



Glaucia Bezerra Pires

**Institucionalização do Conselho Tutelar
na garantia dos direitos humanos de
crianças e adolescentes: um estudo sobre
os marcos na gestão municipal da Cidade
do Rio de Janeiro (1996–2016)**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Antonio Carlos de Oliveira

Rio de Janeiro
Julho de 2018



Glaucia Bezerra Pires

**Institucionalização do Conselho Tutelar
na garantia dos direitos humanos de
crianças e adolescentes: um estudo sobre
os marcos na gestão municipal da Cidade
do Rio de Janeiro (1996–2016)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profº Antonio Carlos de Oliveira

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profª Joana Angélica Barbosa Garcia

UFRJ

Profª Irene Rizzini

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profº Augusto Cesar Pinheiro da Silva

Vice-Decano Setorial de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 04 de julho de 2018.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Glaucia Bezerra Pires

Graduou-se em Serviço Social na UFF (Universidade Federal Fluminense) em 2006. Especializou-se em Direito da Criança e do Adolescente pelo Curso de Direito Especial da Criança e do Adolescente, da Faculdade de Direito na UERJ (Universidade Estadual do Rio de Janeiro) em 2010. Participa do grupo de pesquisa "Famílias, Violência e Políticas Públicas" da PUC-Rio. Atua como assistente social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, desde 2007, na Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos; ainda, como docente convidada na disciplina de Estatuto da Criança e do Adolescente, no curso de pós-graduação em Serviço Social e Políticas Sociais, da Faculdade Governador Ozanam Coelho, desde 2014. Possui experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social Aplicado em Assistência Social, Saúde e Direitos Humanos.

Ficha Catalográfica

Pires, Glaucia Bezerra

Institucionalização do Conselho Tutelar na garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes: um estudo sobre os marcos na gestão municipal da Cidade do Rio de Janeiro (1996–2016) / Glaucia Bezerra Pires; orientador: Antonio Carlos de Oliveira. – 2018.

233 f.: il. color.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Criança e adolescente. 3. Direitos humanos. 4. Conselho tutelar. 5. Institucionalidade I. Oliveira, Antonio Carlos de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

A minha avó Marina Meyas (in memory), exemplo de
ser humano, mulher e profissional, luz da minha
existência. Essa vitória é para você.

Agradecimentos

Difícil o exercício de colocar no papel a trajetória de dois anos, ou de uma vida, e selecionar a quem agradecer pelas contribuições ao meu crescimento pessoal e profissional. Independente de citação, todos que passaram pela minha vida, o mínimo de tempo que seja, transformaram o meu ser e existência, ajudando a sonhar, alçar voos e trilhar os caminhos que me trouxeram ao dia de hoje.

Primeiramente, agradeço a Deus por sua infinita misericórdia, sabedoria e amparo; por não me abandonar nas horas de desespero em que fraquejei e quis desistir. À Nossa Senhora por me proteger com seu manto sagrado, desatando todos os nós que se transformaram em obstáculos e impediam o meu caminhar.

À minha amada avó (in memory), meu tudo, que tanta falta faz a minha existência, que com cuidado e rigidez, mesmo com pouco estudo, me auxiliou a traçar as escolhas de vida. Seu exemplo, dedicação e solidariedade ao próximo lapidaram meu caráter e necessidade de busca por justiça social e garantia de direitos. Ainda tenho muito a trilhar, mas tenho certeza que ficaria orgulhosa de saber onde cheguei, sem fazer ninguém de trampolim e carregando o máximo de pessoas ao meu lado.

Aos meus tios Isaac (in memory) e Rosangela, que diante de tantas adversidades me deram o principal: AMOR. Sou eternamente grata por me fazerem sua filha. Amo vocês.

Ao meu amor, meu noivo e guardião Demetrius Martello, por me querer bem e me fazer tão bem. Por seu apoio, cuidado, incentivo, resistência e dedicação em me ajudar nesse processo final. O meu crescimento é o seu crescimento; o seu crescimento é o meu crescimento. Amo-te imensamente.

A esta Universidade e à CAPES por permitirem a muitos, assim como eu, a realização do sonho de concluir ou retornar aos estudos. Sem tal incentivo não seria possível estar aqui.

Aos professores do Departamento de Serviço Social, que - durante esses dois anos - fizeram a dialética entre teoria e prática ser possível e possibilitaram as reflexões iniciais para a chegada ao projeto final.

Aos profissionais desse campus, em especial aos do Departamento de Serviço Social, pelo atendimento qualificado, humanizado, comprometido e facilitador do nosso sucesso como aluno.

Ao meu “amadinho”, Márcio Brotto (in memory), que tão precoce e estupidamente nos deixou. Grande profissional, mestre, filho e incentivador. O universo ainda chora a sua perda. Você estará sempre presente, espírito de luz.

Ao meu orientador, Antônio Carlos, pela paciência, compreensão, psicologia, trocas, ensinamentos.

Às Professoras Doutoras Irene Rizzini, Joana Garcia e Ariane de Paiva pela disponibilidade e generosa troca de experiências e conhecimento nesta banca.

À Professora Rosangela Zagaglia pelo respeito e carinho ofertados a mim. Você é insubstituível.

Aos meus colegas de caminhada acadêmica, que muito contribuíram para o meu crescimento, com uma medida de loucura (Juliana), serenidade da maturidade (Soraya) e dedicação acadêmica (Taiane). Levarei todos para a vida: Gratidão!

Aos meus amigos e anjos, Tatiana Fonseca, grande incentivadora ao início dessa caminhada; Adriana Medalha, generosa e disponível na troca dos saberes e aprendizado; e Herculis Toledo, meu gênio da lâmpada, com suas observações precisas. O que seria de mim sem a luz de vocês a iluminar meus dias nebulosos. Seres humanos insubstituíveis.

Às minhas amigas e parceiras de caminhada profissional, que levarei para a vida: Janaína Lenzi - pela troca, companheirismo e crescimento durante esse percurso; Fernanda Nunes - pela eficiência e compromisso. São muitas as histórias, transformações e conquistas nessa trajetória de Conselhos Tutelares e garantia de direitos de crianças e adolescentes. Sigamos na luta: “persistir sempre, desistir jamais”.

Aos participantes, diretos e indiretos, dessa pesquisa pela troca, confiança e contribuição no enriquecimento desse produto.

Aos amigos que o marketing de relacionamento me deu, pela compreensão, zelo e apoio. Rumo ao Topo.

E, por último, mas não menos importante, a todos aqueles que defendem um projeto ético-político em favor das minorias sociais e dos direitos humanos. Até o último suspiro: FORA TEMER!

Resumo

Pires, Glaucia Bezerra; Oliveira, Antonio Carlos de. **Institucionalização do Conselho Tutelar na garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes: um estudo sobre os marcos na gestão municipal da Cidade do Rio de Janeiro (1996–2016)**. Rio de Janeiro, 2018. 233 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente estudo tem por objetivo analisar o processo de institucionalização dos Conselhos Tutelares do município do Rio de Janeiro, enquanto uma instância garantidora de direitos no sistema de garantia de direitos humanos para crianças e adolescentes. Esta dissertação foi desenvolvida com base em três marcos temporais: os anos de 1996, 2006 e 2016, a partir de uma pesquisa qualitativa, para a qual foi analisada vasta documentação institucional coletada junto à três atores do sistema de garantia de direitos: primeiramente a gestão municipal, responsável pelo suporte técnico-administrativo aos Conselhos Tutelares onde analisou-se leis, decretos, resoluções, instrumentos de processo de trabalho, relatórios de gestão; posteriormente junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, onde foram analisadas deliberações e comunicados; e por fim, junto à Associação Estadual de Conselheiros Tutelares do Rio de Janeiro, onde foram analisados o seu estatuto institucional e o plano de trabalho. Para a realização do presente estudo, foram analisados ainda outros documentos públicos, tais como o orçamento criança e adolescente, balanços do Disque 100, guias e cartilhas da Secretaria Nacional de Direitos Humanos. No processo de análise comparativa entre as legislações existentes, em consonância com as recomendações do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, como conclusão do trabalho, verificou-se a necessidade de revisão da legislação municipal e de reorganização do Conselho Tutelar, sobretudo no que se refere à autonomia e metodologia de atuação a fim de possa cumprir as atribuições contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente; Conclui-se ainda ressaltando-se a necessidade de tornar sustentável os processos de trabalho instituídos tanto pela gestão municipal quanto pelos próprios conselheiros, a fim de efetivar os Conselhos Tutelares como instâncias de garantia dos direitos

humanos de crianças e adolescentes em meio à outros mecanismos de defesa já existentes.

Palavras-chave

Criança e adolescente; Direitos humanos; Conselho Tutelar; Institucionalidade.

Abstract

Pires, Glaucia Bezerra; Oliveira, Antonio Carlos de (advisor). **Institutionalization of the Tutor Council on the guarantee of the human rights of children and adolescents: a study on the frameworks in the municipal management of the City of Rio de Janeiro (1996–2016)**. Rio de Janeiro, 2018. 233 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This study aims to analyze the process of institutionalization of the Guardianship Councils of the Rio de Janeiro city, as a guaranteeing body instance of rights within the system of guaranteeing human rights for children and adolescents. This dissertation was developed based on three time frames: the years of 1996, 2006 and 2016, based on a qualitative research, which analyzed a large institutional documentation collected from the three actors of the system of guarantee of rights: first, the municipal management, responsible for the technical-administrative support to the Tutelary Councils where laws, decrees, resolutions, labor process instruments, management reports were analyzed; later to the Municipal Council for the Rights of the Child and Adolescents, where deliberations and communiqués were analyzed; and finally, with the State Association of Tutelary Councilors of Rio de Janeiro, where were analyzed their articles of association and their work plan. In order to carry out the present study, other public documents such as the budget for children and adolescents, balance sheets of “Disque 100”, guides and booklets of the Secretariat National of Human Rights were also analyzed. In the process of comparative analysis between existing legislation, in line with the recommendations of the National Council for the Rights of Children and Adolescents, as a conclusion of this work, there was a need to revise the municipal legislation and reorganize the Guardianship Council, especially in the which refers to the autonomy and methodology of action in order to fulfill the responsibilities contained in the Statute of the Child and Adolescent Law; It is also concluded that there is a need to make the work processes instituted by the municipal administration and by the councilors themselves sustainable, so as to make the Guardianship Councils as instances of guaranteeing

the human rights of children and adolescents among others mechanisms at the existing defense system.

Keywords

Child and teenager; Human rights; Tutor Council; Institutionality.

Sumário

Introdução	22
1. Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	28
1.1. Marcos Históricos dos Direitos Humanos: conquistas internacionais e nacionais	28
1.2. Construção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	38
1.3. O Direito à Proteção Integral: o Estatuto da Criança e Adolescente	48
1.4. Do Sistema de Garantia e Proteção dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente aos Conselhos de Direitos	55
2. A Institucionalização do Conselho Tutelar	64
2.1. O Conselho Tutelar: concepção, estrutura e funcionamento	64
2.2. Prerrogativas do Processo de Escolha e a Capacitação Continuada	85
2.3. Atribuições e Atuação do Conselho Tutelar	95
3. Conselho Tutelar na efetivação dos Direitos de Crianças e Adolescentes: marcos da institucionalização no município do Rio de Janeiro	107
3.1. Percurso metodológico da pesquisa	107
3.2. O Processo de Constituição do Conselho Tutelar no Município do Rio de Janeiro	112
3.3. A Efetivação do Conselho Tutelar, a partir da Gestão Municipal do Trabalho	138
3.4. Contradições e Consensos na Garantia dos Direitos	163

4. Considerações finais	181
5. Referências bibliográficas	188
6. Anexos	195
6.1. Anexo 1 – Evolução dos Direitos Humanos	195
6.2. Anexo 2 – Comparativo entre as primeiras legislações do Conselho Tutelar do Rio de Janeiro	196
6.3. Anexo 3 – Comparativo Resolução CONANDA e Lei Municipal do Rio de Janeiro	199
6.4. Anexo 4 – Panorama histórico da Política de Assistência Social no Município do Rio de Janeiro	202
6.5. Anexo 5 – Proposta de Alteração da Lei Municipal nº 3.282/2001	205
6.6. Anexo 6 – Gestão Municipal – Atribuições Equipe Multiprofissional de Suporte	231

Lista de figuras

Figura 1 - Representação Gráfica do Sistema de Garantia de Direitos	58
Figura 2 - Mapa – Proposta de Redivisão dos Conselhos Tutelares no Município do Rio de Janeiro	128
Figura 3 - Dados do Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares – Rio de Janeiro	132
Figura 4 - Estrutura e Equipamentos da SMASDH-Rio	139
Figura 5 - Estrutura Funcional dos Conselhos Tutelares – 2006	143
Figura 6 - Estrutura Funcional do Conselho Tutelar – 2016	151
Figura 7 - Interação PPA – LDO – LOA	170
Figura 8 - Trâmite Legal	171

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Porcentagem de Conselhos de Direitos	60
Gráfico 2 - Déficit de Conselhos Tutelares, por tipo de Município	71
Gráfico 3 - Participação das regiões do déficit de conselhos tutelares	71
Gráfico 4 - IDHM e seus subíndices: Cidade do Rio de Janeiro, 1990, 2000 E 2010	113
Gráfico 5 - Denúncias Disque 100 do Estado do Rio de Janeiro – 2011 a 2017	165
Gráfico 6 - Denúncias Disque 100 – Estado do Rio de Janeiro Criança e Adolescente	166
Gráfico 7 - Denúncias Disque100 – Município do Rio de Janeiro/RJ – Criança e adolescente	166
Gráfico 8 - Denúncias do disque 100 encaminhadas e respondidas pelo Conselho Tutelar - Município do Rio de Janeiro/RJ.	167
Gráfico 9 - Comparativo entre os Orçamentos da Saúde, Educação e Assistência Social	172
Gráfico 10 - Comparativo entre os Orçamentos da Assistência e a Assistência à Criança e ao Adolescente	173

Lista de tabelas

Tabela 1 - Direito Internacional da Criança e do Adolescente	43
Tabela 2 - Panorama nacional de implantação dos Conselhos Tutelares	81
Tabela 3 - IDH-M e seus subíndices: regiões da cidade do Rio de Janeiro, 2000 e 2010	114
Tabela 4 - Votação processo de escolha dos Conselheiros Tutelares	129
Tabela 5 - Demonstrativo da Gestão Municipal	160

Lista de quadros

Quadro 1 - Mudança de Paradigma de Direitos da Criança e do Adolescente	49
Quadro 2 - Organização funcional dos Conselhos Tutelares do município do Rio de Janeiro (1996-2010)	134
Quadro 3 - Organização funcional dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro (2011-2016)	135
Quadro 4 - Proposta de organização funcional dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro	137
Quadro 5 - Convênio Gestão Municipal Conselhos Tutelares	159
Quadro 6 - Ciclo Orçamentário	169

Lista de abreviaturas e siglas

ABRAPIA – Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e a Adolescência

ACTERJ – Associação de Conselheiros Tutelares do Estado do Rio de Janeiro

ADS – Administração Setorial

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAS – Coordenadorias de Assistência Social

CDEDICA – Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

CDS – Coordenadoria de Desenvolvimento Social

CEDCA-RJ – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro

CF – Constituição Federal

CGDH – Coordenadoria Geral de Direitos Humanos

CGSIMAS – Coordenadoria Técnica de Gestão do Sistema Matricial de Assistência Social

CMDCA-Rio – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CR – Coordenadoria Regional

CRAS – Coordenadorias Regionais de Assistência Social

CT – Conselho Tutelar

CTR – Conselho Tutelar de Referência

DPERJ – Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FCBIA – Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência

FCNCT – Fórum Colegiado Nacional dos Conselheiros Tutelares

FIA – Fundação para a Infância e Juventude

FNDCA – Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

FPO-RJ – Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro

FUNABEM – Fundação nacional do Bem-Estar do Menor

GDEP – Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente
GGT – Gerência de Gestão do Trabalho
GI – Gestão Integrada
GPCA – Gerência de Proteção à Criança e ao Adolescente
GPRGP – Gerência de Planejamento e Regulação e Gestão de Pessoas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPP – Instituto Pereira Passos
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei do Orçamento Anual
MNMMR – Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
MPERJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
OCA – Orçamento da Criança e do Adolescente
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PADM – Procuradoria Administrativa do Município
PIDCP – Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PJTC – Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNBEM – Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PNDH – Programa Nacional dos Direitos Humanos
PNEDH – Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PPA – Plano Plurianual
RIOURBE – Empresa Municipal de Urbanização
SDH/PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SGD – Sistema de Garantia de Direitos
SGDCA – Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente
SGPDCA – Sistema de Garantia de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente

SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência

SMASDH – Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

SMDS-RIO – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro

SNPDCA – Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUBDH – Subsecretaria de Direitos Humanos

TJ – Tribunal de Justiça

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

A montanha da vida

A vida de cada um de nós pode ser comparada à conquista de uma montanha. Assim como a vida, ela possui altos e baixos. Para ser conquistada, deve merecer detalhada observação, a fim de que a chegada ao topo se dê com sucesso.

Todo alpinista sabe que deve ter equipamento apropriado. Quanto mais alta a montanha, maiores os cuidados e mais detalhados os preparativos.

No momento da escalada, o início parece ser fácil. Quanto mais subimos, mais árduo vai se tornando o caminho.

Chegando a uma primeira etapa, necessitamos de toda a força para prosseguir. O importante é perseguir o ideal: chegar ao topo.

À medida que subimos, o panorama que se descortina é maravilhoso. As paisagens se desdobram à vista, mostrando-nos o verde intenso das árvores, as rochas pontiagudas desafiando o céu. Lá embaixo, as casas dos homens são pequenas.

É dali, do alto, que percebemos que os nossos problemas, aqueles que já foram superados, são do tamanho daquelas casinhas.

Pode acontecer que um pequeno descuido nos faça perder o equilíbrio e rolamos montanha abaixo. Batemos com violência em algum arbusto e podemos ficar presos na frincha de uma pedra.

É aí que precisamos de um amigo para nos auxiliar. Podemos estar machucados, feridos ao ponto de não conseguir, por nós mesmos, sair do lugar. O amigo vem e nos cura os ferimentos.

Estende-nos as mãos, puxa-nos e nos auxilia a recomeçar a escalada. Os pés e as mãos vão se firmando, a corda nos prende ao amigo que nos puxa para a subida.

Na longa jornada, os espaços acima vão sendo conquistados dia a dia.

Por vezes, o ar parece tão rarefeito que sentimos dificuldade para respirar. O que nos salva é o equipamento certo para este momento.

Depois vêm as tempestades de neve, os ventos gélidos que são os problemas e as dificuldades que ainda não superamos.

Se escorregamos numa ladeira de incertezas, podemos usar as nossas habilidades para parar e voltar de novo. Se cairmos num buraco de falsidade de alguém que estava coberto de neve, sabemos a técnica para nos levantar sem torcer o pé e sem machucar quem esteja por perto.

Para a escalada da montanha da vida, é preciso aprender a subir e descer, cair e levantar, mas voltar sempre com a mesma coragem.

Não desistir nunca de uma nova felicidade, uma nova caminhada, uma nova paisagem, até chegar ao topo da montanha.

(Mensagens do Velho Sábio – Autor desconhecido)

Introdução

Rico é aquele que encontrou no trabalho o caminho para a sua realização profissional, vencendo barreiras, saltando obstáculos e colocando a sua profissão e inteligência a serviço do bem comum. Livre é o homem que enriqueceu com a cabeça erguida e que, podendo pisar e esmagar, recolheu e ajudou. Sábio é o profissional que lutou por um princípio, que admitiu suas falhas e delas tirou suas verdades. Homem é aquele que, demolindo os medos e os preconceitos, ampliou-se, auto afirmou-se e cresceu. Fortes são os que acreditam no trabalho como única fonte de realização.

