

CONSELHOS TUTELARES NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ANÁLISE DO TRABALHO DO ÓRGÃO NA CIDADE DE GUARABIRA-PB.

Autor: Igor da Silva Bento; Co-autora: Amanda Monte de Azevêdo Santos

(Universidade Estadual da Paraíba. prograd@uepb.com.br)

Resumo: Nos últimos anos as discussões em torno dos direitos tutelados por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente têm se acalorado. Efeito disso é que o debate ganha maiores contornos, saindo dos espaços de construção de políticas públicas, casas legislativas, Instituições de Ensino Superior, Cursos de Direito e fóruns e ganhando as ruas, as discussões do cotidiano. Principalmente, a partir do acalorado discurso acerca da redução da maioridade penal. As condutas de menores e as competências de pais e/ou responsáveis são postas em “cheque”. Nesse momento busca-se compreender – e é urgente que se faça – os comportamentos dos órgãos de defesa a essa parcela vulnerável da população brasileira, a estrutura que tem se oferecido para o trabalho de agentes desses instrumentos legais de resguardo de direitos e a influência sociocultural desses nas relações diárias de conglomerados sociais. O Direito enquanto mantenedor da ordem e paz social e protetor legítimo dos bens juridicamente relevantes encampa o diálogo nesse contexto histórico de maneira sóbria e didática. Assim se pretende fazer ao discorrer-se sobre a eficácia e a legitimidade dos Conselhos Tutelares.

Palavras-chave: ECA, Conselho Tutelar, Conflitos Sociais.

INTRODUÇÃO

Uma parcela considerável da população brasileira tem conhecimento ou já ouviu comentários acerca da existência de um órgão público de competência dos municípios que desempenha um trabalho voltado para a manutenção de direitos de crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar, entretanto, possuem pouca familiaridade ou informações sobre. Essa inacessibilidade gera o distanciamento e a distorção a respeito das características do trabalho desses agentes.

Em referência ao Estatuto da Criança e do Adolescente, dados do *DataSenado*¹ em pesquisa realizada no ano de 2015, apontam que 98% dos brasileiros e brasileiras têm conhecimento da existência do ECA, no entanto 69% afirmam que consideram-se mal ou pouco informados sobre o conteúdo sobre qual se debruça o código. Essas considerações estabelecem um nexos com diversas mais questões ligadas à ilegalidade, criminalidade e omissão nas condutas de adultos em relação a

¹ SENADO FEDERAL. Pesquisa DATASENADO. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=resultados-de-pesquisa-do-datasenado-mostram-que-quase-todos-os-brasileiros-ja-ouviram-falar-sobre-o-eca>. Visualizado em: 18 de agosto de 2017.

indivíduos vulneráveis. Uma penumbra de dúvidas e incertezas mantém-se sobreposta aos limites legais e as responsabilidades de pais e responsáveis para com um menor de idade.

Nesse cenário, desenvolve seu trabalho os Conselhos Tutelares do qual se entende basicamente que atua na resolução de conflitos entre crianças e seus redutos sociais, mas que evidentemente realiza um trabalho ampliado, abrangendo todas as questões que são de interesse jurídico, social e de gestão de políticas públicas. É relevante ressaltar que a partir dos métodos de estudo aplicados permite-se a exposição de conhecimentos únicos a respeito da realidade do referido órgão, e do município em que se deu a pesquisa.

A cidade de Guarabira se coloca em posição reconhecida de destaque, configurando uma das economias pungentes do interior paraibano, compondo e polarizando a região metropolitana que recebe seu nome e aglutina mais de 20 municípios do brejo e agreste do Estado. Promove-se à comunidade acadêmica do Centro de Humanidades da Universidade Estadual da Paraíba, principalmente aos estudantes do curso de Bacharelado em Direito, a partir dessa produção, a possibilidade de realizar estudos ainda mais aprofundados sobre a situação dos Conselhos Tutelares e a busca de que se estabeleça uma atmosfera de segurança jurídica na tutela dos direitos resguardados às crianças e adolescentes por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente².

