2003.

BRASIL. **Resolução 139, de 17 de março de 2010**. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, de 15 mar. 2011.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. Natureza e implementação do novo Direito da Criança e do Adolescente. In: PEREIRA, Tânia da Silva. **Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8069/90. "estudos sócio-jurídicos**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da Criança e do Adolescente**. Criciúma, SC: UNESC, 2009.

_____. Os novos direitos da criança e adolescente. **Revista Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 1, n. 1, p. 07-27, jan./jun. 2000.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Crianças esquecidas: o trabalho infantil doméstico no Brasil**. Curitiba: Multidéia, 2009.

Disponível em: < <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detailhe.jsp?id=83558>>. Acesso em: 13 fev. 2014.

Disponível em < http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/Educacao/temas_diversos_educacao_civel/textos_temas_diversos_educacao_civel/Conselho%20Tutelar%20e%20educa%C3%A7%C3%A3o-Vers%C3%A3o%20final-revista_p%C3%A1gina.pdf> Acesso em 12. fev. 2014.

FISCHER, Rosa Maria(Coord.). **Os Bons Conselhos: Pesquisa “Conhecendo a realidade”**. São Paulo: CEATS/FIA, 2007.

LAKATOS. Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. . **Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SOUZA, Bárbara Margarete Freitas de. **O conselho municipal de direitos da criança e do adolescente: um estudo sobre a organização interna, capacidade decisória e articulação interinstitucional**. 2005. 137 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

SOUZA, Ismael Francisco de. **A erradicação do trabalho infantil e as responsabilidades do conselho tutelar no município de Florianópolis**. 2008. 149 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

TAVARES, José de Farias. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

TAVARES, Patrícia Silveira. O Conselho Tutelar. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da criança e do adolescente**. Florianópolis: OAB, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry; COSTA, Marli Marlene Moraes da. **Violência doméstica: quando a vítima é a criança ou adolescente**. Florianópolis: OAB, 2006.