(Autor Desconhecido)

O presente trabalho tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, intitulada Processos de Institucionalização dos Conselhos Tutelares no Município do Rio de Janeiro e Garantia de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (1996-2016), a qual visou analisar a constituição dos Conselhos Tutelares no município do Rio de Janeiro, a partir dos processos de institucionalização desenvolvidos por marcos nos anos de 1996, 2006 e 2016, frente à garantia integral dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

O interesse pela temática é fruto das indagações e reflexões do fazer profissional enquanto Supervisora Técnico-administrativa dos Conselhos Tutelares no Município do Rio de Janeiro, nos anos de 2013 a 2015, na então Coordenadoria Geral de Direitos Humanos – CGDH, hoje Subsecretaria de Direitos Humanos – SUBDH, da antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Merecendo destaque as discussões e sistematizações promovidas pela antiga SMDS-Rio junto às equipes dos Conselhos Tutelares, o que resultou em uma proposta de legitimação da especificidade do trabalho de assessoramento técnico e apoio funcional realizado nestes espaços – órgão de defesa e fiscalização de direitos, e não executor de políticas públicas. Assim como a construção do processo de trabalho que contemplasse as peculiaridades do órgão e garantisse uma uniformidade na atuação dos profissionais, em busca de sua eficiência como canais legítimos para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Nesse interim, o desenvolvimento da pesquisa versou sobre a análise de documentos institucionais - como normativas municipais, estaduais e federais - que legitimam e estabelecem a implantação e o funcionamento do órgão no município do Rio de Janeiro. Assim como instrumentos dos processos de trabalho implantados nos Conselhos Tutelares do município do Rio de Janeiro, buscando evidenciar as mudanças evolutivas, ou não, do órgão e de seus atores, com vistas ao favorecimento de reflexões quanto às potencialidades e limitações das relações intra e extrainstitucional na efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, o recorte se deu pela análise da constituição do Conselho Tutelar do município do Rio de Janeiro na garantia efetiva dos direitos das crianças e adolescentes, a partir de leis, resoluções, decretos, instrumentos técnicos e relatórios da gestão municipal, assim como deliberações e comunicados do CMDCA-Rio, relacionados ao processo de escolha dos membros do CT. Destes documentos iniciais, surgem as seguintes indagações: De que forma são implementadas as normativas municipais e federais? Como se constituiu a implementação do processo de trabalho no conselho tutelar por parte da gestão municipal ao longo de 20 anos, desde sua implantação? Quais as contradições e consensos vivenciados pelos atores do CT intra e extrainstitucionalmente, diante desses processos?

E foi o processo de gestão da então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, de 2013 a 2016, que suscitou o interesse em documentar e publicizar cientificamente os avanços e retrocessos vivenciados no espaço dos Conselhos Tutelares na Cidade do Rio de Janeiro, amadurecido pelo acúmulo e pelas orientações acadêmicas nesse período de mestrado.

Desde a prática curricular, na formação acadêmica, o interesse pela área da infância e adolescência era latente e se expressava nos processos de formação e aprimoramento.

A inserção profissional na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, no ano de 2007, possibilitou a concretização do trabalho com a temática de criança e adolescente a partir da escolha do espaço ocupacional: Conselho Tutelar 10 – Santa Cruz. Atuante enquanto Assessora Técnica em Serviço Social, que perdurou por 7 (sete) anos, abrindo caminhos não apenas para a defesa de seus usuários (crianças, adolescentes e seu núcleo familiar), mas também as demandas do órgão

e necessidade de avaliação, monitoramento e efetivação das políticas públicas votadas a esses sujeitos.

O trabalho nas unidades de saúde, cumulado com o trabalho no Conselho Tutelar, possibilitou um olhar quanto à relação do Conselho com a rede extrainstitucional e dos profissionais dessa rede para com o mesmo.

Essas demandas e experiências potencializaram a necessidade de aprimoramento intelectual na área, que pôde se materializar no Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Direito Especial da Criança e Adolescente, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ (2008-2010), com estudo do tema Assessoria Técnica nos Conselhos Tutelares.

O Trabalho de Conclusão do Curso (TCC) de Especialização e os entraves vivenciados no espaço ocupacional foram ao encontro das inquietações que perpassavam as relações entre Conselheiros Tutelares e Equipes de Assessoria Técnica e Apoio Funcional, dos CTs do município do Rio, possibilitando a mobilização das equipes de Assessoria Técnica em torno de uma proposta de Coordenação Técnico-administrativa dos Conselhos Tutelares, contida no TCC, que poderia ser o pontapé inicial para a troca de lentes e fortalecimento de tais equipes. O que resultou também no convite para composição da Equipe Multiprofissional de Suporte e Fortalecimento dos Conselhos Tutelares, que posteriormente se transformou em Subgerência de Suporte e Fortalecimento dos Conselhos Tutelares, pelo gestor da Coordenadoria Geral de Direitos Humanos.

A necessidade de desdobramento e continuidade da pesquisa iniciada na especialização mereceu atenção a partir do trabalho desenvolvido enquanto Supervisora Técnico-administrativa dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro (2013-2015), assim como as inquietações, a cada mudança de gestão, quanto aos processos de constituição de trabalho do órgão Conselho Tutelar, a partir da contextualização temporal da atuação do Poder Executivo Municipal e dos Conselhos Tutelares.

Para tanto, o diálogo sobre a concepção histórica de legitimação do Estatuto da Criança e Adolescente – ECA (Brasil, 1990), com a efetivação em nível municipal do órgão, é pano de fundo da pesquisa.

Para aproximação bibliográfica, foi realizada pesquisa na biblioteca científica eletrônica da Scielo e na base de dados do Banco de Teses e Dissertações da CAPES, quando constatamos que - nos últimos 5 anos - as linhas

de estudos empíricos sobre o processo de trabalho do Conselho Tutelar são praticamente inexistentes, perpassando os estudos pelo campo do papel do órgão na defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, priorizando também a discussão da política de proteção do Sistema de Garantia de Direitos e o próprio ECA.

Já no campo do Serviço Social, a análise de processos de trabalho é uma dimensão muito valorizada e exercitada no Serviço Social, tanto como campo de práticas quanto área de conhecimento. Na discussão científica com o Conselho Tutelar, nos últimos 10 anos, houve um aumento significativo, que versa, principalmente, pelas experiências profissionais nesses espaços ocupacionais e no trabalho com esses atores no atendimento às violações de direitos.

Porém estudos quanto à institucionalização do órgão, a partir da constituição legal e dos processos estabelecidos para materialização de suas atribuições, proposta de pesquisa, é algo pouco abordado empiricamente, já que podemos considerar a relevância que esse trabalho poderá trazer ao processo de implantação e implementação do órgão em todo o território nacional, assim como ao fortalecimento do Conselho Tutelar no SGDCA.

A definição e delimitação do objeto foi uma etapa muito difícil pelas inúmeras indagações permeadas pela prática profissional a ser pesquisada. Fator preponderante para o desenvolvimento da pesquisa seria o distanciamento do objeto, o que - devido às lamentáveis mudanças institucionais de fragmentação da equipe de gestão municipal dos Conselhos Tutelares - veio como facilitador deste. Mas que ocasionou dificuldade no percurso da pesquisa, como o acesso aos profissionais e aos dados da gestão. Outros pontos de dificuldade foram as constantes mudanças de gestão da SMASDH e do CMDCA-Rio, no período de 2017 a 2018.

Quanto ao caminho metodológico a ser adotado, as reflexões provenientes da banca de qualificação contribuíram para a delimitação do objeto e deram diretriz para a estratégia metodológica, no desenvolvimento de uma análise documental¹ de natureza qualitativa, na qual as escolhas documentais em um

¹ Segundo Cellard (2008, p. 295): Trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador - do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida.

leque ofertado ao pesquisador fazem parte de um questionamento inicial, podendo guardar surpresas que o obrigam a modificar o questionamento. (Cellard, 2008)

Após o levantamento e leitura bibliográfica que deu embasamento teórico ao estudo, buscamos a reunião dos documentos, através de pesquisas em Diários Oficiais do município (poder executivo e câmara dos vereadores), arquivos institucionais da gestão municipal e do Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente – consideradas as dificuldades já mencionadas. Objetivando uma possível análise documental, com base nas leis, decretos, resoluções, deliberações e comunicados; instrumentos técnicos utilizados pela equipe de gestão (atas de reuniões, livros de Ocorrência, formulários, relatórios de gestão, banco de dados) e do CMDCA (formulários e relatórios), respeitada a autonomia dos órgãos e dos profissionais. Assim como a observação participante nas reuniões realizadas pela gestão municipal com os conselheiros tutelares, na busca de uma dialética entre teoria e prática.

Na pesquisa de campo, fomos surpreendidos pelas dificuldades de acesso ou inexistência de alguns documentos, como formulários e mensuração de dados por parte da equipe técnica do CMDCA, quanto aos processos de escolhas dos Conselhos Tutelares, que inviabilizaram uma análise mais profunda desse processo, e até mesmo a criação de um perfil desses candidatos. Para amenizar essa ausência, realizamos consultas a conselheiros de direito e ex-tutelares, para complementar o material sobre os processos de escolha, não documentados.

Considerando a realidade social vivenciada pelos agentes políticos e profissionais dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro, um espaço estratégico para a construção de práticas interdisciplinares e intersetoriais de fortalecimento da política de garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes, ressaltamos que a análise de dados qualitativos tem sempre um caráter aproximativo e provisório.

Em termos de estrutura da dissertação, aqui apresentada, está dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo destina-se à realização de um resgate histórico acerca da constituição dos direitos humanos de crianças e adolescentes, fazendo um percurso histórico sobre os direitos humanos pelas doutrinas internacional e nacional, até chegar a esses direitos. Com foco nos ideais contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, e prioridade na constituição dos espaços democráticos

de participação popular, os quais compõem o Sistema de Garantia dos Direitos e sistema de participação popular

O capítulo segundo faz uma aproximação teórica com as características que permeiam a institucionalização do Conselho Tutelar, prioriza as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e a Resolução nº 170/2014 do CONANDA. O estudo versa pelo processo de escolha e capacitação dos membros do Conselho Tutelar, que legitima a participação popular e os equívocos na atuação e aplicabilidade das atribuições por parte de seus agentes.

O terceiro capítulo apresenta uma análise institucional do órgão no município do Rio de Janeiro, desde sua constituição legal até seus dilemas cotidianos de identidade, priorizando o recorte temporal dos anos de 1996, 2006 e 2016, em consonância com os dois primeiros capítulos. Além de descrevermos o percurso metodológico realizado na pesquisa, realizamos uma análise dos documentos de institucionalização do órgão no município junto à gestão municipal e ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, assim como dados importantes para a sua efetiva atuação no Sistema de Garantia de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Contudo acreditamos que o aprofundamento proposto e os resultados da pesquisa, apresentados neste trabalho, poderão contribuir no aprimoramento da prática de todos os atores envolvidos no cotidiano de trabalho dos Conselhos Tutelares, sejam os profissionais atuantes no órgão, seja na gestão municipal – do Rio de Janeiro e até mesmo outros municípios. Tudo para que se reconheçam enquanto pertencentes a um grupo mais amplo, no qual - resguardadas as especificidades de cada trabalhador e ente - as ações sejam coletivas e direcionadas a um objetivo comum na efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes. O que subsidiará políticas sociais e públicas de cunho interdisciplinar e intersetorial, visando à plena promoção, proteção, defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes a partir da prática humanitária e sustentável dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro.

1

Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

É de se reconhecer minimamente que se está hoje vivendo um tempo de transição paradigmática: a emancipação social de segmentos sociais em desvantagem, entre eles, as crianças e adolescentes. Isto é uma aspiração óbvia, almejada e em processo de construção. E um valioso instrumento de mediação e de contra-hegemonização pode ser a luta pelos Direitos Humanos, pelo desenvolvimento humano autossustentado e pela democracia verdadeira.

Nogueira Neto

1.1.

Marcos Históricos dos Direitos Humanos: conquistas internacionais e nacionais

Lutas da humanidade sejam de cunho social, econômico, cultural e político, sejam por poder, em diferentes épocas, tiveram como principal foco a busca por igualdade e liberdade, que ditaram as mudanças na estrutura da sociedade, através da concepção por direitos.

Nesse contexto de lutas, novas gerações de direitos e formas de cidadania se constituem pela “formação e produtos históricos” de aspirações humanas, pertencentes a uma determinada sociedade. Primeiramente, o rol de garantia individuais, estabelecendo normas aos sujeitos que vivem em sociedade: direitos civis (século XVIII), nos quais o homem exerce uma liberdade em torno do direito à vida, à paz e à propriedade privada dos bens, sem, necessariamente, a intervenção do Estado; e direitos políticos (século XIX), diretamente ligados à intervenção do Estado, que ‘assegura’ a liberdade de mercado, de consciência e de organização da sociedade civil; além dos direitos sociais (século XX), os quais trazem a necessidade de instituição de novos direitos e extensão da cidadania a toda sociedade por parte do Estado (Bussinger, 1997).

Essas diferentes concepções, construídas no tempo e espaço pelo seu dinamismo, fazem com que os Direitos Humanos estejam em constante processo de transformação.

Verificamos, segundo Bobbio (2004), o quanto as constantes modificações dos direitos dos homens, a partir das transformações na condição histórica dos

sujeitos, sem seu engessamento em um “fundamento absoluto”, podem impedir a inclusão de novos direitos, a partir de novos interesses, pretensões, ascensões, culturas, meios e técnicas, que garantam o acesso não apenas igualitário e universal, mas equânime a todos.

O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político. (...) não se trata de encontrar o fundamento absoluto (...), mas de buscar, em cada caso concreto, *os vários fundamentos possíveis*. (...) não terá nenhuma importância histórica se não for acompanhada pelo estudo das condições, dos meios e das situações nas quais este ou aquele direito pode ser realizado. (Bobbio, 2004, p. 43-44, grifos do autor).

Diante de todo esse processo histórico de construção, é na Idade Moderna que adquirimos a compreensão da ideia de igualdade natural e ideia de humanidade, enquanto “integrantes de uma espécie única”, a raça humana. Composto, assim, o fundamento universal de que - pelo simples fato de ser humano - o homem deve ter sua dignidade resguardada, independente das diferenças ideológicas, étnicas, raciais, religiosas, culturais ou vinculação a um determinado Estado (Junior & Pes, 2012). Mas nem sempre foi assim.

Na antiguidade, os direitos do homem eram entendidos desde o fundamento de seu valor natural e divino de “serem iguais perante Deus”, sendo a lei humana e os poderes políticos subordinados a essa vontade na manutenção da ordem e materialização do poder absoluto do soberano, criando uma relação de submissão entre soberano e súdito. Com as transformações societárias, principalmente em relação aos direitos inerentes à pessoa humana e à liberdade religiosa – laicização, essa concepção foi mudando (Bussinger, 1997).

É na doutrina do jusnaturalismo racionalista, na modernidade, que as primeiras concepções de direitos humanos surgem, na qual o nascimento do Estado advém da saída do divino para o humano, fazendo com que assumam a responsabilidade de proteção aos direitos dos homens, através de um contrato social, que limita seus poderes por leis. Destacam-se, nesse período, os filósofos Hobbes (Estado máximo – pacto de submissão para preservação da vida, e manutenção da paz e da ordem), Locke (Estado mínimo, liberal – pacto de concessão, valorização da propriedade) e Rousseau (Estado democrático – pacto a partir da participação de todos nas decisões coletivas).

(...) dos séculos XVII e XVIII, a concepção da dignidade da pessoa humana, assim como a ideia de direito natural em si, passou por um processo de racionalização e laicização, mantendo-se, todavia, a noção fundamental da igualdade de todos os homens em dignidade e liberdade. Dessa concepção remanesce a constatação de que uma ordem constitucional, que consagra a ideia da dignidade da pessoa humana, parte do pressuposto de que o homem, em virtude tão-somente de sua condição humana e independentemente de outra circunstância, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados por seus semelhantes e pelo Estado. (Júnior & Pes, 2012, p. 26)

Para um melhor entendimento das diversas denominações dos documentos internacionais, faremos aqui uma breve conceituação quanto aos termos utilizados no Direito Internacional.

Goio (2011) traz duas definições legais de tratados internacionais, a partir das Convenções de Viena:

Dada pelo artigo 2º, (1), (a), da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, dispõe: ‘Tratado’ significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste em um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.

Outra expressa no artigo 2º, (1), (a), da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais de 1986, que consta nos seguintes termos: a) ‘Tratado’ significa um acordo internacional regido pelo Direito Internacional e celebrado por escrito: i) entre um ou mais Estados e uma ou mais organizações internacionais; ou ii) entre as organizações internacionais, quer este acordo conste de um único instrumento ou de dois ou mais instrumentos conexos e qualquer que seja sua denominação específica. (Goio, 2011, p.160-161)

Segundo Sousa (2005):

Os termos tratado e acordo (internacionais) surgem mencionados em conjunto, no artigo 102º da Carta das Nações Unidas (o qual impõe aos Estados o seu registo junto do Secretariado Geral e posterior publicação). Ambos se aplicam a instrumentos convencionais, que podem variar consideravelmente em termos formais e materiais, nunca tendo surgido no plano internacional uma noção ou distinção precisa. O termo acordo pode surgir numa acepção genérica ou específica. A designação genérica pode encontrar-se, por exemplo, na Convenção de Viena de 1969, em que aparece como definidora do próprio conceito de tratado. Tratado é utilizado, tanto em termos genéricos (designando o mesmo que convenção internacional), como em termos específicos, referindo-se a um acto dotado de características especiais. Assim, por exemplo, na doutrina e na prática nacionais é utilizado para designar uma das variantes das convenções: os tratados solenes (por oposição, portanto, aos acordos em forma simplificada).

Ainda:

O termo declaração é utilizado para designar actos juridicamente muito distintos. Em alguns casos, o termo é utilizado para referir acordos officiosos relativos a questões de menor relevância (que não justificam, portanto, a celebração de uma convenção). É também utilizado para identificar o acto jurídico unilateral (autónomo) pelo qual um Estado dá conhecimento da sua posição ou manifesta a sua intenção e (eventualmente) se compromete. Trata-se, aliás, da designação abrangente dos actos unilaterais. Por vezes na doutrina utiliza-se, no mesmo sentido, ou pelo menos em sentidos muito próximos, o conceito de notificação. Finalmente, o termo é escolhido para identificar actos concertados não convencionais (salientando a vontade das partes em não imporem obrigações jurídicas). Perante tal diversidade de utilizações, poderá ser difícil aferir qual a intenção das partes, até porque, em alguns casos, se evoluiu por via consuetudinária de actos não vinculativos para actos obrigatórios, tal como aconteceu com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Nesses termos, “tratado”, independente da nomenclatura que seja utilizada, é um instrumento internacional, um acordo formal, firmado entre Estados-nações ou Organizações Internacionais, que venha a produzir algum efeito jurídico entre as partes, seja de direito ou de dever recíproco.

Dito isso, segundo Junior (2010), marcos importantes da evolução histórica dos direitos humanos devem ser observados, que vão desde a criação de um sistema jurídico entre os órgãos políticos até as Declarações e Conferências promulgadoras dos direitos humanos. (Anexo 1)

Esse progressivo reconhecimento nas legislações nacionais e normas internacionais evidenciam algo inacabado e em constante processo de reelaboração e aperfeiçoamento. Segundo Bobbio (2004), historicamente os direitos humanos transformaram e se transformam com as constantes mudanças na sociedade, seja na economia, política e cultura.

Apesar de destacados anteriormente, alguns acontecimentos históricos no campo dos direitos humanos merecem maior discussão.

Conforme Piovesan (2006), a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia, dos Estados Unidos da América, apesar de não ter toda a dimensão da Revolução Francesa, foi um dos primeiros documentos legais a reconhecer princípios, como igualdade de todos perante a lei e liberdade de opinião e religião.

Treze anos depois, na Revolução Francesa, o princípio da universalidade dos direitos humanos ganha real força, expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade foram fortemente exaltados pelos movimentos revolucionários, servindo de inspiração para diversos países na construção de suas Constituições.

Tanto a Declaração de Independência Americana quanto a Francesa buscaram uma autonomia societária em relação ao Estado, à luz do liberalismo jusnaturalista.

No processo de proteção dos direitos do homem global, teve seu ápice no século XX, com as grandes tragédias da humanidade, que trouxeram fortes impactos na percepção dos valores fundamentais do homem e na sua organização em sociedade (Bobbio, 2004).

Após a Primeira Guerra Mundial, os Estados se voltam para as obrigações assumidas nos tratados, fortalecendo as discussões sobre direitos humanos e a necessidade de minorar as violações de direitos a grupos vulneráveis, sendo criada a Liga das Nações, em 1919.