Portanto, identificada a ausência de maiores informações no tocante a esses órgãos e no intuito de promover o debate acerca da indispensável atuação destes para a efetivação do Estatuto da Criança e adolescente é que se constrói este artigo.

Objetiva-se, desse modo, compreender qual relação prática e efetiva dos Conselhos Tutelares com a resolução de conflitos entre os entes infanto-juvenis e seu meio, qual a estrutura financeira dessas instituições e sua natureza jurídica, sabendo que partir da compreensão do referido instrumento como órgãos juridicamente resguardados do direito de resolução de conflitos nos mais diversos redutos, entendidos os métodos aplicados para estes fins é possível e relevante discorrer sobre o mérito e autoridade da entidade.

A partir da pesquisa referente à realidade local, almeja-se entender a metodologia de trabalho dos Conselhos Tutelares e seus agentes. Neste eixo temático busca-se compreender como se dá a exploração da área de trabalho e o cotidiano dos profissionais, a resolução dos conflitos e a estrutura física das sedes onde acontecem os atendimentos.

Por fim, pretende ampliar o debate sobre a legitimidade de órgãos como o Conselho Tutelar e aproximar do estudo do Direito a condição de agentes da lei dos conselheiros.

² BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de Julho de 1990. **Vademecum Saraiva**. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

METODOLOGIA

As considerações expressas no desenvolvimento da discussão em torno da participação indispensável dos conselhos tutelares na efetivação e zelo pelos direitos adquiridos por crianças e adolescente são possíveis através do acompanhamento cotidiano, da observação dos trabalhos dos agentes e de vasta pesquisa em veículos de internet, livros, códigos. Essa produção encampa a discussão acadêmica e a busca por maiores esclarecimentos sobre o assunto por reconhecer a necessidade e a escassez no que se refere ao estudo da temática.

Desse modo, resultante do estudo de campo, da dedução e da revisão bibliográfica, métodos aplicados, dispõe-se de um vasto material bibliográfico, dados estatísticos relevantes e promove-se uma experiência única de contato com as realidades cotidianas a quais estão submetidos crianças e adolescentes.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O debate acerca da construção de um órgão prestador de assistência ao público infanto-juvenil pede, inicialmente, a discussão em torno da construção da Lei 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente. SILVA³, no artigo *A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente*, faz considerações pertinentes sobre o desenvolvimento de normas escritas e formalizadas direcionadas a referida parcela da sociedade.

O referido autor faz uma conexão entre a criação da legislação em debate e uma insuficiência do Código Civil Brasileiro de 1916⁴ no que tange à segurança e proteção de menores de idade, mesmo com a existência de um “direito de família” que apresenta obrigações, mas que não supre necessidades. Contextualizando o momento histórico em que se estabelece cada mecanismo ou tentativa de aferir garantias a essa parcela da população e apresentando uma crítica relevante à descaracterização do indivíduo de personalidade jurídica intransferível:

³ SILVA, Roberto da. **A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Rio Grande: Revista Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5554&revista_caderno=12>. Visualizado em: 18 de agosto de 2017.

⁴ BRASIL. **Lei nº 3.071**, de 1º de Janeiro de 1916. **Vademecum Saraiva**. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Dada a necessidade de um melhor entendimento do contexto sócio-político e cultural em que constituiu-se a tradição de concubinato, de geração de filhos tidos como ilegítimos, de delinquência infanto-juvenil, de constituição da família brasileira, e como consequência de tudo isto, do abandono de crianças, na presente conferência abordarei a evolução da construção jurídica através da qual o Estado brasileiro pretendeu normatizar a política de assistência à criança carente, órfã e/ou abandonada.