(...) a Liga das Nações tinha como finalidade promover a cooperação, paz e segurança internacional, condenando agressões externas contra a integridade territorial, a independência política de seus membros. A Convenção da Liga das Nações, de 1920, continha previsões genéricas, (...) pelo qual os Estados se comprometiam a assegurar condições justas e dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças. Esses dispositivos representavam um limite à concepção de soberania estatal absoluta, na medida em que a Convenção da Liga estabelecia sanções econômicas e militares a serem impostas pela comunidade internacional contra os Estados que violassem suas obrigações. (Piovesan, 2006, p. 110 -111)

As reivindicações da classe operária chamam a atenção para as violações de direitos nesse campo, sendo criada a Organização Internacional do Trabalho, com o intuito de estabelecer padrões mínimos internacionais de condições dignas de trabalho, reivindicados pelo movimento sindical e operário da época, tais como: limitação da jornada de trabalho diária e semanal; proteção à maternidade; definição da idade mínima para o trabalho na indústria; proibição do trabalho noturno de mulheres e menores de 18 anos; e luta contra o desemprego – temas ainda atuais na nossa sociedade.

Todo esse esforço de internacionalização dos direitos humanos não foi suficiente para evitar uma das maiores catástrofes cometidas pelo homem contra a humanidade: a Segunda Guerra Mundial. Nela, durante seis anos, milhões de pessoas tiveram seus direitos à dignidade humana exterminados.

Após tais atrocidades, a necessidade efetiva de proteção em âmbito internacional aos direitos humanos se torna inevitável, suscitando a criação da Organização das Nações Unidas – ONU. Instituição fundamental e preponderante

na defesa dos direitos humanos universais, pertencente a toda raça humana e povos, independente de idade, sexo, cor, etnia ou raça, representando um grande marco na construção de aparatos legais, por intermédio de conferências, tratados e pactos internacionais, com a adesão de importantes Estados-nação. (ONU, 2017)²

Na busca por ideais de igualdade, principalmente na implantação e execução das diretrizes e princípios do Estado de Bem-Estar Social, em 1948, é promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que consolida todas as lutas pelos direitos humanos travadas contra a ordem política e social até então.

(...) pode-se dizer que o problema do fundamento dos direitos humanos teve sua solução atual na Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948 (...) representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade. (Bobbio, 2004, p. 26)

E ainda:

Com a Declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase, *na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva*: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado. No final desse processo, os direitos do cidadão terão se transformado, realmente, positivamente, em direitos do homem. (Bobbio, 2004, p. 29, grifos do autor)

Norteados pelos princípios de universalidade, indivisibilidade, interdependência e interrelação, os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) passam a ter o mesmo valor. Neste momento, a preocupação não de justificar o seu reconhecimento, mas de garantir, proteger e promovê-los.

Embora a ONU seja um organismo internacional legitimamente reconhecido pelos Estados-nação que a compõe, por si só, não pode impor aos países a previsão da declaração em suas Cartas Magnas. Com isso, em 1966, a Assembleia Geral aprova dois pactos para implementação da declaração e diferenciação dos direitos: Pacto³ Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional

² Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/>>. Acesso em: 18 dezembro 2017.

³ Pacto - Designação utilizada normalmente para convenções nas quais se pretende sublinhar o carácter contratual do regime instituído. É também utilizada – a par de outros termos como Carta

de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – formando, juntamente com a Declaração Universal, a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

No Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), trouxe em si todo arcabouço para a legitimação e garantia de direitos - como à vida e à liberdade.

Já no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), os direitos são defendidos como universais e indivisíveis, estando nele contemplados os direitos Econômicos - como a alimentação, a moradia, o trabalho e direitos trabalhistas; os direitos Sociais trazem no seu arcabouço do direito a segurança social, a saúde e as formas de proteção à família desde a maternidade até a infância; e os Direitos Culturais - a educação, qualificação profissional, a participação social e cultural, entre outros.

O cidadão antes vinculado à sua nação torna-se, lenta e progressivamente, ‘cidadão do mundo’. A multiplicidade dos instrumentos internacionais após o final dessa guerra, como a declaração universal de 1948 e os dois pactos de 1966, levou a uma nova evolução na proteção internacional dos direitos humanos. (...) ocorre que tendo em vista as controvérsias Leste-Oeste e Norte-Sul, tal elaboração levou vinte anos e outros dez anos foram necessários para sua entrada em vigor. (Júnior & Pes, 2012, p. 32, 34)

Com o fortalecimento do processo de globalização, principalmente com a Segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena, ocorrida em 1993, os direitos humanos são reafirmados de forma global, através da sua Declaração e do monitoramento contínuo pela ONU, saindo da competência exclusiva dos Estados membros.

No entanto uma das questões centrais discutidas na Conferência de Viena (e em outras conferências internacionais posteriores), merecedora de uma atenção reforçada, refere-se ao contraste entre os “particularismos culturais” e a internacionalização dos direitos humanos, preocupação que já se nota no discurso do Secretário dos Estados Unidos, na abertura da Conferência, em 25 de junho de 1993: Que cada um de nós venha de diferentes culturas não absolve nenhum de nós da obrigação de cumprir a Declaração Universal. Tortura, estupro, antissemitismo, detenção arbitrária, limpeza étnica e desaparecimentos políticos – nenhum desses atos é tolerado por qualquer crença, credo ou cultura que respeita a humanidade. Nem mesmo podem ser eles justificados como demandas de um desenvolvimento

ou Constituição – para designar convenções que criam organizações internacionais (por exemplo, o Pacto das Nações, que criou a Sociedade das Nações). In: SOUSA, F. Dicionário de Relações Internacionais. Coleção Dicionários. Edições Afrontamento/ CEPESSE, 2005. Disponível em: <<https://politica210.files.wordpress.com/2015/05/dicionario-das-relac3a7oes-internacionais.pdf>>. Acesso em: 23 dezembro de 2017.

econômico ou expediente político. Nós respeitamos as características religiosas, sociais e culturais que fazem cada país único. Mas nós não podemos deixar com que relativismo cultural se transforme em refúgio para a repressão. Os princípios da Declaração da ONU colocam os indivíduos em primeiro lugar. Nós rejeitamos qualquer tentativa de qualquer Estado de relegar seus cidadãos a um status menor de dignidade humana. Não há contradição entre os princípios universais da Declaração da ONU e as culturas que enriquecem a comunidade internacional. O abismo real repousa entre as cínicas escusas de regimes opressivos e a sincera aspiração de seu povo. (Piovesan, 2006, p. 145)

Desse modo, a diversidade cultural dos povos tem que ser respeitada, na garantia da não imposição de um sobre o outro, nem a utilização desta como um dificultador e justificativa para violações do processo de universalização de direitos.

Muitos esforços têm sido feitos para o reconhecimento entre países considerados desenvolvidos e subdesenvolvidos quanto à preservação e garantia dos direitos humanos, na busca por um denominador comum a todas as sociedades que integram a ONU, na criação e fortalecimento de uma cultura em direitos humanos.

A condição contemporânea dos direitos humanos com seu caráter universal (“a condição de humano é o único requisito para ser titular de direitos”), indivisível e interdependente (“a garantia de direitos civis e políticos é condição para observância de direitos sociais, econômico, culturais, ambientais e vice-versa”), estando inter-relacionados – quando um é violado, os outros também são – devendo ser tratados de maneira equânime, reconhecendo as diferenças, os contextos históricos, culturais e religiosos em pé de igualdade, independente da “potência” econômica e política representada (Vannuchi & Oliveira, 2010).

O Estado não pode ser esse violador de direitos, mas, sim, protetor e garantidor destes. Para tanto, foram criados alguns sistemas regionais ligados a ONU, para auxiliar a adaptação cultural e territorial na proteção aos direitos humanos nos diversos continentes.

Um desses é a Organização dos Estados Americanos – OEA, do qual o Brasil faz parte, e que - a partir da Convenção⁴ Americana de Direitos Humanos -

⁴ Convenção internacional - Fonte transmissora de Direito Internacional, que consiste em um acordo de vontades, entre sujeitos de Direito Internacional, que - agindo nessa qualidade - visam à produção de efeitos jurídicos vinculativos. Em geral, pode distinguir-se o sentido genérico do termo (que engloba tratados solenes e acordos em forma simplificada) e um sentido específico, quando a designação é usada para identificar um tipo específico convencional, nomeadamente aqueles que são celebrados sob a égide de uma organização internacional. As convenções

instituiu dois órgãos com esse fim: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – responsável por receber e processar as denúncias e elaborar os pareceres relacionados à sua competência, formada por países membros –; e a Corte Interamericana de Direitos Humanos – instância consultiva jurisdicional, formada por alguns juízes dos Estados-Nação.⁵

Agora, partindo do cenário internacional para o nacional, o Brasil apresenta um contexto histórico significativo, repleto de lutas por liberdade de expressão e resistência à repressão, principalmente, no momento da ditadura militar, quando tivemos nossos direitos fundamentais cerceados por quase 20 anos. Até hoje, lutamos para mantermos vivas as memórias e verdades desse período para as gerações futuras.

As contradições e conflitos impostos pelo sistema capitalista e pela globalização elevam a garantia de direitos humanos a um patamar cada vez mais fragmentado, pelas especificidades de tais segmentos sociais. Mas são as medidas criadas pela ONU⁶ que estabelecem aos Estados membros seu papel na garantia e preservação de direitos fundamentais para a construção da cidadania, de maneira digna e pacífica no mundo.

Na proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas, em 1948, os Direitos Humanos são entendidos, indistintamente, como ideal a ser atingido por todos os povos e nações, na qual se adotam inúmeros tratados internacionais para normatizar a efetivação de Políticas Públicas em Direitos Humanos.

Norberto Bobbio, ao dissertar sobre o “Presente e futuro dos direitos do homem”, declara-se convencido de que o problema do nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não é mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. Segundo ele, ‘não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e o seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas, sim, qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados’. (Bobbio, 1992, p. 25 apud Bussinger, 1997, p. 37)

internacionais são acordos de vontades, o que implica decorrerem da teoria geral do negócio jurídico, pelo que, apesar das especificidades que apresentam, são subsidiárias desse regime (que exige uma expressão de vontade livre de cada uma das partes). In: SOUSA, F. Dicionário de Relações Internacionais. Coleção Dicionários. Edições Afrontamento/ CEPES, 2005. Disponível em: <<https://politica210.files.wordpress.com/2015/05/dicionario-das-relac3a7oes-internacionais.pdf>>. Acesso em: 23 dezembro de 2017.

⁵ Material disponível em: <www.oas.org/pt/cidh>. Acesso em: 21 outubro de 2017.

⁶ Mais informações, acessar: <www.onu.org.br>.

Um dos grandes marcos de efetivação dos tratados internacionais é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, consagrada como a Constituição cidadã por instituir um Estado Democrático de Direito, legitimando direitos e garantias fundamentais, com a participação e controle social, depois de um longo período de ditadura. Esse processo democrático abriu espaço para que o Brasil ratificasse vários tratados internacionais, dos quais é signatário, se comprometendo a inserir as matérias relacionadas aos direitos humanos em seu ordenamento jurídico.

A questão dos direitos humanos adquiriu significação histórica após década de 1960 e 1970, período que se caracterizou pela violência social e política e que, infelizmente, se perpetua ainda nos dias atuais através da preservação dos padrões de reprodução da desigualdade e da violência institucionalizada. A partir das décadas de 1980 e 1990, o debate sobre direitos humanos e a cidadania adquiriu maior relevância, especialmente através da ação da sociedade civil organizada e das ações governamentais no campo das políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 consagrou o Estado Democrático de Direito e reconheceu a dignidade da pessoa humana como um dos seus fundamentos, provocando a reafirmação da necessidade de respeito e efetivação dos direitos humanos. (Reis, 2012, p. 145)

Nesse sentido, podemos citar alguns tratados internacionais em vigor no Brasil: Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1966), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), o Protocolo Facultativo Relativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979), Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), a Convenção dos Direitos da Criança (1989). (Júnior & Pes, 2012)

O desenvolvimento de Programas Nacionais de Direitos Humanos pelo Brasil (PNHH-1/1996, PNDH-2/2002 e PNDH-3/2009) traz diretrizes nacionais que orientam e reforçam o compromisso do Estado para atuação no âmbito dos Direitos Humanos e a construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos, que requer a criação de legislação própria, órgãos, planos e políticas públicas que concretizem esses direitos.

A PNDH-3 é a consolidação de que o Brasil reafirma, definitivamente, sua escolha ao fortalecimento da democracia política e institucional de igualdade econômica e social, visando orientar a concretização da promoção dos direitos humanos, a partir de seus eixos norteadores: I) interação democrática entre Estado e Sociedade Civil; II) Desenvolvimento e Direitos Humanos; III) Universalização de Direitos em um Contexto de Desigualdades; IV) Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; V) Educação e Cultura em Direitos Humanos; VI) Direito à Memória e à Verdade.

Todo esse debate nos remete à promoção e evolução de outros temas transversais e setoriais aos Direitos Humanos.

Apesar do Brasil ser signatário de pactos e tratados nacionais e internacionais que visam à garantia dos Direitos Humanos, diversos estudos mostram que ainda há formas de exclusões e violações graves aos segmentos e grupos historicamente vulneráveis e minimizados – crianças, adolescentes, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, afrodescendentes, indígenas, homossexuais, refugiados, população carcerária, entre outros, o que favorece o progressivo debate sobre a garantia, defesa e proteção dos direitos (Piovesan, 2006).

1.2. Construção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes

Toda a humanidade foi gerada por contextos históricos, que - ao serem apropriados pela sociedade - construíram processos de transformação desta.

E isso não seria diferente com a construção dos direitos de crianças e adolescentes.

Segundo Amin (2016), por muito tempo, as famílias se constituíram pelo pátrio poder, ficando a cargo do homem – provedor da família – o estabelecimento das relações familiares, através do divino e da religião, que ditavam não apenas as regras, mas o “poder absoluto” sobre a vida e a morte, sendo o pai “proprietário” de seus filhos.

Destaco aqui, para ilustrar como as crianças eram tratadas, o caso emblemático de Mary Ellen, ocorrido em Nova York:

Em abril de 1874, Etta Wheeler – uma assistente social – teve conhecimento de uma menina que sofria severos maus-tratos por parte dos pais, apresentando queimaduras e cicatrizes aparentes, além de ser mantida em cárcere privado. Mary Ellen Wilson, de nove anos de idade, despertou o altruísmo de Etta, que tentou por todos os meios legais ajudar a criança, fazendo apelos à polícia, igreja e ao judiciário, sempre recebendo a resposta de que entre os pais e filhos não se deveria interferir. Etta, entretanto, não se deu por vencida, e procurou Henry Bergh, então Presidente da Sociedade Americana para a Prevenção da Crueldade contra Animais, pois, para ela, se não existiam leis que protegessem as crianças, a solução seria recorrer à legislação de proteção aos animais, pois a criança não era menos que um cachorro ou um gato. (Rossato et al., 2016, p. 39)

Com as grandes batalhas gregas, o Estado passa a exercer um papel de proprietário, transferido pelo pai, por um bem maior: o de formar novos guerreiros. Crianças consideradas impuras eram sacrificadas, tirando da sociedade um peso. Em algumas sociedades, foram criados critérios para abrandarem os infanticídios, chegando a limitar o poder do pai sobre os filhos.

Com o crescimento do Cristianismo, surge a defesa da dignidade para todos, com a devida doutrina de honra dos filhos aos pais. Porém com devida distinção entre os filhos existentes dentro e fora do casamento – distinção entre legítimos e bastardos.

Com a eclosão dos movimentos sociais da classe operária e o fim da Primeira Guerra Mundial, surgem os clamores por intervenção do Estado nas mazelas tanto das condições de trabalho existentes como na herança deixada às crianças, pela consequência da guerra.

Esse grande número de órfãos chama a atenção da Liga das Nações Unidas, havendo a necessidade de uma intervenção diferenciada dos moldes existentes na época, resultando na criação do Comitê de Proteção da Infância, em 1919. Ação que deu frutos em 1924 com a incorporação da experiência do Comitê na reunião de Genebra, resultando na Declaração dos Direitos da Criança, primeiro documento internacional a garantir proteção ao público infante-juvenil (Vannuchi & Oliveira, 2010).

Em sua Declaração, recomenda a toda a humanidade obrigações para com as crianças, seres vulneráveis que precisam ser “objeto de proteção”:

- I- A criança deve receber os meios necessários para o seu desenvolvimento normal, tanto material como espiritual;
- II- A criança que estiver com fome deve ser alimentada; a criança que estiver doente precisa ser ajudada; a criança atrasada precisa ser ajudada; a criança

delincente precisa ser recuperada; o órfão e o abandonado precisam ser protegidos e socorridos;

III- A criança deverá ser a primeira a receber socorro em tempos de dificuldades;

IV- A criança precisa ter possibilidade de ganhar seu sustento e deve ser protegida de toda forma de exploração;

IV- A criança deverá ser educada com a consciência de que seus talentos devem ser dedicados ao serviço de seus semelhantes. (Rossato et al., 2016, p. 47)

Com isso, o século XX foi um grande marco não só para a evolução na discussão dos direitos humanos, mas também na mudança de olhar sobre as crianças: de objetos tutelados pelo Estado a sujeitos de direitos.

A reforma do sistema internacional em torno do tema criança e adolescente potencializa o surgimento de agências especializadas, como a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação), e ainda a dissolução da Liga das Nações e criação da Organização das Nações Unidas – ONU. A intensificação das ações de proteção às crianças, inicialmente as vítimas da guerra, auxilia na mudança de paradigma da sociedade e intensifica a mudança de olhar quanto à promoção de direitos de crianças e adolescentes (Vannuchi & Oliveira, 2010).

Diante dessa mudança de paradigma, com o fim da Segunda Guerra Mundial e o reconhecimento internacional da atenção especial à criança, a ONU proclama a nova Declaração dos Direitos da Criança, complementar à Declaração Universal dos Direitos Humanos, com isso a criança deixa de ser “objeto de proteção” para ser “sujeito de direito” no seu sentido amplo e com prioridade absoluta.

Foram adotados dez princípios, cujo núcleo central pode ser assim apresentado: Princípio I: Universalidade dos direitos a todas as crianças, sem qualquer discriminação; Princípio II: as leis devem considerar a necessidade de atendimento do interesse superior da criança; Princípio III: direito a um nome e a uma nacionalidade, devendo ser prestada assistência à gestante; Princípio IV: a criança faz jus a todos os benefícios da previdência social, bem como de desfrutar de alimentação, moradia, lazer e outros cuidados especiais; Princípio V: aqueles que necessitarem devem receber cuidados especiais (como ocorre com as crianças portadoras de necessidades especiais), bem como de receber amor e cuidados dos pais; Princípio VI: criança deverá crescer sob amparo de seus pais, em ambiente de afeto e segurança, podendo a criança de tenra idade ser retirada de seus pais somente em casos excepcionais; Princípio VII: direito à educação escolar; Princípio VIII: criança deve figurar entre os primeiros a receber proteção e auxílio; Princípio IX: criança faz jus à proteção contra abandono e a exploração no trabalho; Princípio X: criança deve crescer dentro de um espírito de solidariedade, compreensão, amizade e justiça entre os povos. (Rossato et al., 2016, p. 48-49)

Devido a todo esse cunho restritivo e excludente aos direitos de crianças e adolescentes, as menções na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) ou as Convenções de Direitos Humanos dos diversos continentes, não deram conta de garantir a efetividade da proteção das crianças, necessitando de algo mais específico.

Esse problema foi enfrentado pelos organismos internacionais nos últimos anos, mediante uma série de atos que mostram quanto é grande, por parte desses organismos, a consciência da historicidade do documento inicial e da necessidade de mantê-lo vivo, fazendo-o crescer a partir de si mesmo. Trata-se de um verdadeiro desenvolvimento (ou talvez, mesmo, de um gradual amadurecimento) da Declaração Universal, que gerou e está para gerar outros documentos interpretativos, ou mesmo complementares do documento inicial. Limito-me a alguns exemplos. A Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral em 20 de novembro de 1959, refere-se em seu preâmbulo à Declaração Universal; mas, logo após essa referência, apresenta o problema dos direitos da criança como uma especificação da solução dada ao problema do homem. (...) o destaque se dá a essa especificidade, através do novo documento, deriva de um processo de especificação do genérico... (Bobbio, 2004, p. 34)

É notória a mudança de olhar sobre o tema criança e adolescente, passando de objeto com necessidade de cuidados especiais a “sujeitos de direito com absoluta prioridade”. A assinatura da Convenção de 1989, legitima os feitos tanto da Declaração dos Direitos da Criança como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, garantindo um diálogo entre os documentos. A Convenção traz a “concepção de desenvolvimento integral”, compreendendo alguns direitos específicos, como o direito à vida, à liberdade de pensamento, consciência e religião, de ir e vir, e dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos (Rossato et al., 2016, p. 50).

O que difere a concepção contemporânea de Direitos Humanos, marcada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, é o seu caráter universal e a proposição de indivisibilidade e interdependência dos direitos. Universal porque defende a extensão global dos Direitos Humanos, entendendo que a condição de pessoa é requisito único para a titularidade de direitos. Indivisibilidade e interdependência porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais e vice-versa, ou seja, quando um deles é violado, os demais também são (Vannuchi & Oliveira, 2010, p. 16).

Alguns termos trazidos pela Convenção e a nova Doutrina de Proteção Integral merecem destaques na formulação de políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes.

A expressão ‘peculiar’ denota a capacidade ainda limitada de exercício da sua liberdade e dos seus direitos (...)

- O interesse superior da criança – Quando as instituições públicas ou privadas, autoridades, tribunais ou qualquer outra entidade tomarem decisões sobre as crianças, devem considerar aquelas que lhes ofereçam o máximo bem-estar;

- A não discriminação – Nenhuma criança deve ser prejudicada de forma alguma por motivos de raça, credo, cor, gênero, idioma, casta, situação ao nascer ou por padecer de alguma deficiência física ou mental;

- A sobrevivência e o desenvolvimento – As medidas tomadas pelos Estados Membros para preservar a vida e a qualidade de vida das crianças devem garantir um desenvolvimento com harmonia nos aspectos físico, espiritual, psicológico, moral e social, considerando suas aptidões e talentos;

- A participação – As crianças, como pessoas e sujeitos de direito, podem e devem expressar suas opiniões sobre os temas que as afetam. Suas opiniões devem ser ouvidas e levadas em conta na agenda política, econômica ou educacional de um país. Assim se cria um novo tipo de relação entre crianças e adolescentes e aqueles que decidem por parte do Estado e da sociedade civil. (Vannuchi & Oliveira, 2010, p. 19)

A tabela a seguir se baseia nos estudos de Rossato et al (2016) quando apresenta a evolução da especificidade do direito das crianças, internacionalmente, desde as Convenções Internacionais do trabalho até a Convenção sobre os Direitos da Criança.

Tabela 1 - Direito Internacional da Criança e do Adolescente

Documento	Período	Natureza
Conferência/ Convenções da Organização Internacional do Trabalho	Ano 1919	Determinar regras gerais obrigatórias no direito do trabalho aos Estados, de melhores condições aos trabalhadores e defesa dos interesses das crianças,
Declaração de Genebra – Carta da Liga sobre as Crianças	Ano 1924	Primeiro documento de caráter amplo e genérico com relação à criança, contemplando sua proteção em todos os aspectos
Declaração Universal dos Direitos do Homem	Ano 1948	Reconhece que todas as crianças têm direito a cuidados e assistência especial, independente de terem nascido dentro ou fora do matrimônio
Declaração dos Direitos da Criança	Ano 1959	Documento interativo e complementar à Declaração Universal dos Direitos Humanos, que apresenta dez princípios para a infância, de qualquer origem, ser considerada um “sujeito coletivo de direitos”
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	Ano 1966	Necessidade de proteção a crianças e adolescentes em razão de trabalhos nocivos à saúde e à moral, desfrutando da vida e da saúde.
Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos	Ano 1966	Reconhece o direito a não discriminação, à aquisição de nacionalidade e à proteção da sua família.
Regras de Beijing ou Regras de Pequim	Ano 1985	Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça da Infância e da Juventude; Sistema especializado de Justiça
Convenção dos Direitos da Criança	Ano 1989	Tratado internacional de proteção aos direitos humanos com inclusão de mais de quarenta direitos específicos
Diretrizes de Riad	Ano 1990	Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil
Regras de Tóquio	Ano 1990	Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade
Terceiro Protocolo Facultativo a Convenção sobre os Direitos da Criança	Ano 2011	Garante às crianças e aos seus responsáveis a possibilidade de recorrerem ao Comitê de Direitos das Crianças da ONU.

Fonte: ROSSATO, L. A., LÉPORE, P. E., CUNHA, R. S. Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/90: comentado artigo por artigo. 8ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 41-55.

Segundo a ONU, em algumas de suas normatizações, os direitos contemplados nos documentos internacionais, como os acima mencionados, principalmente aqueles compostos por Estados membros, são princípios e regras de caráter moral, adaptável às políticas dos Estados membros, que buscam garantir meios para o livre exercício desses direitos.

Segundo Leal (2014, p.135), os direitos humanos e os direitos das crianças e adolescentes se conectam pela necessidade de afirmação de direitos, ocasionada seja pelas atrocidades dos conflitos armados ou pelas ameaças constantes “da tirania do Estado”, “do conformismo das massas” e “da desumanização” do mercado: “a violência e a violação de direitos essenciais conduzem à necessidade de afirmação dos direitos no mundo liberal e neoliberal”.

Podemos considerar que a Declaração de Direitos Humanos e a Declaração dos Direitos da Criança se aproximam em face de garantir a dignidade da pessoa humana. Apesar do reconhecimento da universalidade como direito fundamental e

prioritário, alguns segmentos historicamente excluídos carecem de proteção especial, principalmente aqueles em desenvolvimento.

A partir da análise de Leal (2014, p.139-141) entre as duas declarações, evidenciaremos algumas proximidades.

Considerando seus PREÂMBULOS, destacamos na Declaração Universal dos Direitos Humanos a ênfase à dignidade inerente aos membros da família humana, protegidos, pelo império da lei, seus direitos e liberdades. Na Declaração dos Direitos da Criança, reafirma-se a dignidade e o valor do ser humano, seus direitos e liberdades sem distinção, assim como de nascimento, com a proteção legal e apropriada.

No princípio 1 – artigo 2 de ambas, são reforçadas a não distinção e discriminação de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição, acrescido na segunda a extensão à sua família.

No princípio 3 – artigos 6 e 15, destacam-se o reconhecimento, perante a lei, do direito ao nome e à nacionalidade.

No princípio 4 – artigo 22 e princípio 6 – e artigo 25, podemos considerar uma correlação em ambos documentos, ao abordarem direitos previdenciários, sociais, econômicos, culturais e de segurança, intrinsecamente ligados ao direito à saúde, sendo uma junção de fatores indispensáveis ao bem-estar (físico, social e mental), à dignidade e desenvolvimento da personalidade do ser humano, necessitando de cuidados e proteções especiais, à alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis à manutenção do indivíduo e da família (maternidade, pais e filhos).

No princípio 7 – artigo 26, trata-se do direito à instrução/educação, para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e fortalecimento do respeito aos direitos do ser humano e liberdades fundamentais, estando a responsabilidade dos pais em primeiro lugar. Uma curiosidade nos Direitos da Criança é a capacidade das crianças em emitir juízo e senso de responsabilidade moral e social, tornando-se um membro útil para a sociedade. A garantia da instrução ainda é um fator característico de desigualdade social: gratuita e obrigatória no grau elementar/fundamental; acessível no nível técnico-profissional; meritocrática no nível superior.

No princípio 10, os artigos 7 e 18 tratam da igualdade de proteção contra discriminação, seja de raça, religião ou qualquer outra natureza, ou mesmo incitamento a tal ato. Garantida a liberdade de pensamento, consciência, religião, criando um ambiente de tolerância, paz e fraternidade universal entre os povos.

No Brasil, antes do século XX, o cenário da política infanto-juvenil é permeado pela caridade e práticas higienistas, sendo grande o número de órfãos e abandonados nas instituições religiosas – crianças ilegítimas ou filhos de escravos – nas chamadas rodas dos expostos (Amin, 2016).

Conforme Rossato et al. (2016, p. 60-61), o tratamento jurídico dispensado à criança e ao adolescente se divide em 4 fases: “fase da absoluta indiferença”, “fase da mera imputação criminal”, “fase tutelar” e “fase da proteção integral”.

Sobre a primeira fase, já explanamos anteriormente - momento histórico quando não possuía norma específica que amparasse esses sujeitos, sendo propriedade de seus pais.

A segunda, também conhecida como “Doutrina do Direito Penal do Menor”, embasada nos Códigos Penais de 1830 e 1890, que enquadravam a criança e adolescente em uma mera questão penal, com o propósito de coibirem seus atos ilícitos, sem qualquer política de atendimento à população pobre e/ou marginalizada.

Ainda sobre a segunda fase, encontra-se no Período do Brasil Império, quando - após a independência - foi realizada uma reformulação da legislação penal – Código Criminal de 1830. Nessa época, o pejorativo “menores” é utilizado para caracterizar os “órfãos e desvalidos” como objeto de responsabilização penal. As instituições de amparo eram fundadas na ideologia cristã, mantida pela Igreja, mas com subsídio do Estado; as escolas excluía os grupos e segmentos menoristas. Uma política fortemente influenciada pela medicina higienista, que trazia um Estado ativo junto às crianças “desassistidas” (Vannuchi & Oliveira, 2010, p. 20).

A terceira fase, conhecida também como “Doutrina da Situação Irregular”, poderia inclusive ser dividida em duas, por se dividir em dois Códigos: de Mello Mattos (1927) e de Menores (1979). Ambos objetivavam tutelar a criança e o adolescente, conferindo ao Juiz de Menores o poder absoluto para decidir sua vida e destino, tanto aplicando medidas de assistência aos abandonados quanto criminalizando os ditos “delinquentes”, amparados apenas em seus critérios

subjetivos, que geraram rompimento e substituição dos vínculos familiares pelos institucionais, através de internações compulsórias. Instituiu-se a Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), com a oferta de serviços de tratamento repressivo, seja durante ou pós o período ditatorial, reforçando a cultura da internação e tutela de “carentes” e/ou “delinquentes”.

Conforme Vannuchi e Oliveira (2010, p. 21), esta fase compreendeu a política voltada à criança e adolescente na legislação brasileira dos anos de 1889 a 1980, podendo ser dividida em três períodos históricos.

O primeiro período compreendeu a Primeira República com grandes transformações políticas, econômicas e sociais, através de uma forte aliança entre Assistência e Justiça, para dar conta do “problema menor”. O aumento da criminalidade infantil chama a atenção dos Congressos internacionais, fortalecendo a ideia de reabilitação e educação do pobre através do trabalho. Em 1921, o Estado passa a intervir na questão através da Assistência. Em 1923, criam o primeiro Juizado de Menores; e, em 1927, é instituído o Código de Menores – Código de Mello Matos, através do decreto nº 17.943-A, objetivando a “proteção e a assistência dos menores abandonados e delinquentes”.

O segundo período vai de 1930 a 1964, Era Vargas, políticas e legislações voltadas à assistência de crianças e adolescentes, nas áreas da educação e saúde. Criação da Legião da Boa Vontade e do Departamento Nacional da Criança, mas as antigas medidas de “controle e recuperação” de crianças e adolescentes foram fortalecidas por meio de programas do Serviço Nacional de Menores, Delegacias de Polícia e instituições de triagem. Em 1951, foi proposto um projeto de lei à Câmara do Senado para criação de um Estatuto Social da Infância e Juventude, com proposta criada pelo Congresso Pan-americano da Criança e dos congressos organizados, porém não chegou à votação no Congresso.

O terceiro período compreende a ditadura militar, o processo de luta pela redemocratização do país – 1964-1980, com esvaziamento dos debates sobre direitos no Brasil. Segundo a lógica autoritarista, foram elaboradas medidas repressivas, como a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a reformulação do Código de Menores, através da Lei Federal nº 6.697, em 12 de outubro de 1979, através de um movimento partidário ligado aos Juízes de Menores, conseguindo a manutenção da doutrina e introdução do conceito “menor em situação irregular”. Devido ao modelo autoritário vigente, os

grupos de resistência não tiveram muito espaço, só restando aguardar a retomada democrática.

A quarta fase do ordenamento jurídico é legitimada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, passando a população infanto-juvenil a ser reconhecida como sujeito de direito, a ser protegida em qualquer situação, independente de raça. Sendo tal proteção com absoluta prioridade, por toda a sociedade, proveniente de sua condição peculiar de desenvolvimento. Prerrogativas já contempladas em tratados e recomendações internacionais.

No fim dos anos 1970, surge um movimento social com uma nova visão sobre crianças e adolescentes que evidenciava, entre outras questões, a perversidade e a ineficácia da prática de confinamento de crianças e adolescentes em instituições. Dessa forma, a década de 1980 foi de questionamento da doutrina da situação irregular, que mantinha internados enorme número de crianças e adolescentes considerados “irregulares” de acordo com o Código de Menores de 1979. Da ampla discussão e participação dos movimentos sociais que priorizavam as bandeiras ‘Criança-Constituinte’ (1986) e ‘Criança-Prioridade Absoluta’ (1987), resultaram inúmeros avanços. Entre eles, podem ser destacados, sobretudo, a elevação da criança e do adolescente à condição de sujeitos de direitos, com prioridade absoluta prevista na Constituição Brasileira de 1988, e a substituição do Código de Menores pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. (Rocha, 2016, p. 6)

A mobilização de organizações populares, organismos e documentos internacionais fez a diferença no processo de ruptura política que o Brasil vivenciava. Dentre os clamores, estava o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito de direitos e pessoa em peculiar desenvolvimento.

As lutas pela retomada da democracia foram de mobilização intensa, com defesas de causas diversas, porém algo era comum: a conquista de um Estado Democrático de Direito.

Para conseguir a inserção dos direitos postulados na Declaração Universal dos Direitos da Criança e da Convenção sobre os Direitos da Criança, organizou-se, meses antes da promulgação, o movimento “Criança e a Constituinte”, liderado principalmente pelo Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, que teve papel fundamental no processo de articulação política.

O MNMMR foi um dos mais importantes polos de mobilização nacional na busca de uma participação ativa de diversos segmentos da sociedade atuantes na área da infância e juventude. O objetivo era uma Constituição que garantisse e ampliasse os direitos sociais e individuais de nossas crianças e adolescentes. (...) O esforço foi recompensado com a aprovação dos textos dos arts. 227 e 228 da Constituição

Federal de 1988, resultante da fusão de duas emendas populares que levaram ao Congresso as assinaturas de quase 200.000 eleitores e de mais de 1.200.000 cidadãos-crianças e cidadãos-adolescentes. (Amin, 2016, p. 52)

A garantia dos objetivos⁷ constitucionais de uma sociedade livre, justa e igualitária, sem formas de preconceito ou discriminação, não era suficiente para garantir a efetividade dos direitos de crianças e adolescentes pela Carta Magna. Era necessária a mudança de todo o seu ordenamento político, permanecendo as lutas e debates quanto à regularização dos artigos 227 e 228 pelo Estatuto da Criança e Adolescente, ápice da Proteção Integral.

1.3.

O Direito à Proteção Integral: o Estatuto da Criança e Adolescente

Como já dito anteriormente, a Constituição Federal, de 1988, e o Estatuto da Criança e Adolescente, de 1990, são as duas bases legais fundantes da garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil. E que marcaram o fim de uma visão tutelar e menorista destes, com a revogação definitiva dos dois códigos de menores: de 1927 e 1979.

Importante evidenciar a mudança de paradigma entre essas distintas doutrinas – situação irregular e proteção integral, apontada por Amin (2016), que evidenciamos no quadro a seguir.

⁷ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - Garantir o desenvolvimento nacional;

III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Quadro 1 - Mudança de Paradigma de Direitos da Criança e do Adolescente

Aspecto	Código de Menores	ECA
Doutrinário	Situação Irregular	Proteção Integral
Prioridade*	Abandonados ou Delinquentes	Prioridade Absoluta, independente de raça, cor, religião, classe social
Visão Social*	Caso de Polícia	Caso de Política
Caráter	Filantropico	Política Pública
Fundamento	Assistencialista	Direito Subjetivo
Centralidade Local	Judiciário	Executivo Municipal
Competência Executória	União/Estados	Município
Reordenamento Jurídico	Objeto de Tutela	Sujeito de Direitos e Deveres
Decisório	Centralizador	Participativo
Institucional	Estatal	Cogestão Sociedade Civil
Organização	Pirâmide Hierárquica	Rede
Gestão	Monocrática	Democrática

Fonte: BRANCHER, 2000, p. 126. *inclusão própria.

As mudanças nesses aspectos doutrinários demonstram os avanços frente à garantia dos direitos humanos, fruto da militância dos segmentos societários em defesa de crianças e adolescentes, após amplas lutas e negociações por transformações efetivas nas práticas e legislações anteriores, preconizadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/1988. Esse movimento se fortaleceu após a promulgação da Constituição, com a aprovação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Proteção Integral tem por base prioritária as normas internacionais de direitos humanos, tais como a Declaração Universal de Direitos Humanos, a Declaração dos Direitos da Criança e a Convenção sobre os Direitos da Criança, considerados marcos no processo de democratização e reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos humanos. Porém são necessárias mais do que normativas para a sua efetivação na prática profissional e vida destes sujeitos.

A tutela às pessoas em desenvolvimento desdobra-se em outras prescrições constitucionais específicas, notadamente, no art. 6º, que positiva a proteção à infância como um direito social, e o art. 227, que atribui à infância e à juventude um momento especial na vida do ser humano e, por isso, assegura a crianças e adolescentes o status de pessoas em situação peculiar de desenvolvimento, além de conferir-lhes a titularidade de direitos fundamentais e determinar que o Estado os promova por meio de políticas públicas. (Rossato et al., 2016, p. 62)

Os autores evidenciam que os preceitos disciplinadores do sistema constitucional brasileiro de proteção aos direitos da criança e do adolescente, com ênfase no artigo 227, não se restringem a estes, mas concebem-no em um processo de integração social dos direitos relacionados à família e à pessoa idosa.

O que deixa claro o papel da família (integridade física e mental), da sociedade (convivência comunitária harmônica) e do Estado (promotor de políticas públicas) na garantia dos direitos fundamentais ao desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens. Mais à frente, esse grupo ganha o reforço da comunidade, que localmente auxilia toda a família no cuidado. Todos esses agentes tendem a garantir e ampliar o alcance das políticas de atendimento à criança e ao adolescente, formando uma grande rede⁸.

Ainda no art. 227, §7º, correlacionado ao art. 204, ganha destaque a garantia da ordem social, através do tripé da seguridade social – direitos à saúde, previdência social e assistência social – tendo esta última, importante papel na proteção e amparo a crianças e adolescentes, seja na esfera federal, estadual ou municipal, expresso também na Convenção dos Direitos da Criança (art. 26)

Além desse parágrafo, os §1º, §2º, §3º, §4º, §5º e §6º do 227 se relacionam ao ECA, nos Títulos II, Dos Direitos Fundamentais e III, Da Prevenção, quando determina os deveres do Estado na promoção da saúde, entendendo essa de maneira mais ampla, e não apenas como ausência de doença; o cuidado às pessoas com deficiência, as abandonadas e dependentes de substâncias psicoativas; a proteção aos adolescentes na condição de aprendiz e nas garantias previdenciárias e trabalhistas; “punição severa” a qualquer forma de abuso, violência e exploração sexual infanto-juvenil; a adoção internacional; a isonomia entre os filhos havidos ou não na relação matrimonial. Além do artigo 229, que evidencia o dever dos pais no cuidado de seus filhos e dos filhos no cuidado com os pais, seja velhice, carência e enfermidade.

Outro artigo importante relaciona-se à inimputabilidade dos menores de 18 (dezoito) anos, art. 229, que no Estatuto requer toda uma atenção e cuidado, no Título III da parte especial na legislação, que trata Da Prática de Ato Infracional.

⁸ Rede pode ser definida como um conjunto de “relações relativamente estáveis, de natureza não hierarquizada e independente, entre uma variedade de atores que compartilham objetivos comuns e somam recursos para perseguir o interesse compartilhado, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar esses objetivos” (FLEURY & OUVÉRY, 2002, p. 4)

A elaboração do Estatuto pautou-se pelos princípios, contidos na Constituição de 1988, da descentralização político-administrativa e da participação popular na gestão. Define que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, definindo diretrizes inovadoras, tais como: (i) Municipalização do atendimento; (ii) Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, com a participação popular paritária por meio de organizações representativas; (iii) Criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; (iv) Manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; (v) Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente, a quem se atribua autoria de ato infracional e do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional e (vi) Mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (Rocha, 2016, p. 10)

Nesse processo de construção e integralidade das normas, alguns princípios foram incorporados na garantia dos direitos de crianças e adolescentes: a proteção integral, a universalização e o superior interesse.