SILVA segue analisando:

cursos jurídicos ensinam que as fontes do direito são a natureza, a tradição e os hábitos e costumes social e culturalmente consagrados. Tendo em mente também que as leis são formuladas, na sua origem, para assegurar os direitos de um protótipo de homem, que no caso brasileiro apresentava-se, no início do século, como homem, branco, letrado e cristão, a mulher e a criança tornaram-se tributários destes direitos apenas a partir da relação de parentesco e de consanguinidade com o varão.

É preciso que se compreenda o Estatuto da Criança e do Adolescente como um esforço legislativo e a crença da sociedade brasileira em uma política de garantias de direitos frente a normas impositivas que administram obrigações de pais e responsáveis. É atestar o respeito à personalidade jurídica de Crianças e Adolescentes, reservando a estes garantias básicas de existência e desenvolvimento, correspondendo e resguardando à Constituição⁵, que trata no art. 227 da individualização de cuidados para com cada ente familiar.

Seria impensável após o estabelecimento da chamada “Constituição Cidadã”, fruto do processo de redemocratização, marcado pela organização popular e dos movimentos de defesa a pautas sociais emergentes nos últimos séculos, que ainda se pensasse no menor de idade como um mero “adereço” de seus pais, igualmente, responsabilizar suas condutas sem apreender-se às realidades personalíssimas de cada reduto social.

NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS TUTELARES

Desde o art. 86⁶, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê o estabelecimento de uma rede ações e a disposição e de entidades que supram as demandas de atendimento de questões relacionadas à efetivação e promoção de direitos das crianças e adolescentes, distribuindo essa responsabilidade entre todas as instâncias de organização política do Estado.

O art. 87 em seus incisos direciona a política de atendimento ao público infanto-juvenil traçando linhas específicas para tal. É pertinente o elenco das linhas prefixadas para que se possa dar ênfase ao que se entender como as primícias da criação dos instrumentos legais para realização de atendimento qualificado e das entidades governamentais ou não que prestam esse serviço:

⁵ BRASIL. **Constituição Federal**, de 5 de Outubro de 1988. **Vademecum Saraiva**. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁶ Ibid.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem

III - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências; (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016)

IV - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

V - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

VI - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VII - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)

VIII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

Nesse sentido, dá-se ênfase ao inciso V que dispõe sobre a necessidade da instrumentalização da proteção jurídico-social de crianças e adolescentes e atribui esse status a “entidades” que atuem nesse sentido. Todavia os Conselhos Tutelares são criados a partir do artigo 131⁷ do Estatuto da Criança e do Adolescente, é de onde emana sua natureza jurídica.

ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES LEGAIS DOS CONSELHOS TUTELARES

Quando versa sobre as atribuições do Conselho Tutelar, no art. 136, a Lei 8.069/90 atesta a relevância social deste, que deve ser observada e trazida para dentro das salas de aula e do debate de quem constrói o direito enquanto matéria de estudo.

Apesar de não jurisdicional é nítida e factual a influência do órgão nas decisões judiciais e na resolução de conflitos em instância legal de discussão destes. Além de, a parceria com o Ministério Público conotar um poder investigativo do órgão, ainda que de forma muito limitada. Discorre ainda acerca da possibilidade de auxílio ao poder executivo local para a construção de políticas públicas de assistência à criança e adolescente. A partir disso, é inegável a condição de agentes do Direito àqueles que compõem o órgão, atribuindo-se a tal, inclusive o poder de aplicação do direito enquanto norma.

Para fins de gozo pleno no exercício de suas funções requisita-se ao membro ou candidato, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residência no município onde têm-se pretensão de atuar, ficando

⁷ Caput: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”.

obrigada a integração do órgão na administração pública local dos Municípios e em cada Região Administrativa do Distrito Federal, devendo existir em cada a instalação de no mínimo 1 Conselho Tutelar.

Conforme disposição da norma supracitada este órgão é caracterizado prioritariamente pela autonomia e não jurisdicionalidade. A partir do Art. 132 o Estatuto da Criança e do Adolescente esmiúça as propriedades e organização da entidade e segue fazendo-o até o Art. 140.