Além de tudo que já foi dito, a proteção integral assegura às crianças e aos adolescentes “todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade” (Brasil, 1990).

A partir da CF/1988⁹, que traz uma perspectiva democrática-cidadã, transferindo à sociedade a participação direta no controle social, com o reconhecimento dos Conselhos populares na gestão pública, na qual diferentes interesses estão em disputa em um espaço contraditório, toma-se por base a universalização dos direitos e a ampliação do conceito de cidadania, construída em uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa.

O princípio da universalização reconhece todos os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, independentemente de sua condição ou situação jurídica, estando relacionado à promoção e garantia dos tratados e convenções internacionais dos direitos humanos: “sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente

⁹ Tendo a dignidade humana, tendo como princípio fundamental seu artigo 1º, parágrafo único “Todo poder emana do povo...”, que possibilitou uma abertura política com a descentralização e modificação estrutural e social (BRASIL, 1988).

social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem” (Brasil, 1990).

Pode-se dizer que o superior interesse se orienta pela efetivação dos direitos fundamentais e a prioridade absoluta dos infantes: “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (Brasil, 1990).

Garantidor do respeito aos direitos fundamentais titularizados por crianças e jovens. Ou seja, atenderá o referido princípio toda e qualquer decisão deve primar pelo resguardo amplo dos direitos fundamentais, sem subjetivismo do intérprete. Interesse superior ou melhor interesse não é o que o Julgador ou aplicador da lei entende que é melhor para a criança, mas, sim, o que objetivamente atende à sua dignidade como pessoa em desenvolvimento, aos seus direitos fundamentais em maior grau possível. (Amin, 2016, p. 72)

Com o ECA, fica clara a mudança de pensamento e olhar em relação à criança e ao adolescente, que passam a ser vistos como sujeitos de direito em condição peculiar de desenvolvimento, iguais perante à lei, sem discriminação quanto à raça, etnia, cor, sexo, religião, classe e condição social. Visando a uma proteção integral a ser assumida pela “família, comunidade, sociedade em geral e poder público”, com absoluta prioridade, sem o autoritarismo e a centralização do poder de outrora. Além de encontrarem-se definidos e elencados os papéis de cada esfera e órgão representativo do Estado e da sociedade civil, inclusive os órgãos fiscalizadores e garantidores dos direitos da criança e adolescente no Brasil.

Contrapõe-se à anterior, o Código de Menores, entre outros aspectos, por seu caráter não jurisdicional: não se limita a definir e aplicar medidas coercitivas, pois parte de premissas segundo as quais todas as crianças e todos os adolescentes têm direitos fundamentais, (...) Para garantir tais direitos, a lei atual propõe dois tipos de conselhos participativos, nos quais representantes da comunidade podem atuar, com o governo, nas decisões e propostas que visam garantir os direitos da população infanto-juvenil. Desta forma, o Estatuto busca restringir a ação da máquina judiciária, abrindo espaço para a participação da sociedade civil no âmbito do Poder Executivo. (Nascimento & Scheinvar, 2010, p. 9, 20)

Amin (2016, p.56) evidencia os três pilares básicos fundantes do Estatuto da Criança e do Adolescente: “crianças e adolescentes são sujeitos de direitos; afirmação de sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, sujeito à

legislação especial; prioridade absoluta na garantia de seus direitos fundamentais”.

O primeiro pilar se apresenta como uma ruptura com as doutrinas anteriores, que ignoravam, tutelavam ou criminalizavam crianças e adolescentes, não os considerando sujeitos de direito, contemplados por políticas públicas que “proporcionem o reequilíbrio pela condição de serem pessoas em desenvolvimento”, “assegurando um mínimo sem o qual não poderiam sobreviver” e “garantindo-lhes os mesmos direitos fundamentais dos adultos” (Rossato et al., 2016, p. 64-65).

O art. 5º do ECA expressa um pouco desse sentimento, saindo do entendimento subjetivo de outrora: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais” (Brasil, 1990).

O segundo pilar refere-se à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, que “tem o direito de que os adultos façam coisas em favor delas”, necessitando ser protegido e impondo deveres à sociedade para garantia de suas necessidades básicas, com o direito de manifestar sua opinião (Rossato et al., 2016, p. 65).

Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis. (Brasil, 1990)

Por último, mas não menos importante, o terceiro pilar: a prioridade absoluta. O mesmo encontra-se expresso tanto na Declaração Universal dos Direitos da Criança, como na Convenção de Direitos Humanos, assim como na CF/88. “Deve ser assegurada por todos: família, comunidade, sociedade em geral, poder público. A proteção integral, assegurada a primazia, facilitará a concretização dos direitos fundamentais” (Amin, 2016, p. 64).

Pretende, pois, que a família se responsabilize pela manutenção da integridade física e psíquica, a sociedade pela convivência coletiva harmônica, e o Estado pelo constante incentivo à criação de políticas públicas. Trata-se de uma responsabilidade que, para ser realizada, necessita de uma integração, de um conjunto devidamente articulado de políticas públicas. Essa competência difusa,

que responsabiliza uma diversidade de agentes pela promoção da política de atendimento à criança e ao adolescente, tem por objetivo ampliar o próprio alcance da proteção dos direitos infanto-juvenis. (Rossato et al., 2016, p. 62)

Ainda, segundo Vilas-Bôas (2012), o ECA, além do princípio da dignidade da pessoa humana, possui princípios específicos, como a já falada prioridade absoluta, embasada nos art. 227, da CF/1988 e art. 4º do ECA; o princípio do melhor interesse (apud Pereira), que sofreu variações desde seu surgimento no séc. XVIII, na Inglaterra, quando o Estado foi chamado a exercer responsabilidade jurídica sobre os indivíduos considerados limitados (loucos e menores), passando pela Declaração dos Direitos da Criança, pelo Código de Menores e pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança; o princípio da cooperação expresso também no art. 4º, ao competir deveres a todos na proteção dos infantes; e o princípio da municipalização expresso no art. 204, I da CF/1988 e art. 88, I do ECA.

Ao olharmos para nossas práticas cotidianas, podemos considerar que o Estatuto, mesmo reconhecido internacionalmente e como uma das leis mais avançadas do mundo, não tem sido compreendido, executado e continua desconhecido por uma grande parcela dos brasileiros, o que nos remete a práticas muito distantes do que foi idealizado.

Concomitante a esse processo de reconhecimento interno, o Brasil teve que promover alterações significativas no ECA, para permanecer na vanguarda e adequar-se aos instrumentos internacionais, ao longo dos seus 27 anos de promulgação. Transformações que vão desde especificações mais detalhadas quanto às violações e garantia de direitos de crianças e adolescentes, assim como os agentes dessa política, a sanções e procedimentos que tornem célere os processos de responsabilização.¹⁰

Seja por avanços ou na luta contra retrocessos, cabe à sociedade a contínua e permanente participação democrática na formulação e controle das políticas públicas voltadas à garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

¹⁰ Para maiores detalhes, ver as alterações na íntegra em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>

1.4.

Do Sistema de Garantia e Proteção dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente aos Conselhos de Direitos

Um novo panorama, criado com a Constituição Federal e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, faz com que as garantias outorgadas a crianças e adolescentes se organizem dentro de um Sistema de Garantia e Proteção dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente – SGPDCA. Sendo esta articulação e integração do poder público, em todas as esferas, com a sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos previstos na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como a promoção, controle e defesa dos direitos da criança e do adolescente, conforme art. 86, do ECA “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (Brasil, 1990).

Essa descentralização político-administrativa do Estado objetiva a melhor efetivação e execução das políticas de atendimento e proteção dos direitos, garantida por este novo Sistema. Através dos entes federativos locais, ou seja, municípios, onde realmente as situações e os sujeitos da proteção estão.

A política de atendimento ganha ênfase através das políticas públicas básicas, tanto no art. 227 da CF/1988, quanto nos artigos do ECA, articulados ao princípio de proteção integral.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

Art. 87 São linhas de ação da política de atendimento: I - políticas sociais básicas; [...]

A ênfase nas políticas públicas básicas reforça o posicionamento nas formas de efetivação das garantias no âmbito estatal, em rompimento com o sistema assistencialista anterior.

O art. 4º do Estatuto também versa sobre a responsabilidade compartilhada entre família, comunidade, sociedade civil e poder público na efetividade, com prioridade absoluta aos direitos das crianças e adolescentes, legitimando as características de rede para um Sistema de Garantias de Direitos.

Crianças e adolescentes não necessitam estar com seus direitos violados para que o Sistema de Garantias possa atuar. Um atendimento sem a transferência de responsabilidade, que meramente passam as crianças e adolescentes de órgão em órgão, programa em programa, num trabalho isolado, gera um atendimento sem resultado, sem compromisso com a demanda apresentada. O contrário disso é a geração de um caráter preventivo da política.

É fundamental que os membros do Sistema de Garantias e Proteção dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, de forma geral, conheçam o seu papel, assim como reconheçam a importância do trabalho em rede.

Segundo Saraiva (2010, p. 59 apud Rossato et al., 2016, p. 287), o Estatuto da Criança e Adolescente, a partir das linhas de ação da política de atendimento, se organiza em um Sistema de Garantia de Direitos, dividido da seguinte forma: “sistema primário de garantias, com foco na universalidade”, que contempla as políticas sociais básicas de saúde, educação, cultura, recreação, esporte, lazer e profissionalização; “sistema secundário de garantia”, com foco nos vitimados, com as políticas de assistência social; “sistema terciário de garantias, com foco nos adolescentes em conflito com a lei”, políticas de proteção especial a vítimas de abuso sexual e maus-tratos familiar, exploração infantil e em ambiente de trabalho, autores de ato infracional.

Apesar das garantias trazidas por esse sistema, as leis promulgadas e políticas públicas implantadas ainda não conseguiram trazer a sinergia necessária para a sua real efetivação, já que cada ator continua trabalhando de maneira isolada, dentro das suas possibilidades limitantes.

Outro entendimento organizacional, tanto no art. 227 da Constituição Federal, como do Estatuto da Criança e do Adolescente, evidencia a importância desse sistema, principalmente no que se refere à sua promoção, controle e defesa.

As atividades [de tutela dos direitos] implementadas pelos organismos internacionais, (...) podem ser consideradas sob três aspectos: *promoção, controle e garantia*. Por promoção entende-se o conjunto de ações que são orientadas para este duplo objetivo: a) induzir os Estados que não têm uma disciplina para a tutela dos direitos do homem a introduzi-la; b) induzir os que já têm a aperfeiçoá-la, seja com relação ao direito substancial (número e qualidade dos direitos à tutela), seja com relação aos procedimentos (número e qualidade dos controles jurisdicionais). Por atividades de controle, entende-se o conjunto de medidas que os vários organismos internacionais põem em movimento para verificar se e em que grau as recomendações foram acolhidas, se em que grau as convenções foram respeitadas. (...) Por garantia... entende-se a organização de uma autêntica tutela jurisdicional de nível internacional, que substitua a nacional. (Bobbio, 2004, p. 58-59, grifos do autor)

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente busca regulamentar a política de proteção à criança e ao adolescente, em âmbito nacional, através de suas Resoluções. Uma dessas é a Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006, atualizada pela Resolução nº 117, de 11 de julho de 2006, que cria parâmetros de institucionalização e fortalecimento do SGPDCA, determinando a atuação dos órgãos e definindo o papel de cada ator (órgãos públicos e organizações da sociedade civil). Divide esse sistema em três eixos estratégicos de ação: o de defesa quanto à violação dos direitos; de promoção dos direitos instituídos; e de controle quanto à implementação das ações para efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Cabe ao SGD o papel de: a) potencializar estrategicamente a promoção e proteção dos direitos da infância/adolescência, no campo de todas políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais e de b) manter restritamente um tipo especial de atendimento direto, emergencial, em linha de ‘cuidado integrado inicial’, a crianças e adolescentes com os seus direitos ameaçados ou violados (‘credores de direitos’) ou a adolescentes infratores (‘em conflito com a lei’) (Nogueira Neto, 2005, p. 15).

Conforme expresso no artigo 1º da Resolução, o SGPDCA se constitui através da articulação e integração das entidades governamentais e não governamentais, com o objetivo de efetivar normativas nacionais e internacionais dos direitos humanos de crianças e adolescentes, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal, “operacionalizando políticas públicas, especialmente na área da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento orçamentário, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade”.

Compete ainda a esse Sistema, através de seus eixos norteadores de promoção, defesa e controle, “a efetivação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos”, em prol de que nossos infantes “sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos” (CONANDA, 2006).

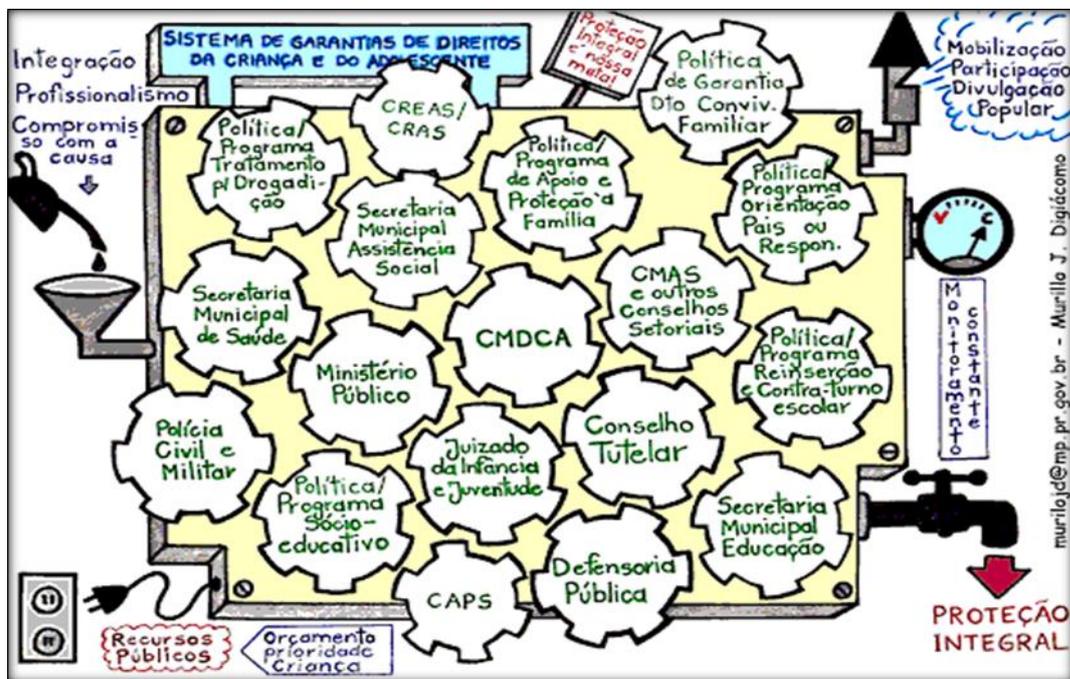


Figura 1- Representação Gráfica do Sistema de Garantia de Direitos.
Fonte: MP na Rede de Proteção por Dr. Murilo José Digiácomo, agosto/2012.

Essa engrenagem objetiva retratar a importância da articulação dos diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos, tal qual citamos anteriormente sobre o art. 86 do ECA. Porém não reflete as dificuldades e conflitos políticos vivenciados para a sua efetivação.

O funcionamento desse sistema, muitas vezes, é engessado pela escassez de combustível, proporcionada pela ausência de trabalho intersetorial entre os serviços, na busca da sobreposição à diferença de poder e práticas hierarquizadas entre os atores que o compõem. Sendo assim, a desigualdade quanto ao poder de resolutividade de seus integrantes, assim como a ausência de alguns destes nos territórios, representados ou não (Guarda Municipal e Organizações Não Governamentais) na figura; a escassez de previsão orçamentária para o desenvolvimento da política da criança e adolescente e o monitoramento destas não conseguem dar sustentabilidade a esse sistema, tornando a figura utópica, como algo inatingível e distante da realidade.

Nesse contexto, os municípios exercem importante função no sistema, sendo-lhes atribuído maior poder e responsabilidade, principalmente “nos serviços sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social”, processo chamado de municipalização do atendimento. (Rossato et al., 2016, p. 291)

O próprio art. 227 da Constituição traz a municipalização como base fundamental do processo de descentralização político-administrativa, tendo suas competências e atribuições conduzidas conforme o interesse das comunidades.

Em um sistema, é o objetivo em comum que faz os organismos com diferentes funções e especificidades atuarem em sinergia, cada qual na sua função, em um verdadeiro espírito de cooperação. Desta maneira, fluxos e ações são pactuados contínua e permanentemente, de maneira institucionalizada, criando normas e legislações mais eficazes e sustentáveis.

Toda essa dinâmica atua em uma rede de políticas públicas, formada principalmente por serviços. O ECA reforça a perspectiva de descentralização, intersetorialidade e democratização da gestão dos direitos e das políticas, através do incentivo à participação social na elaboração, implantação e controle, juntamente com as instâncias governamentais.

A descentralização baseia-se na divisão do trabalho entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O Estatuto confere, à primeira, a atribuição de emitir as normas gerais e exercer a coordenação da política de atendimento, por meio do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Aos Estados, compete a normatização da política em seus territórios, por meio dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, e, ainda, proporcionar apoio técnico e financeiro aos municípios e entidades não governamentais. Aos Municípios, por sua vez, compete a realização dos programas de atenção direta, que podem também ser realizados por entidades de atendimento não governamentais. (Rossato et al., 2016, p. 290-291)

A participação popular nas comunidades locais constitui-se em um dos elementos que compõem o Sistema de Proteção Integral proposto pelo ECA. Podendo ser percebido no eixo estratégico de defesa e controle dos direitos da criança e do adolescente, conforme citam os artigos 7º, inciso VII e VIII, e 21 da referida Resolução.

Neste contexto, dar-se-á destaque aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, instituídos como órgãos públicos de natureza colegiada com composição paritária, formada entre representantes do poder público (escolhidos pelo chefe do Poder Executivo) e da sociedade civil (processo eleitoral através das

entidades cadastradas no Conselho). Espaços políticos para o exercício do controle social e deliberação intersetorial das ações desenvolvidas pela política de atendimento, em todas as esferas de governo (art. 88, II, e 89 do ECA).

O gráfico abaixo mostra os avanços no processo de implantação desse órgão até o ano de 2011.



Gráfico 1 - Porcentagem de Conselhos de Direitos.

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – MUNIC/ IBGE (apud SNPDC & CONANDA, 2015, p. 92).

Mas em que consiste essa implantação dos Conselhos de Direitos? Quais as garantias da sua efetiva atuação frente às violações de direitos e entraves ao controle social?

O aumento no número de conselhos é importante para a garantia de espaços de participação popular e controle social, mas isso, por si só, não basta. Eles precisam estar ativos, com condições físicas e humanas de exercício das suas atribuições no Sistema de Garantia de Direitos.

A Carta Magna propicia a participação popular de forma plena, através dos Conselhos de Direitos e do sufrágio universal – que outorga ao povo o poder de escolha e de direcionamento do Estado – de uma constituição cidadã e democrática, mas que, por si só, não tem promovido esse papel.

Sigamos com o olhar do legislador Constitucional, à época, que vislumbrava concretizar a participação popular como um princípio fundamental para o Estado Democrático, expresso em alguns de seus artigos.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. [...]

Art. 27 §4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual. [...]

Art. 29, XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; [...]

Art. 61 §2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

No âmbito da proteção à criança e ao adolescente, a CF/1988 indica como diretriz fundamental à política de atendimento o disposto no art. 204 e 227, merecendo destaque o disposto no inciso II – “participação da população, por meio de organizações representativas”, §7 – “no atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”, dos respectivos artigos. O que baliza os Conselhos de Direitos como “órgãos legítimos de democracia participativa”.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente foram idealizados pelo legislador (...), como detentores da missão institucional de deliberar, bem como controlar as ações das políticas de atendimento nas esferas federal, estadual e municipal; devem, portanto, ser criados por todos os entes federativos. Tem como característica fundamental a composição paritária, ou seja, a formação por igual número de representantes do governo e da sociedade civil, garantida a participação desta última por meio de organizações representativas. (Tavares, 2016, p. 507)

O art. 88, incisos I, II e IV, do Estatuto, traz a criação dos Conselhos municipais, estaduais e nacional.

Um dos grandes marcos da implantação do ECA foi a instituição do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, que garantiu avanços na política e no cenário nacional.

O Decreto de criação do Conanda foi assinado em 1991 e, nesse mesmo ano, foi lançado um manifesto à nação, denominado Pacto pela Infância, que contou com a adesão de cerca de 100 organizações governamentais e não governamentais pelo fim da violência e a melhoria da qualidade do ensino. Essa mobilização avançou até os entes públicos estaduais e, em 1992, 24 governadores assinaram declaração de compromissos pelas crianças, com o objetivo de alcançar os propósitos da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU. A primeira Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aconteceu em 1994 e teve como tema central de discussão o processo de implementação do ECA e a implementação do Pacto pela Infância. (Rocha, 2016, p. 7)

O CONANDA (2018) atualmente está sob responsabilidade técnico-administrativa da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente, do Ministério dos Direitos Humanos, mas anteriormente integrou a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Tem como principais competências e finalidades¹¹:

- Buscar a integração e articulação dos conselhos estaduais, distrital e municipais e conselhos tutelares, assim como dos diversos conselhos setoriais, órgãos estaduais e municipais e entidades não governamentais;
- Acompanhar o reordenamento institucional, propondo modificações nas estruturas públicas e privadas;
- Oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de legislação pertinente ao tema;
- Promover a cooperação com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais;
- Convocar, a cada dois anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Já os Conselhos Estaduais e Municipais são regidos por legislações próprias de seus respectivos estados e municípios, que preveem suas características fundantes de órgão colegiado, autônomo, deliberativo e controlador das políticas públicas em suas instâncias, podendo se diferenciar quanto à composição.

A característica de autonomia significa não subordinação hierárquica às determinações ou aprovação de suas decisões ao Conselho de nível superior ou aos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário. Mas estão vinculados técnico-administrativamente ao Executivo e recebem a fiscalização da população e do Ministério Público.

O art. 88 também prevê a formação e manutenção de Fundos vinculados a estes respectivos Conselhos, com regramentos quanto ao seu papel, fonte de receita e os planos de aplicação a serem pactuados entre seus membros, garantida a transparência e publicização.¹²

Importante destacar, segundo Tavares (2016), que os Fundos são destinados à reserva de recursos financeiros voltados ao desenvolvimento de programas e

¹¹ Mais informações disponíveis no site: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda>>

¹² Resolução CONANDA, nº 137, de 21 de janeiro de 2010, dispõe sobre o Fundo dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente.

projetos de atendimento à criança e ao adolescente. A sua gestão está relacionada, prioritariamente, à destinação e controle na aplicação desses recursos.

Para a realização da destinação dos recursos financeiros, é necessária a realização dos Planos de Ação e Aplicação, elaborados após diagnóstico da situação da população infanto-juvenil e aprovados em Assembleia pelos respectivos Conselhos de Direitos.

A realização do controle dos recursos financeiros, tanto destinados à Administração Pública quanto às entidades não governamentais, é atribuído aos Conselhos, através da prestação de contas, periódica, do gestor do fundo, assim como fiscalização e avaliação das entidades e programas contemplados no Plano de Aplicação.

Contudo o Estado, a família e a sociedade são chamados à responsabilidade, no eixo de defesa, pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos de crianças e adolescentes, assegurando os direitos tanto pela exigibilidade quanto pela garantia de acesso à justiça, através de organismos do Poder Judiciário, da Segurança Pública, Conselhos Tutelares, Ouvidorias e entidades sociais de defesa dos direitos humanos legalmente constituídas.

A prestação de tal “proteção jurídico-social”, por parte dos órgãos que compõem esse eixo, tem ocasionado muita discussão quanto à judicialização do discurso e das práticas adotadas por alguns Conselheiros Tutelares, que esbarram na definição de não jurisdicionalização do órgão, tema do próximo capítulo.

Seja nas relações sociais, seja na família, o Estado e o Poder Judiciário, cada vez mais, estão presentes na vida familiar em nome da defesa, da garantia e da proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. E o Poder Judiciário, muitas vezes, chamado para atuar no ‘cuidado’ por outras instâncias de defesa, colocando em risco a garantia da proteção integral e do funcionamento do próprio Sistema de Garantia de Direitos.

2

A Institucionalização do Conselho Tutelar

Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.

Norberto Bobbio

2.1.

O Conselho Tutelar: concepção, estrutura e funcionamento

O processo de democratização do Brasil, na década de 80, trouxe um novo modelo no trato dos temas relacionados aos direitos da criança e do adolescente, passando de situação irregular – repressão e coerção – para proteção integral – democracia, influenciado por tratados internacionais e conquistas nacionais, conforme visto anteriormente.

Essa mudança de paradigma traz uma nova concepção quanto à distribuição de competências e participação de todos os entes sociais e estatais na proteção e garantia dos direitos dessa população. São criados mecanismos de participação e ação da comunidade nos espaços de decisão, assim como da família e sociedade, em geral, no âmbito municipal. O que outrora ficava concentrado nas mãos da polícia, juízes de direito e Fundações de Bem-Estar do Menor – FUNABEM.

Segundo Tavares (2016), com o Estatuto da Criança e Adolescente, foi possível posicionar no mesmo patamar o Estado, a família e a sociedade - na proteção dos direitos de crianças e adolescentes. E com a criação do Conselho Tutelar, a sua formação com pessoas escolhidas pela própria sociedade, tendo como missão institucional “zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes”, ameaçados ou violados, possibilita a divisão das tarefas com o Judiciário, aplicando medidas protetivas de cunho não jurisdicional.

Conselho Tutelar não é apenas uma experiência, mas uma imposição constitucional decorrente da forma de associação política adotada, que é a Democracia participativa. [...] O Estatuto, como lei tutelar específica, concretiza, define e personifica, na instituição Conselho Tutelar, o dever abstratamente imposto, na

Constituição Federal, à sociedade. (Soares, 2003, p. 445, apud Tavares, 2016, p. 531)

Assim como provocou:

[...] uma ruptura no conceito de atendimento: a Justiça da Infância e da Juventude terá função eminentemente jurisdicional, ou seja, decidirá os conflitos de interesse e garantirá a aplicação da lei quando houver desvios. Ao atender crianças e adolescentes em suas necessidades político-sociais, o Conselho Tutelar cumprirá a missão constitucional da descentralização político-administrativa, no âmbito municipal, fazendo com que os problemas do Município sejam resolvidos pelos próprios municípios. (Liberati & Cyrino, 2003, p. 138 apud Tavares, 2016, p. 531-532)

Cabe ressaltar que a legitimidade do Estatuto - em contraponto ao sistema autoritário e assistencialista presente nos Códigos anteriores - não foi algo rápido. Entre a extinção da antiga FUNABEM e a efetivação dos Conselhos Tutelares, outras políticas de atendimento à infância surgiram. Como a Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência – FCBIA, que tinha como “objetivo apoiar a implantação do Estatuto”, a partir dos novos princípios da proteção à criança e ao adolescente, integrando com as outras esferas de governo.

Dentro da FCBIA, eram executados programas dirigidos em nível Federal. Entre eles, estava o “S.O.S Crianças”, uma ação semelhante ao Conselho Tutelar, salvo que atuava sem respaldo legal, conforme o ECA, no artigo 136, que dispõe sobre as atribuições do Conselho Tutelar. Apesar de ter como objetivo ações regulamentadoras do Estatuto, o que ocorria era a execução de programas Federais que exaltavam a figura exibicionista do governo atuante no período. E, por consequência, ocorre um atraso na implantação do estatuto, pois o próprio prevê maneiras de implementação por meio da participação social, da representatividade e do controle social sobre as ações desenvolvidas em torno dos direitos da criança e do adolescente. (Barcelos, 2014, p. 36)

Assim como a minimização do Estado, no início da década de 90, com os cortes de gastos com as políticas públicas sociais, reforçando as ações de solidariedade comunitária no trato das demandas emergentes, que dificultaram a concretização dos direitos de crianças e adolescentes. Mesmo com o vagaroso processo de legitimação dos direitos conquistados, eram inegáveis os avanços na sociedade para “novos costumes, hábitos e usos que direcionem à proteção integral”, através dos espaços de democratização, com a participação e controle social trazidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto (Barcelos, 2014).

Segundo Rocha (2016, p.8):

Em 1995, no processo de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), extingue-se a FCBIA, juntamente com a Legião Brasileira da Assistência (LBA). Com a extinção desses órgãos, a área da infância e da adolescência passou a ser coordenada pelo Ministério da Justiça, que estabeleceu as competências do Departamento da Criança e do Adolescente, que ficou responsável pela implementação das ações de suporte, promoção e articulação para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, conforme previsto no ECA. As ações referentes à execução do atendimento em instituições, bem como ao suporte técnico e financeiro para os programas na área da infância e da adolescência, foram assumidas pela pasta governamental responsável pela Política Nacional de Assistência Social, atualmente a Secretaria de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Como dito no capítulo anterior, temos - como exemplo - os conselhos de direitos, que legalmente são espaços legítimos de participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas. Porém, nesse processo de legitimação, a sinergia entre a rede de serviços, formada por entes governamentais e não governamentais – como a política de assistência social que promove alguns programas de atendimento e prevenção às violações de direitos e o Conselho Tutelar, órgão de proteção e fiscalização às ameaças e/ou violações de direitos, para efetivação da política de atendimento de crianças e adolescentes, – está muito aquém do desejado. É fundamental ao SGDCA a integração entre os atores e cooperação entre os eixos, no compartilhamento de suas responsabilidades, limites e possibilidades, sem sobreposição.

Um novo olhar no atendimento ao melhor interesse e à proteção integral de crianças e adolescentes nos remete à construção dessas práticas agregadoras e contribuições múltiplas, sem a perda das especificidades, das diferenças entre os que a compõe. Faz-se necessária uma clareza das atribuições e papéis, para o alcance desse patamar, no qual a intersetorialidade tem grande relevância.

[...] conceito operacional [...] intersetorialidade seria definida como um modo de gestão (o que) desenvolvido por meio de processo sistemático de (como) articulação, planejamento e cooperação entre os distintos (com quem) setores da sociedade e entre as diversas políticas públicas para atuar sobre (para que) os determinantes sociais. (Akerman, 2014, p. 4.294)

O conhecimento multidimensional nos encaminha para a importância da agregação de diversos saberes, sem a perda de suas especificidades, mas de forma

a entender que é impossível o conhecimento completo ou a aspiração de uma ciência única. A incompletude e incertezas potencializa a busca pelo novo olhar, diferente do velho. Faz com que não percamos a necessidade de mais conhecimento, questionamento e permanente processo de aprendizagem e troca com o diferente (Morin, 2015).

Reconhecer que nada é absoluto é um exercício e um desafio ao indivíduo e à sociedade, considerando que ambos estão em constante transformação. Cabe o reconhecimento e reforço das qualidades e valores individuais que contribuem na formação do todo, auxiliam na interligação entre as partes e o todo, considerando a dependência existencial entre sociedade e indivíduo, na qual “o segundo é produto do primeiro”.¹³

Apesar dos diversos interesses envolvidos, entender que a intersetorialidade, concebida como uma ação entre diferentes profissionais e setores, pode obter a construção de um problema, intervenção e resultado comum a todos participantes. O que leva a um plano integrado de corresponsabilidade e compartilhamento do cuidado e do conhecimento – agregando contribuições múltiplas, respeitadas as diferenças e legitimidades de conhecimentos (técnico, leigo, formal, informal) – entre todas as instituições e atores¹⁴.

A institucionalidade das decisões e ações, aliadas à clareza dos papéis e atribuições dos atores, tende a garantir a sustentabilidade do trabalho em rede e intersetorial, mesmo diante dos desafios do sucateamento dos serviços e precarização das relações de trabalho.

A descentralização político-administrativa e ampliação das políticas públicas advindas com a Constituição Federal trouxeram maior relevância ao Poder Público Municipal, facilitando a adequação à realidade local das políticas e metas de programas, projetos e serviços a serem executados, além do processo de fiscalização na implementação dos mesmos.

A mobilização social pela cidadania, através da Constituição, segundo Brancher (2000, p. 125):

¹³ “A sociedade (...) é produzida pelas interações dos indivíduos que a constituem. A própria sociedade, como um todo organizado e organizador, reage para produzir os indivíduos pela educação, a linguagem, a escola. Assim, os indivíduos são suas interações, produzem a sociedade que produz os indivíduos que a produzem” (MORIN, 2015, p. 87).

¹⁴ Reflexões a partir do debate realizado na disciplina Políticas Públicas e Intersetorialidade, com as professoras Dra. Irene Rizzini e Dr^a Maria Cristina Ventura Couto, sobre o artigo “Crianças e Adolescentes na Agenda Política da Saúde Mental Brasileira: inclusão tardia, desafios atuais” Revista Psic.Clin., volume 27, N I, p. 17-40.

[...] alcançou importantes conquistas na afirmação de direitos, como as representadas pela eficácia incondicional dos direitos e garantias individuais ou pela explicitação do status constitucional dos direitos sociais, [...] E, mais do que afirmar direitos, conseguiu romper com aquele ciclo ao modelo concentrador e filantropista, também no que se refere ao modelo de organização e gestão das políticas públicas voltadas ao asseguramento desses direitos. [...] Concentração que se dava não só verticalmente, na distribuição das competências entre as esferas de governo, com exclusão dos próprios atores do atendimento em âmbito local, onde o modelo se concentrava monoliticamente na autoridade judiciária.

No Estatuto da Criança e do Adolescente, o princípio da municipalização, expresso no art. 88, garante o funcionamento da maior parte da política de atendimento do SGD e gerou a responsabilidade do município quanto à destinação orçamentária para a instalação dos conselhos de direito e tutelar, a implementação e execução das políticas públicas básicas, como saúde, assistência social, educação; as preventivas, como cultura, esporte e lazer, e parcerias com entidades não governamentais, em consonância com a responsabilidade solidária dos outros entes da federação (União e Estado), conforme art. 100, parágrafo único, inciso I, II e III.

Por causa disso, propõe-se a harmonização desses princípios nos seguintes termos: a) deverá o município diligenciar para que exista efetiva política de atendimento direcionada à criança e ao adolescente; b) é de responsabilidade precípua do município instituir essas políticas públicas, considerando as necessidades coletivas de crianças e adolescentes; c) na ausência de política pública geral ou específica, poderá o prejudicado (ou o Ministério Público) valer-se da respectiva ação para exigir o atendimento específico de suas necessidades, podendo constar do polo passivo não só o município, como também o Estado e a União, devendo, contudo, sempre o primeiro figurar em litisconsórcio passivo necessário. (Rossato et al., 2016, p. 292)

Considerando todo esse processo de municipalização e democratização, a criação¹⁵ do Conselho Tutelar envolve um processo de construção de uma cidadania ativa, que encontra suas bases na Constituição de 1988. Sendo definido como um serviço público de grande relevância, que tem a incumbência de reivindicar a legitimidade do ECA. Ele figura como importante espaço democrático de participação ativa, mecanismo de controle social e articulação direta da sociedade civil junto aos organismos do Sistema de Garantia de Direitos.

¹⁵ Segundo Rossato et al. (2016, p. 412): “enquanto o Município não contar com um conselho tutelar, as suas atribuições serão exercidas pelo Juiz da Vara da Infância e da Juventude. (...) a falta de ao menos um conselho tutelar por Município é (...) cabível ajuizamento de ação coletiva (sentido amplo) em face do município (...)”

Logo no artigo 131 das Disposições Gerais, do Título V da Parte Especial do ECA, o legislador deixa evidente o conceito do órgão: “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”

Completado pelo artigo 132, que traz a sua importância enquanto “órgão integrante da administração pública”, colocando a cada município e distrito federal o dever quanto à existência de no mínimo 1 (um) Conselho Tutelar, estruturado com 5 (cinco) membros com papel político, “escolhidos pela população local”.

A importância de se instituir um órgão permanente e autônomo na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, segundo Sêda (1999) é:

Órgão é uma parte funcional de um organismo. O organismo é um todo, o órgão uma parte. (...) Órgão autônomo é uma parte de um organismo que exerce uma função própria, ou seja, autônoma, em relação às demais partes do mesmo organismo. Qual é o organismo de que o Conselho Tutelar é uma parte? É o município. O município é uma pessoa jurídica. É uma das pessoas jurídicas de direito público que existem no Brasil (as outras são: a União, o Estado, os partidos políticos, as autarquias). O Conselho Tutelar não é definido pelo Estatuto como uma pessoa jurídica. Não tem, portanto, a autonomia das pessoas jurídicas, como muitos pensam. Nem é uma pessoa. É parte de uma pessoa. Exerce uma função no município, ao lado de outros órgãos que exercem suas próprias funções. O Estatuto, aprovado por lei federal, diz que esse órgão, depois de criado, passa a integrar definitivamente a estrutura do organismo municipal. O mandato de seus conselheiros é eventual (...). Já o Conselho permanece, no município, como serviço público essencial à garantia dos direitos de crianças e adolescentes eventualmente ameaçados ou violados. (Sêda, 1999 p. 10-11)

Outra importante legislação que trata das características do órgão é a Resolução do CONANDA nº 113/2006 (atualizada pela Resolução nº 117/2006), em seu art. 10.

Os conselhos tutelares são órgãos contenciosos não jurisdicionais, encarregados de ‘zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente’, particularmente através da aplicação de medidas especiais de proteção a crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados e através da aplicação de medidas especiais a pais ou responsáveis (art. 136, I e II, da Lei nº 8.069/1990).
Parágrafo único. Os conselhos tutelares não são entidades, programas ou serviços de proteção, previstos nos arts. 87, inciso III a V, 90 e 118, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A partir dos conceitos apresentados acima, destacam-se as características fundamentais do órgão para garantia dos direitos humanos de crianças e

adolescentes: permanente, autônomo e não-jurisdicional, além da sua natureza representativa, Colegiada.

Rossato et al. (2016, p.409) esclarece o conceito de órgão que caracteriza o Conselho Tutelar: “não uma pessoa jurídica. (...) Trata-se de um órgão inserido na estrutura da administração pública municipal, com natureza jurídica híbrida, pois, a um só tempo, desempenha atividade de interesse social (proteção) e administrativa”.

O caráter permanente diz respeito à sua criação, a uma ação contínua e ininterrupta do órgão. Uma vez instituído formalmente, não pode ser extinto ou dissolvido, em qualquer hipótese, passando a integrar definitivamente a estrutura municipal, na qual a sua atuação não cessará.

O levantamento para a elaboração do primeiro Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares (Brasil, 2013, p. 27 et seq.), no período de abril a outubro de 2012, mostra um pouco desse panorama de criação do órgão no Brasil, quando contabilizou o total de 5.906 órgãos, divididos pelos 5.565 municípios brasileiros. Dentre esses municípios, cerca de 22 não possuem conselho tutelar, implantados ou ativos, divididos por 09 estados (01 na Bahia, Goiás, Maranhão, Amapá, Rio Grande do Sul; 04 em Minas Gerais; 02 em São Paulo e Rio Grande do Norte; 03 no Piauí; e 07 no Maranhão).

Se considerarmos a proporcionalidade proposta pelo CONANDA, teremos:

(...) 632 a menos do que seria necessário para garantir a proporção de um conselho para cada 100.000 habitantes de cada município recomendada pela Resolução 139 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda. Neste contexto, 277 municípios têm menos conselhos do que o recomendado, o que representa 5% do total. Tal déficit foi calculado subtraindo o número de conselhos existentes do número de conselhos necessários. (Brasil, 2013, p. 11)

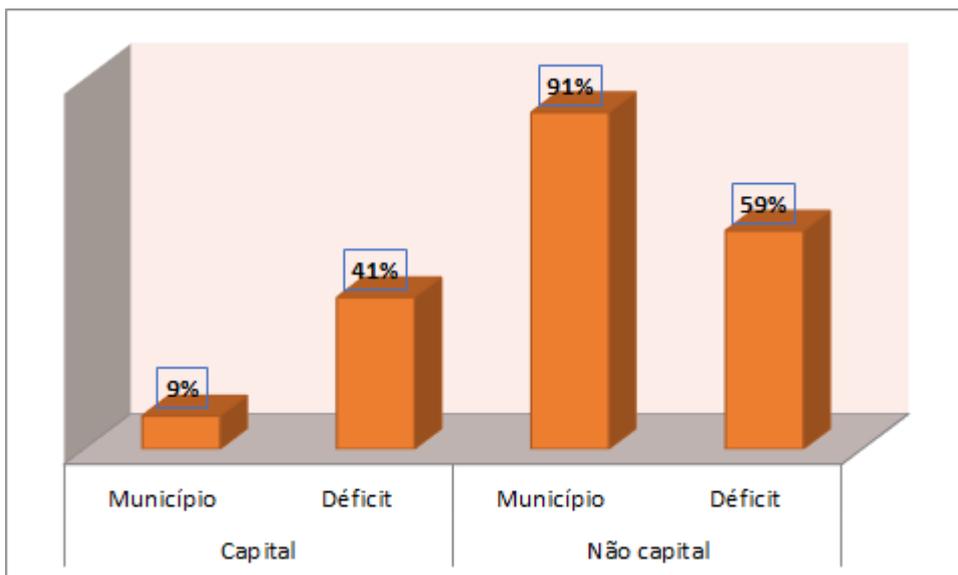


Gráfico 2 - Déficit de Conselhos Tutelares, por tipo de Município.
Fonte: Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares, SDH/PR, 2013.