O cargo de Conselheiro Tutelar é público, eletivo e remunerado. O Conselho é composto de 5 membros, eleitos diretamente pela população local, de acordo com as normas vigentes para a aptidão ao voto, para o exercício de um mandato de 4 anos, sendo permitida 1 recondução, por novo processo de escolha. As disposições no que diz respeito à remuneração e jornada de trabalho são de competência do poder público local, assegurados aos componentes a cobertura previdenciária, gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 do valor da remuneração, licença paternidade e/ou maternidade e gratificação natalina, conforme disposto respectivamente nos incisos I, II, III, IV e V do artigo 134.

A Lei obriga municípios e o Distrito Federal à previsão dos recursos destinados ao funcionamento do órgão, à remuneração dos agentes e sua formação na lei orçamentária anual.

ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NA CIDADE DE GUARABIRA NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Conforme relatado anteriormente, é inegável a responsabilidade e o comprometimento dos órgãos no que se refere aos conflitos nos redutos sociais de crianças e adolescente, intervindo no ambiente escolar, familiar, e na gestão de políticas públicas, visando garantir melhor condições de vida e respeito à dignidade dos sujeitos, conforme se propõe e se destina em suas competências.

Ao longo do acompanhamento das atividades do Conselho Tutelar de Guarabira, foi possível identificar diversas ações nesse sentido, com o estabelecimento de parcerias relevantes com órgãos do setor público e com organismos de iniciativa privada sem fins lucrativos.

O amparo prestado pelos Conselhos é sem dúvidas um traço importante da instalação dessas instituições. Conforme constata-se na realidade do referido município, o papel desenvolvido ultrapassa os cuidados específicos para com o público infanto-juvenil, e abrange de forma ampla toda a célula familiar, atuando inclusive na manutenção de programas sociais desenvolvidos e geridos pelo poder público, realidade que lhe atribui tarefas que via de regra não integram suas competências, mas que são assim desenvolvidas em diversos municípios do país.

Além dos atendimentos feitos na instalação que sedia o órgão, o acompanhamento dos casos conta com visitas em domicílio. Reconhece-se o risco a qual se expõe os conselheiros, no entanto, o contato promove uma experiência de aproximação às realidades. Há preocupação nesse sentido de patrocinar e cuidar da reabilitação, recuperação e ressocialização dos sujeitos, sejam menor ou pessoas inseridas no convívio cotidiano desses.

Pode-se observar total autonomia no que se refere ao trabalho de teor investigativo e de estabelecimento de relações com o ministério público, as varas do menor e os meios coercitivos/ostensivos do Estado.

Durante o acompanhamento das ações desenvolvidas pelo Conselho Tutelar de Guarabira, pode-se acompanhar diversos casos que verificam e certificam a credibilidade do órgão. Um deles cujo teor se volta para uma querela relacionada à *alienação parental*. Note-se que esse termo faz referência ao que se entende dentro do estudo do ramo do Direito de Família e da disciplina de Psicologia jurídica, mas especificamente do trato da tutela do menor, sobretudo nos casos de guarda compartilhada, como a ocorrência de desqualificação de um dos sujeitos a quem se atribuem responsabilidades legais sobre a criança e o adolescente, partindo do outro polo dessa relação por meio do uso de opressão psicológica, social, econômica e/ou moral.

O caso em questão dá-se a partir da dificuldade de aceitação de um processo de dissolução de união estável por parte do pai de uma menor, que procura o órgão na tentativa de imputar à mãe da criança condicionamento da vulnerável à risco, sob alegação do atual companheiro desta não ser indivíduo qualificado para conviver com sua filha, muito embora não apresente os motivos para tal alegação, e segue na tentativa de desqualificar conforme verifica o agente do referido conselho que o encaminha à defensoria pública do município para que a partir de lá se tenha maiores esclarecimentos da situação.