O Gráfico acima demonstra que as capitais contabilizam um “déficit” de 259 Conselhos Tutelares (41% do total). As seis capitais mais populosas (São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte e Manaus) reúnem – apenas elas – um déficit de 181 conselhos (29% do total).

Quanto a essa proporcionalidade dividida pelas regiões brasileiras, com menos Conselhos Tutelares por município, o maior índice fica para o Sudeste, que - no gráfico anterior - comporta as três dentre as cinco maiores capitais com número inferior ao recomendado – déficit 57%. Seguido, em menor escala, pelo Nordeste (21%), Sul (12%), Norte (6%) e Centro-Oeste (4%), conforme gráfico III.

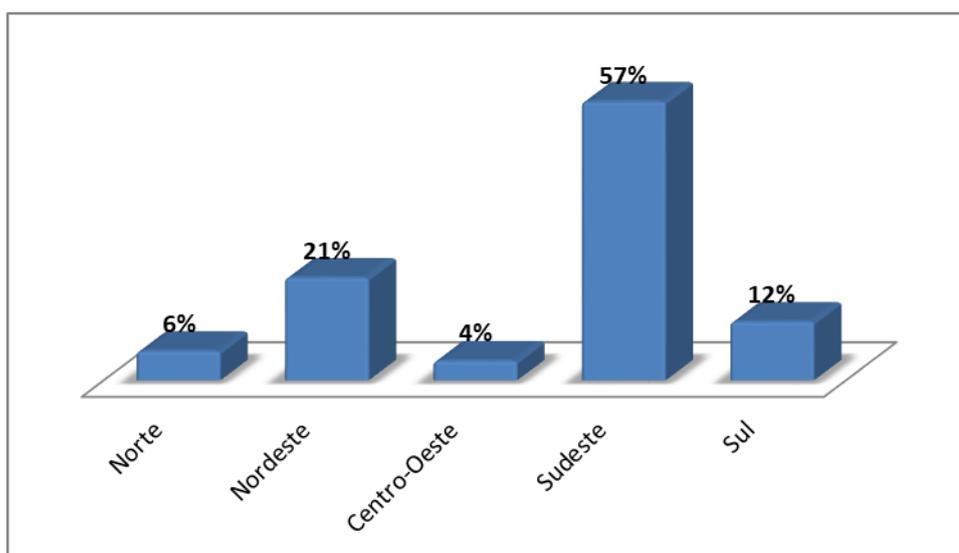


Gráfico 3 - Participação das regiões do déficit de conselhos tutelares.
Fonte: Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares, SDH/PR, 2013.

A lei estabelece que cabe ao Município o estudo necessário e definição de quantos Conselhos Tutelares serão inaugurados, tendo sempre como parâmetro as legislações e resoluções federais, assim como, e principalmente, as demandas identificadas, na localidade, relativas à política da infância e adolescência.

(...) em cada município haverá, no mínimo, um conselho tutelar. Caso haja opção de criação de mais de um conselho..., caberá também a lei municipal definir suas respectivas áreas de atuação, utilizando, para tanto, critérios como a distribuição das zonas eleitorais, a delimitação dos bairros ou das regiões administrativas do Município. (Tavares, 2016, p. 542)

§2º Quando houver mais de um Conselho Tutelar em um município ou no Distrito Federal, caberá à gestão municipal e/ou do Distrito Federal distribuí-los conforme a configuração geográfica e administrativa da localidade, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações de direitos, assim como os indicadores sociais.

§3º Cabe à legislação local a definição da área de atuação de cada Conselho Tutelar, devendo ser, preferencialmente, criado um Conselho Tutelar para cada região, circunscrição administrativa ou microrregião, observados os parâmetros indicados no § 1º e no § 2º. (CONANDA, 2014)

Porém, apesar das recomendações do CONANDA quanto às demandas do território e o número de habitantes, o que se verifica na prática são municípios, amparados nas brechas da lei, fazendo o mínimo pela política da infância e adolescência, principalmente no caso da implantação e suporte aos Conselhos Tutelares

Feito esse panorama quanto ao processo de implantação do Conselho Tutelar no Brasil, voltemos ao entendimento do seu caráter permanente. Cabe ressaltar que este não se estende aos conselheiros tutelares, que “deixarão suas funções ao término do mandato” (quatro anos, podendo ser reconduzidos, ou não, por igual período, após novo processo de escolha) ou por decisão da autoridade judiciária da Vara da Infância e Juventude (cassação) ou por “deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Não podendo, o órgão, ser “suprimido da Administração Pública, pois suas funções lhes são próprias, vedada (...) a delegação a outros órgãos administrativos” (op. cit.), sendo sua função pública essencial à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, ameaçados e/ou violados, com ação contínua e ininterrupta.

Lima (2014) utiliza Foucault para exemplificar a prática do Conselho Tutelar, como um dispositivo de governo, que utiliza como ferramenta de

governamentalidade do Estatuto da Criança e do Adolescente nas diversas possibilidades de atuação junto à política da infância e adolescência

Por esta palavra ‘governamentalidade’, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por ‘governamentalidade’, entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de “governo” sobre os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por ‘governamentalidade’, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado de processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o estado administrativo, viu-se pouco a pouco ‘governamentalizado’ (Foucault, 2008a, p. 143-144 apud Lima, 2014, p. 64).

O desenvolvimento da característica ‘permanente’ está intrinsecamente relacionado à estrutura física e técnico-administrativa do órgão, sob responsabilidade de cada Município, por ser um organismo deste, dispondo, assim, sobre o funcionamento, a organização e remuneração de seus membros, através de lei municipal que deverá garantir a previsão orçamentária para esse fim, assim como a formação continuada destes (artigo 134, ECA). O artigo versa também sobre os direitos sociais assegurados a estes agentes políticos.

Outro ponto relevante é seu caráter não jurisdicional. Sendo aquele que por não integrar o Poder Judiciário, não tem a função de “julgar a conduta das pessoas” ou conflitos de interesses ou fazer cumprir determinações legais, conforme preconiza a lei. Sua atuação se pauta em ações administrativas-executivas, dependendo da órbita do Poder Executivo a que fica vinculado para os efeitos administrativos e burocráticos da sua existência como órgão que executa funções públicas, mas não subordinado a este.

Não é raro constatar, na prática, hipótese nas quais os conselheiros tutelares interferem na dinâmica familiar de determinada criança ou determinado adolescente, estipulando alimentos em seu favor, estabelecendo normas de visitação, ou, ainda, retirando-os dos pais, a fim de entregá-los à adoção imediata. Tal forma de atuação, a depender as circunstâncias do fato concreto, poderá ensejar a destituição do conselheiro, além de sujeitá-lo às penalidades cíveis ou penais outras que se mostrarem pertinentes. (Tavares, 2016, p. 534)

Esses equívocos no atendimento, ainda hoje, sejam no CT ou em outros órgãos, estão associados a não superadas práticas dos revogados Códigos de Menores, que davam plenos poderes aos chamados juízes de menores: “autorizados por lei a exercer suas funções, segundo o seu prudente arbítrio”.

O mundo do Direito (o mundo dos direitos e dos deveres) é exatamente o contrário do mundo do arbítrio. Quando dizemos que vivemos sob o estado de Direito, estamos dizendo que não vivemos ou não queremos viver sob o arbítrio de ninguém. Por isso, dizemos que o antigo Código de Menores, fruto de uma doutrina antijurídica e arbitrária, era um produto do antidireito. O Estatuto (...) trata das relações de todos os cidadãos (idosos, adultos, adolescentes e crianças) com crianças e adolescentes (Sêda, 1999, p. 12-13).

E chegamos a mais conflitante das características: a autonomia. Pode ser compreendida como um princípio de não-subordinação aos demais órgãos do Poder Executivo e Judiciário e aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente; exercida por suas decisões na resolutividade dos casos, mediante deliberação Colegiada, no objetivo de plena liberdade de agir nos seus atos, sem a intervenção do Poder Executivo local.

O próprio CONANDA, no Capítulo IV da Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014 (em substituição à resolução nº 139/2010) – que dispõe sobre a criação e manutenção dos Conselhos Tutelares, assim como o processo de escolha unificado em todo território nacional de seus membros – tenta esclarecer essa terminologia.

Primeiro quanto à hierarquização entre os Conselhos:

Art. 30. No exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar não se subordina ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal de Direitos da Criança e do Adolescente, com o qual deve manter uma relação de parceria, essencial ao trabalho conjunto dessas duas instâncias de promoção, proteção, defesa e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

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

§2º Os Conselhos Estadual, Municipal e do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente também serão comunicados na hipótese de atentado à autonomia do Conselho Tutelar, para acompanhar a apuração dos fatos. (CONANDA, 2014)

Depois, reforçando ser a autonomia uma característica do órgão e não dos indivíduos, devendo o Conselheiro prestar contas das suas atividades, seja àqueles

que os elegeram, seja à administração pública, ao qual está vinculado. Conforme artigo 31: “O exercício da autonomia do Conselho Tutelar não isenta seu membro de responder pelas obrigações funcionais e administrativas junto ao órgão ao qual está vinculado, conforme previsão legal” (CONANDA, 2014).

A preocupação do CONANDA em reforçar que essa autonomia é relativa ao órgão e não aos seus agentes também traz em si a importância da função Colegiada, uma vez que visa à tomada de decisões pelo conjunto de seus agentes, ou seja, coletivamente em reuniões periódicas. Outrossim, que essa autonomia é limitada por sofrer a fiscalização da sociedade, do Ministério Público, dos Conselhos de Direitos e do Poder Judiciário.

Reforça que a autonomia não se faz em relação ao conselheiro ou sua melhor conveniência ou interpretação, mas em função do colegiado, para que suas decisões ou ações não se caracterizem abuso de poder ou ilegalidade.

Uma prática repressiva, possivelmente baseada no senso comum de seus agentes, fragiliza a operação de uma legislação das mais modernas na garantia de direitos. Ainda mais, vindo de uma instituição que, originada de reivindicações dos movimentos sociais (para trabalhar ao lado da comunidade, em favor da defesa da cidadania), vê-se diante de uma prática instituída por seus agentes, em nome da “autonomia” distorcida, que necessita ser problematizada.

[...] autonomia que, por definição, o Conselho Tutelar possui, se constitui não em um ‘privilegio’ para seus integrantes, que estariam livres de prestar contas de seus atos quer à administração pública (à qual, queiram ou não, estão vinculados), quer a outras autoridades e membros da comunidade, mas, sim, importa numa prerrogativa indispensável ao exercício das atribuições do Órgão, enquanto colegiado, que por vezes irá contrariar os interesses do Prefeito Municipal e de outras pessoas influentes que, por ação ou omissão, estejam ameaçando ou violando direitos de crianças e adolescentes que devem ser objeto de sua tutela. (DIGIÁCOMO, 2017, p. 2, grifos do texto original)

Essa natureza Colegiada do órgão, firmada na composição de seus cinco membros, que se organizam para discussão e tomada de decisões, deliberando sobre os casos atendidos, de acordo com as atribuições do órgão expressas no artigo 136 do ECA, está intrinsecamente relacionada ao seu caráter autônomo, conforme dito anteriormente, uma vez que o Conselheiro não pode agir contra as normas deste, nem “instituir metodologia monocrática, própria ou autônoma de trabalho”.

Como consequência da estrutura colegiada do conselho tutelar, surge a necessidade de qualquer deliberação do órgão ser resultado da manifestação da vontade da maioria ou da unanimidade dos conselheiros – e não de um isoladamente –, a depender do que for estipulado na lei especial de regência ou no regimento interno. (Tavares, 2016, p. 534)

Assim como:

Art. 21. As decisões do Conselho Tutelar serão tomadas pelo seu colegiado, conforme dispuser o Regimento Interno.

§1º As medidas de caráter emergencial, tomadas durante os plantões, serão comunicadas ao colegiado no primeiro dia útil subsequente, para ratificação ou retificação. (CONANDA, 2014)

A lei municipal, segundo art. 41, inciso XII, da Resolução 170 do CONANDA, pode prever sanções quando o Conselheiro: “deixar de submeter ao Colegiado as decisões individuais referentes à aplicação de medidas protetivas a crianças, adolescentes, pais ou responsáveis previstas nos artigos 101 e 129 da Lei Federal nº 8.069, de 1990”.

Conforme preconizado no artigo 137, do ECA, mesmo o Conselho Tutelar sendo um órgão autônomo, nas decisões administrativas provenientes do Conselhos, enquanto deliberações do Colegiado, estas estão sujeitas ao controle externo e poderão ser revisadas e impugnadas, ajuizado de mandado de segurança, por pedido instituído à autoridade judiciária, a quem tenha legítimo interesse, seja pela ação ou omissão de seus agentes, seja pelo descumprimento da legislação que o institui.

A autonomia que detém o Conselho Tutelar, portanto, deve ser considerada como sinônimo de INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL que o Órgão possui, enquanto COLEGIADO, se constituindo numa indispensável prerrogativa para o exercício de suas atribuições, não significando, em absoluto, que não possa ser aquele fiscalizado em sua atuação cotidiana, pela administração pública ou outros órgãos e poderes constituídos e/ou que não tenha de “prestar contas” de seus atos, sempre que necessário. (...) A autonomia que detém o Conselho Tutelar para o exercício de suas atribuições não o torna imune à fiscalização de outros integrantes do “Sistema de Garantias” idealizado pela Lei nº 8.069/90, com os quais deve atuar de forma harmônica, articulada e cordial, com respeito e cooperação mútuas. (Digiácomo, 2018, p. 3 e 6, grifos do texto original)

Fiscalização essa reforçada também no § 1º do artigo 27 da Resolução 170: “Cabe ao destinatário da decisão, em caso de discordância, ou a qualquer interessado requerer ao Poder Judiciário sua revisão, na forma prevista pelo art.

137, da Lei nº 8.069, de 1990”. À medida que a autonomia dá ao conselho um certo poder, esse vem dotado de responsabilidade e deveres quanto à garantia de melhores serviços e condições de atendimento a crianças e adolescentes.

Voltando ao artigo 134 do ECA, temos a implantação do conselho condicionada à criação por lei municipal, que estabelece também a política de atendimento e proteção da criança e do adolescente no município, conforme competência outorgada pela Constituição Federal de 1988 (“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XV - proteção à infância e à juventude;” e “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”) e outros artigos do ECA (art. 88, II e 139). A mesma versará sobre seu funcionamento, do órgão, no que diz respeito a local, dias, horários, estrutura física e humana institucional para atendimento do órgão; remuneração, direitos sociais e processo de escolha dos conselheiros; sanções, suspensão ou cassação do mandato.

O local deve zelar por um atendimento digno e humanizado à população; os dias e horários, com atendimento ininterrupto, garantindo plantões aos fins de semana e feriados, assim como no período noturno, com a máxima celeridade de atuação nos casos de ameaça e/ou violação de direitos de que se tenha conhecimento, visando cessar tal situação (Tavares, 2016).

Sendo um órgão da administração pública municipal, o Poder Executivo precisa muni-lo de suprimento humano e material, que garanta o atendimento qualificado, de qualidade e desburocratizado aos cidadãos, sem colocar em risco a autonomia do Conselho Tutelar, no que diz respeito à sua natureza colegiada e atribuições constantes no artigo 136 do ECA. Tal destinação deveria constar também na própria lei de criação, evitando desgaste nas discussões quanto à estrutura administrativa e institucional.

O CONANDA (2014) ratifica essas prerrogativas ao gestor municipal.

Art. 17. O Conselho Tutelar funcionará em local de fácil acesso, preferencialmente já constituído como referência de atendimento à população.

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

I - placa indicativa da sede do Conselho;

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

III - sala reservada para o atendimento dos casos;

IV - sala reservada para os serviços administrativos; e
 V - sala reservada para os Conselheiros Tutelares.

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

(...)

Art. 19. O Conselho Tutelar estará aberto ao público nos moldes estabelecidos pela Lei Municipal ou do Distrito Federal 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.

A lei municipal de instituição dos Conselhos pode prever, ainda, o processo de trabalho do órgão. Importante evidenciar que esse processo diz respeito à organização logística e funcional enquanto equipamento dotado pela administração pública, que necessita de definição quanto ao fluxo de atendimento e atividades ocupacionais dos profissionais técnico-administrativos lotados no espaço, diferindo e muito das atribuições legais do órgão, preconizadas no ECA.

Costuma-se recomendar que o fluxo de atendimento no conselho tutelar obedeça, no mínimo, às seguintes etapas: 1º) recebimento da denúncia; 2º) formalização do registro; 3º) adoção, caso necessário, das providências urgentes; 4º) vislumbrados outros desdobramentos para o caso, imediata distribuição do expediente para um dos conselheiros, conforme critérios predefinidos no regimento interno; 5º) estudo e elucidação do caso pelo conselheiro responsável, em necessário, com a solicitação de parecer da Equipe Técnica necessário e a posterior indicação, ao colegiado, de outras medidas cabíveis na hipótese concreta; 6º) apresentação e discussão do caso em sessão deliberativa do colegiado, com a ratificação – ou não – das medidas urgentes tomadas, bem assim como a definição das demais providências a serem adotadas. (Tavares, 2016, p. 536-537)

Além dos parágrafos do artigo 21, do CONANDA (2014):

§2º As decisões serão motivadas e comunicadas formalmente aos interessados, mediante documento escrito, no prazo máximo de quarenta e oito horas, sem prejuízo de seu registro em arquivo próprio, na sede do Conselho.

§3º Se não localizado, o interessado será intimado através de publicação do extrato da decisão na sede do Conselho Tutelar, admitindo-se outras formas de publicação, de acordo com o disposto na legislação local.

§4º É garantido ao Ministério Público e à autoridade judiciária o acesso irrestrito aos registros do Conselho Tutelar, resguardado o sigilo perante terceiros.

§5º Os demais interessados ou procuradores legalmente constituídos terão acesso às atas das sessões deliberativas e registros do Conselho Tutelar que lhes digam respeito, ressalvadas as informações que coloquem em risco a imagem ou a integridade física ou psíquica da criança ou adolescente, bem como a segurança de terceiros.

§6º Para os efeitos deste artigo, são considerados interessados os pais ou

responsável legal da criança ou adolescente atendido, bem como os destinatários das medidas aplicadas e das requisições de serviço efetuadas.

Porém a institucionalidade de uma legislação como essa só é possível com dotação orçamentária específica, que garanta a implantação, implementação e manutenção dos Conselhos Tutelares, assim como remuneração, direitos sociais e previsão de recursos para capacitação continuada de seus membros, sob risco de, conforme o parágrafo único do artigo 134 do ECA, se “tornar letra morta”.

Pensando nisso, o CONANDA (op. cit.) - em seu artigo 4º - estabelece no que consiste a Lei Orçamentária Municipal, quanto à dotação voltada e específica aos custos dos Conselhos Tutelares, em cada município e no distrito federal, potencializando o disposto no ECA

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

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

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

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

(...)

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

A prerrogativa trazida pelo artigo, seja de condições dignas de trabalho, de aprimoramento no atendimento à população, na requisição de assessoria técnica quanto às políticas setoriais de saúde, educação e assistência social, na garantia de suporte administrativo e de participação popular, visa garantir o equilíbrio entre as legislações federais (normativas ou constitucionais) e municipais, assim como a

eficácia e efetivação dos serviços prestados na garantia dos direitos humanos fundamentais de crianças e adolescentes.