A relevância da apresentação deste caso em específico se dá para que se compreenda o trabalho feito pelos conselheiros que detém, diante da limitação de suas prerrogativas, a competência de encaminhamento.

Dessa forma é pertinente conhecer os tipos, ou causas com maiores ocorrências. Nesse sentido, fez-se, a partir da metodologia aplicada, um levantamento a respeito. Durante o período em que se colheram os dados pôde-se observar uma média de 4 atendimentos a cada 1 hora de trabalho, obviamente, há casos que obrigam a disposição de mais tempo. Desse modo, a partir das

informações colhidas em questionário apresentado⁸ é possível estabelecer o ranking das ocorrências. Elenca-se:

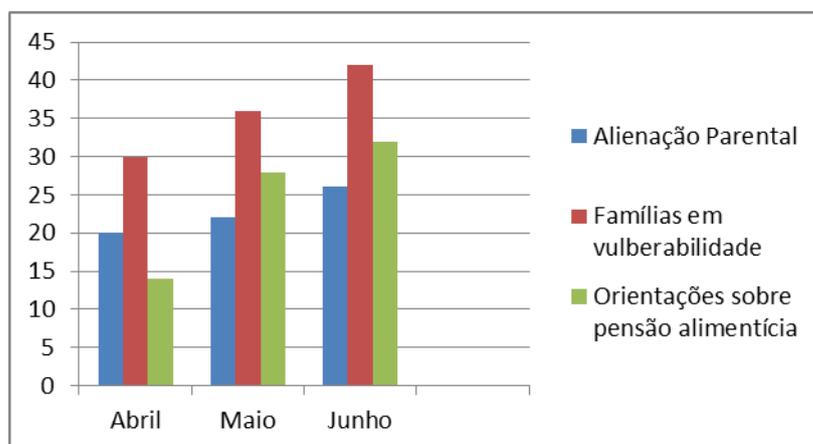
Tabela 1: Ranking das ocorrências

COLOCAÇÃO	CASOS
1º	Alienação Parental
2º	Famílias em situação de vulnerabilidade social
3º	Orientação sobre pensão alimentícia

Fonte: Própria

Conforme os dados coletados é possível ainda que se estabeleça o número de atendimentos dos casos supracitados no segundo trimestre do ano. Embora os dados não correspondam ao ranking em números, a justificativa dada é que o primeiro elenco se dá sob uma perspectiva geral, ao qual não corresponder o segundo trimestre.

Gráfico 1: Número de ocorrências



Fonte: Própria

INSUFICIÊNCIAS NA ASSISTÊNCIA POR PARTE DO PODER PÚBLICO

O que se constata em Guarabira é uma realidade que se repete em muitas cidades brasileiras no que se refere ao tratamento do poder público. Precarização das instalações, falta de assistência básica e de manutenção de direitos atribuídos ao servidor público, insegurança e conflitos com as gestões locais são contextos que parecem se repetir nas mais variadas regiões do país. Condições essas abordadas por inúmeras reportagens veiculadas em emissoras de televisão

⁸ De acordo com dados levantados na fase de pesquisa de campo.

abertas, jornais, blogs, sites e outros, que podem ser consultadas em qualquer pesquisa rápida realizada em instrumentos de busca na rede mundial de computadores, por exemplo. Todavia, é importante que se exponha, nesse trabalho, o caso específico que norteia nosso estudo: a realidade do Conselho Tutelar no referido município.

Muito embora haja notória autonomia no que diz respeito à relação com outras entidades, órgãos e poderes públicos instituídos, percebe-se um real e fatídico desinteresse das gestões locais para com o órgão e suas urgências.

A sede da instituição funciona em uma sala, de cerca de 3 metros de comprimento por 2,5 metros de largura, que fica acoplada ao prédio onde coexistem mais dois setores da administração pública local, a secretaria de esporte e de agricultura. É nesse local, pouco confortável que os conselheiros realizam o atendimento, e desempenham suas funções em um plantão de 8 horas. Muito embora os atendimentos não estejam limitados às dependências do órgão. Acontecem visitas a residências como metodologia de acompanhamento dos casos, muito embora isso promova uma exposição maior ao risco. Para tal, dispõem de um veículo adquirido a partir da adesão da cidade à um projeto de equipagem.

No primeiro trimestre do ano de 2017 o colegiado decidiu pela necessidade de deflagração de uma greve na expectativa de solucionar gargalos no trato recebido da administração pública, o que culminou no acionamento da prefeitura local pelo Ministério Público.

Compreende-se dessa forma que as principais dificuldades no desenvolvimento das atribuições da entidade estão ligadas à ingerência ou desinteresse da administração pública, um traço comum, conforme citado anteriormente e que pode ser constatado a partir de observações simples, como por exemplo, de que a sede no município referido ainda dispõe de arquivo físico, quando já há a existência de um sistema integrado de depósito de informações, ao qual infelizmente não se pode aderir, pois pede que haja a filiação e investimento por parte da gestão municipal.

É no intuito de promover melhorias na qualidade do cotidiano desses agentes que os conselheiros de Guarabira têm sido protagonistas em uma rede que une agentes de diversos municípios do Estado em busca da consolidação de garantias como a implementação de um piso salarial.

CONCLUSÃO

A partir das abordagens e dos dados levantados, é nítido e pede destaque a indispensabilidade do trabalho realizado pelos conselheiros tutelares em todo os rincões do país

para a resolução dos conflitos e como mantenedor de bem-estar social na infância e adolescência. Sendo oportuno, desde a correspondência aos anseios constitucionais até a urgência das pautas que emergem nas últimas décadas.

Conclui-se ainda que a desinformação acerca desse órgão torna invisível a realidade dificultosa e a assistência insuficiente por parte do poder público, e por isso é urgente a disposição dessas informações, para que a partir do aprofundamento dos estudos no que tange a temática, a reflexão leve os agentes do direito a promoverem uma defesa contundente dos Conselhos Tutelares em busca de preservar a funcionalidade da rede de amparo e defesa social de crianças e adolescentes.

Da mesma maneira, constata-se que o distanciamento do debate encampado por esse artigo do cotidiano dos Cursos de Direito, é patrocinador do desinteresse pelas informações verificadas, cuja veracidade é possível e passível de comprovação, que poderá ser feita conforme solicitada, sobretudo para que se amplie os conhecimentos no tocante a matéria.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Vilma Aparecida do; POLIZELLI, Denise Vichiato. **Conselho Tutelar: constituição, características e funções**. Londrina: Revista de Direito Público, V. 3, n° 3, p. 127-143, 2008.

ASSIS, Simone Gonçalves de; BARCINISKI, Mariana; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; SILVEIRA, Liane Maria Braga de. **Teoria e prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/Editora, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 5 de Outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 3.071**, de 1º de Janeiro de 1916.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de Julho de 1990.

CONCEIÇÃO, Maria Inês Gandolfo; COSTA, Liana Fortunato; PENSO, Maria Aparecida. **Abordagem à Família no contexto do Conselho Tutelar**. São Paulo: Editora Ágora, 2014.

COARACY, Gabriele; MEIRELES, Elisa; RIBAS, Flávia. **ECA 25 anos. Avanços e desafios para a infância e adolescência no Brasil**. Brasil: Unicef, 2015.

SENADO FEDERAL. **Pesquisa DATASENADO**. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=resultados-de-pesquisa-do-datasenado-mostram-que-quase-todos-os-brasileiros-ja-ouviram-falar-sobre-o-eca>>.

Visualizado em: 18 de agosto de 2017.

SILVA, Roberto da. **A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente.** Rio Grande: Revista Âmbito Jurídico. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5554&revista_caderno=12>. Visualizado em: 18 de agosto de 2017.