Pensando em potencializar as questões acima mencionadas, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), através da Coordenação-Geral da Política de Fortalecimento de Conselhos, criou estratégias de fomento à criação, equipagem e atuação aos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, a serem desenvolvidas com o apoio do Poder Executivo local e parlamentares que representam o Estado no Congresso Nacional, para destinação de emendas parlamentares. O objetivo é implantar os órgãos nos 5.565 municípios do Brasil, de acordo com as recomendações do CONANDA – a cada 100 mil habitantes, 01 Conselho Tutelar: “Os municípios onde há esse déficit correspondem a 47% da população de 0 a 19 anos e respondem por 68% dos óbitos por agressão e 94% dos por intervenções legais nessa faixa.” (SDH/PR, 2013)

Desde o início dos anos 2000, o Governo Federal vem investindo na rede de promoção dos direitos de crianças e adolescentes. A partir do PPA 2007-2011, foi criado o Programa de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos, no PPA 2012-2015 foi incluído um objetivo estratégico específico, com metas físicas e financeiras focalizadas na Rede de Conselhos, com o intuito de fortalecer e possibilitar aos Conselhos Tutelares e aos Conselhos dos Direitos que exerçam o que estabelece o ECA: defender e promover os direitos humanos das crianças e dos adolescentes. (CONANDA, 2018)

O “Novo Conselho Tutelar” traz algumas ações de fortalecimento dos Conselhos Tutelares, formulado pela SDH, com foco em “um lugar fundamental para as políticas e ações direcionadas para o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes brasileiros, sujeitos de direito, protagonistas, cidadãos” (SNPDCA, 2017).

- Conjunto de Equipagem – composto por equipamentos essenciais ao bom funcionamento do órgão e à prática dos Conselheiros Tutelares, tais como “01 (um) veículo, 05 (cinco) computadores, 01 (uma) impressora multifuncional, 01 (um) refrigerador, 01 (um) bebedouro”.

- Conselho Tutelar de Referência: um modelo arquitetônico e padronizado, que busca “provocar melhorias nos serviços públicos oferecidos” e “garantir um espaço seguro, acessível, confortável e adequado ao atendimento de crianças, adolescentes e seus familiares.”

Na tabela abaixo, vemos o resultado da pesquisa de Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares, realizada no ano de 2013, que apresenta um pouco da infraestrutura básica existente nos órgãos implantados no Brasil. Um quadro que demonstra a necessidade de se instituir parâmetros mínimos nacionais de padronização, para garantia de identidade, referência e reconhecimento pela população atendida e fortalecimento dentro do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes.

Tabela 2 - Panorama nacional de implantação dos Conselhos Tutelares

PANORAMA NACIONAL DE IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES											
ESTADOS	Nº DE MUNICÍPIOS	Nº DE CT	MUNICÍPIOS S/ CT	TEM COMPUTADOR	TEM ACESSO À INTERNET	TEM IMPRESSORA	TEM TELEFONE FIXO	TEM CELULAR	TEM SALA/SEDE DE USO EXCLUSIVO	TEM VEÍCULO DE USO EXCLUSIVO	TEM EQUIPE DE APOIO
ACRE	22	23	0	100%	65%	96%	70%	52%	91%	74%	26%
ALAGOAS	102	108	0	97%	80%	78%	34%	31%	100%	95%	55%
AMAPÁ	16	16	1	100%	13%	94%	31%	31%	94%	88%	50%
AMAZONAS	62	71	0	97%	35%	87%	37%	18%	99%	94%	55%
BAHIA	417	437	1	93%	77%	79%	65%	49%	98%	29%	41%
CEARÁ	184	190	0	99%	89%	92%	64%	27%	100%	39%	52%
DISTRITO FEDERAL	1	33	0	100%	73%	94%	97%	91%	91%	52%	97%
ESPÍRITO SANTO	78	90	0	100%	78%	94%	93%	81%	99%	98%	68%
GOIÁS	246	255	1	93%	70%	83%	73%	65%	93%	62%	42%
MARANHÃO	217	217	7	83%	54%	74%	33%	36%	99%	42%	43%
MATO GROSSO	141	149	0	100%	89%	92%	88%	77%	99%	97%	47%
MATO GROSSO DO SUL	78	80	0	99%	98%	95%	99%	93%	99%	85%	58%
MINAS GERAIS	853	880	4	97%	84%	85%	81%	73%	98%	48%	28%
PARÁ	143	154	0	88%	55%	79%	44%	55%	93%	68%	63%
PARAÍBA	223	233	0	94%	71%	85%	40%	28%	98%	23%	35%
PARANÁ	399	413	0	100%	97%	98%	98%	79%	99%	97%	31%
PERNAMBUCO	185	208	0	99%	89%	96%	79%	46%	99%	46%	48%
PIAUI	224	223	3	81%	43%	68%	24%	26%	99%	17%	21%
RIO DE JANEIRO	92	123	0	95%	80%	85%	98%	83%	98%	89%	85%
RIO GRANDE DO NORTE	167	169	2	92%	88%	83%	58%	30%	98%	22%	35%
RIO GRANDE DO SUL	496	515	1	96%	85%	89%	86%	83%	98%	42%	31%
RONDÔNIA	52	56	0	100%	79%	95%	96%	84%	100%	84%	59%
RORAIMA	15	15	0	93%	13%	53%	53%	33%	100%	40%	27%
SANTA CATARINA	293	298	0	99%	93%	88%	93%	86%	100%	65%	33%
SÃO PAULO	645	722	2	98%	90%	92%	97%	79%	99%	72%	48%
SERGIPE	75	86	0	94%	74%	85%	79%	43%	100%	78%	52%
TOCANTINS	139	142	0	91%	73%	78%	60%	50%	97%	31%	20%

Fonte: Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares: Histórico, Objetivos, Metodologia e Resultados / Andrei Suárez Dillon Soares (Org.) – Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

Fonte: Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares, SDH/PR, 2013.

A diferença de estrutura entre os municípios do norte e nordeste em relação aos do Centro-Oeste, Sudeste e Sul é acentuada. Porém um dado curioso é uma certa equiparação quanto aos investimentos com recursos humanos (equipe de apoio) com índices abaixo de 60%, se destacando, fora da curva, apenas os estados do Pará (63%), Espírito Santo (68%), Rio de Janeiro (85%) e Distrito

Federal (97%). Além da questão de recursos humanos, outros dois pontos de atenção são a disponibilização dos veículos para uso nas diligências e os telefones fixo/celular, para recebimento de denúncias e contato com outros órgãos do SGDCA.

Os projetos ofertados pela SDH/PR aos municípios, para fortalecimento dos Conselhos Tutelares, como Equipagem e CT de Referência, não dão conta das questões relacionadas ao acesso da população ao órgão, ao investimento em recursos humanos, assim como a garantia de isonomia entre os conselheiros tutelares, no que diz respeito à remuneração prevista no artigo 134 do ECA, em âmbito nacional.

Esse panorama demonstra também que o processo de suporte ao órgão, por parte dos municípios, perpassa por questões relacionadas ao déficit de recursos para investimento nas políticas públicas, influenciada tanto pela escassez de recursos financeiros quanto pelas tradições, ideologias, conhecimentos, leis, instituições existentes, assim como pela opinião pública – mídia produzida em cada estado.

Outro instrumento normativo importante na organização do processo de trabalho do Conselho, que - de maneira bem elaborada e utilizado - pode facilitar as ações do Conselheiro e funcionamento do órgão, é o Regimento Interno, uma espécie de regulador e orientador das atividades a serem desenvolvidas pelos conselheiros, aprovado em Assembleia do CMDCA. Muitas legislações municipais, de implantação do órgão, garantem período para que o coletivo dos Colegiados dos Conselhos Tutelares possa se reunir e revisar este conjunto de regras, sempre que acharem necessário (Pestana, 2011).

Art. 18. Observados os parâmetros e normas definidas pela Lei nº 8.069, de 1990 e pela legislação local, compete ao Conselho Tutelar a elaboração e aprovação do seu Regimento.

§1º A proposta do Regimento Interno deverá ser encaminhada ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente para apreciação, sendo lhes facultado o envio de propostas de alteração.

§2º Uma vez aprovado, o Regimento Interno do Conselho Tutelar será publicado, afixado em local visível na sede do órgão e encaminhado ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

Art. 20. Todos os membros do Conselho Tutelar serão submetidos à mesma carga horária semanal de trabalho, bem como aos mesmos períodos de plantão ou sobreaviso, sendo vedado qualquer tratamento desigual.

Parágrafo único. O disposto no caput não impede a divisão de tarefas entre os conselheiros, para fins de realização de diligências, atendimento descentralizado

em comunidades distantes da sede, fiscalização de entidades, programas e outras atividades externas, sem prejuízo do caráter colegiado das decisões tomadas pelo Conselho.

Conforme apresenta Digiácomo (2018, p. 6):

Fundamental que a lei municipal estabeleça mecanismos internos e/ou externos de *controle da atuação dos conselheiros tutelares individualmente considerados*, bem como regulamente a forma de aplicação de *sanções administrativas* àquele que, por ação ou omissão, descumpra seus deveres funcionais ou pratica atos que colocam em risco a própria imagem e credibilidade do Conselho Tutelar, podendo aqueles existirem tanto no âmbito interno quanto externo ao Órgão. Em qualquer caso, é preciso ter em mente que o Conselho Tutelar é uma *instituição democrática*, cuja existência e adequado funcionamento são *essenciais ao “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente”*, razão pela qual sua imagem e credibilidade não podem ser de qualquer modo prejudicadas pela prática de abusos ou pela omissão de seus integrantes. (Grifos do texto original)

Como dito anteriormente, o regimento interno, assim como outros documentos, busca regular a dinâmica de trabalho, principalmente dos Conselheiros, como: (Nascimento et al., 2009, p. 153-156)

- Dia e horário de reuniões ordinárias do Colegiado, que garantam a discussão dos casos atendidos, divisão de responsabilidades e ações a serem executadas por seus membros;
- Metodologia para convocação de reuniões extraordinárias do Colegiado para imediata tomada de decisões;
- Critérios para distribuição dos casos a serem atendidos e em atendimento;
- Forma de coleta de dados, referente aos casos atendidos, para fornecimento de dados às políticas públicas e continuidade dos mesmos;
- Organização para fiscalização das instituições que fazem atendimento do público infanto-juvenil.
- Registro e organização dos dados para elaboração de estatísticas dos atendimentos;
- Padronização dos formulários e instrumentos para definição da estrutura mínima dos documentos impressos;
- Definição de normas básicas para organização da escala de plantões, sem sobrecarga e/ou falhas no atendimento;
- Estabelecimento de regras para visitas domiciliares;

- Padronização dos procedimentos a serem adotados, quanto à ação e encaminhamentos do conselheiro;
- Organização quanto ao registro das reuniões, socializando as informações e a história de funcionamento do órgão;
- Cuidados quanto à preservação dos dados do atendimento e sigilo dos usuários;
- Formas de representação e posicionamento do órgão em atividades externas.

É importante que os agentes políticos se apropriem desse órgão como instrumento efetivo da participação popular democrática, com uma atuação e compromisso que canalize suas características e natureza para o exercício do papel encarregado a eles, enquanto representantes legítimos da sociedade, frente à proteção de crianças e adolescentes que tenham seus direitos ameaçados e/ou violados. Garantindo o cumprimento do dever da sociedade, disposto no artigo 227, da CF/1988, e 4º do ECA, juntamente com o Estado, a família e a comunidade, no cuidado aos direitos de crianças e adolescentes.

Não podemos esquecer que parte desse papel da sociedade ou comunidade organizada se dá através dos organismos de representação e participação popular e social, quando deixam de ser apenas expectadores no processo de formação e controle das políticas públicas para infância e juventude e passam a ter ação ativa e direta, através dos Conselhos de Tutelares e Conselhos de Direitos. Considerando, dessa forma, uma outra natureza do conselho tutelar. (Rossato et al., 2016)

Nesse entendimento, o Conselho Tutelar deve ampliar seu olhar quanto ao papel político que exerce no Sistema de Garantia de Direitos, quanto à articulação com entidades governamentais do Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo, e não governamentais da sociedade civil, organizada ou não, comunidade e com os Conselhos de Direitos, em nome da proteção integral à criança e ao adolescente. Sem perder sua funcionalidade de agente fiscalizador das políticas públicas.

2.2. Prerrogativas do Processo de Escolha e a Capacitação Continuada

Conforme mencionado no título anterior, o artigo 132 do ECA, além de falar sobre a instituição e composição do Conselho Tutelar, cita o processo de escolha e período do mandato para os membros do órgão.

Importante ressaltar que esse artigo, juntamente com os artigos 134, 135 e 139, sofreram alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei Federal nº 12.696, de 25 de julho de 2012.

Um ano após a sua promulgação, o ECA sofrera alteração na redação do artigo 132, pela Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, modificando a terminologia “eleitos pelos cidadãos locais” e “permitida uma reeleição” para “escolhidos pela comunidade local” e “permitida uma recondução”, respectivamente. Retirando a vinculação com o processo eleitoral convencional, que tem características políticas, partidárias, de pleito obrigatório e ligação com a justiça eleitoral. Tal ligação também é motivo de alteração, pela mesma Lei, do artigo 139, retirando a terminologia “eleitoral” e passa a responsabilidade de realização do processo para o “Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”, antes do “Juiz eleitoral”.

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

I - Processo de escolha mediante sufrágio universal e direto, pelo voto facultativo e secreto dos eleitores do respectivo município ou do Distrito Federal, realizado em data unificada em todo território nacional, a cada quatro anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial, sendo estabelecido em lei municipal ou do Distrito Federal, sob a responsabilidade do Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

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

III - fiscalização pelo Ministério Público; e

IV - a posse dos conselheiros tutelares ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha. (CONANDA, 2014)

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ou do Distrito Federal tem a responsabilidade de realização do processo de escolha dos Conselheiros Tutelares, considerada a fiscalização e acompanhamento do Ministério Público Estadual.

Todos os trâmites para esse processo foram minuciosamente dispostos pelo CONANDA, na Resolução 170, além das questões relacionadas à Comissão Especial, ao edital, à divulgação e habilitação dos participantes.¹⁶

As mudanças trazidas pela legislação de 2012 garantem a permanência da desvinculação político-partidária com a manutenção da terminologia “escolha”, que reforça o caráter de representação e participação comunitária do órgão, assim como a garantia de recondução de algum membro “mediante novo processo de escolha”, o que permite não apenas o “exercício de novo mandato”, como “preservar a continuidade de bom trabalho desempenhado, o qual será aferido pela comunidade” (Grilo, 1995, apud Tavares, 2016, p. 547).

Outra mudança a ser considerada no artigo foi o termo “comunidade local” por “população local”, o que retira a concepção de relação e pertencimento, subjetivo, à comunidade X, Y ou Z, trazendo a ampliação do entendimento de população enquanto cidadãos de toda comunidade e sociedade, detentores de obrigações, conforme preconizado no artigo 4º do ECA, garantindo o princípio de municipalização das políticas locais de defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Mas, nesse processo, a que se tecer considerações trazidas por Tavares (2016, p. 543)

As dificuldades constatadas na prática, muitas vezes relacionadas à ausência de preparo dos conselheiros tutelares para o exercício de suas funções ou da constante “perda de memória” da atuação do órgão após a renovação de seus integrantes, têm ensejado algumas críticas à dita opção legislativa, levando, inclusive, à sustentação da tese, de *lege ferenda*, de que os membros do conselho tutelar deveriam ser escolhidos por certame público. (...) porém, certamente, não é a melhor escolha, pois significaria, em última instância, desqualificar a sociedade no exercício de seu dever constitucionalmente estabelecido de defender, ao lado da família e do Estado, os direitos da criança e do adolescente.

Como Faleiros (2011, p.78) expressa:

O problema da representação não se resolve por uma eliminação, mas pelo controle que as bases possam efetivamente exercer sobre seus representantes. Mecanismos

¹⁶ BRASIL. CONANDA. Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-170>>. Acesso em: novembro de 2017.

como prestação sistemática de contas, revocabilidade de mandatos, igualdade de salários, publicidade das reuniões decisórias, discussão das decisões de baixo para cima podem ser meios de tomar a representação homônima aos interesses das bases.

Outras alterações importantes, algumas já discutidas anteriormente, como o Conselho ser “órgão integrante da administração pública local” e o aumento do período do mandato para “4 (quatro) anos, permitida uma recondução”, precisam ser consideradas.

Assim como a Lei 12.696/2012 ratificou as mudanças realizadas no Código Civil, como a “perda da prisão especial, em caso de crime comum, até julgamento definitivo”, trouxe também o reconhecimento social de obrigação da administração pública municipal garantir remuneração e direitos sociais garantidos tanto na lei federal, quanto nas municipais e distrital, aos membros do Conselho Tutelar, como: “cobertura previdenciária, férias anuais remuneradas acrescidas de 1/3 do valor da remuneração mensal, licença maternidade e paternidade, gratificação natalina” (artigo 134, ECA).

Proporcionado pela vinculação à administração municipal, na qual o Poder Executivo deve garantir as devidas condições ao seu adequado funcionamento, como estrutura financeira e administrativa, “remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares”, com dotação orçamentária permanente e suficiente às demandas. Outrossim, a expressa determinação do período de mandato na lei, visa evitar interrupção ou ampliação do mandato do Colegiado, por interesse da administração pública municipal ou o Conselho Municipal de Direitos, permitindo, a longo prazo, a articulação das políticas de atendimento. Existe a possibilidade de prorrogação de mandato, em casos excepcionais e imprescindíveis à continuidade na prestação do atendimento à população (Tavares, 2016).

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR, através da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, lança um Guia de Orientações - Processo de Escolha em Data Unificada dos Membros dos Conselhos Tutelares, em decorrência do 1º processo unificado de escolha, ocorrido no dia 04 de outubro de 2015 – a partir desse ano, os processos serão realizados todo primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial. Nele, estão contidas orientações quanto à

lei municipal, a atribuição dos Conselhos Municipais e da comissão especial, critérios para candidatura dos membros, legislações e normas federais complementares e etapas para realização do processo de escolha, esta última expressa abaixo (Brasil, 2015, p. 17):

Para realização do Processo de Escolha, algumas etapas devem ser cumpridas:

- Primeira Etapa – Inscrições e entrega de documentos: o início da participação dar-se-á pela inscrição pessoalmente e/ou por meio digital, conforme orientação do Edital.
- Segunda Etapa – Análise da documentação exigida: a Comissão Especial procederá à análise da documentação exigida, que deve constar no Edital.
- Terceira Etapa – Exame de conhecimento específico: essa etapa será aplicada no município que indicar essa exigência em sua Lei Municipal e no seu Edital.
- Quarta Etapa – Dia do Processo de Escolha em Data Unificada: o Processo de Escolha em Data Unificada realizar-se-á no dia 04 de outubro de 2015, das 08h às 17h, em local público, que deverá ser divulgado por meio de instrumentos de comunicação.
- Quinta Etapa – Formação inicial: as diretrizes e parâmetros para a formação deverão ser apresentadas aos candidatos pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, após a realização do Processo de Escolha.
- Sexta Etapa – Diplomação e Posse: a posse dos Conselheiros e Conselheiras tutelares dar-se-á pelo Senhor Prefeito Municipal ou por pessoa por ele designada no dia 10 de janeiro de 2016, conforme previsto no parágrafo 2º do Art. 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Para a participação no processo de escolha, o Estatuto da Criança e do Adolescente determina requisitos básicos para o exercício dessa relevante função, que perpassam, segundo Sêda (2008, p. 26-27, apud Barcelos, 2014, p. 47), tanto pelo artigo 133 como pelo artigo 6º do ECA: “condições de atender aos fins sociais, garantia de direitos individuais e coletivos, exigências de bem comum a que o ECA se destina; reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos (mesmo que emancipados) e residência no município ao qual se candidata (sem considerar o tempo de residência)”.

O problema é que os vícios, as manipulações, a corrupção das eleições “políticas” começaram a contaminar o concurso para escolha dos conselheiros. Por outro lado, os requisitos do artigo sexto do Estatuto (atender aos fins sociais a que o Estatuto se destina, levar em conta os direitos individuais e coletivos em jogo e assegurar as exigências do bem comum) começaram a ser deixados de lado. (SÊDA, 2008, p. 79)

É fundamental que o Conselheiro Tutelar tenha experiência e maturidade, não apenas com a temática da infância e adolescência, mas “de vida para lidar com questões” de violação de direitos “apresentada na prática” cotidiana do órgão. Também, a idoneidade moral de que trata o artigo diz respeito às ações praticadas pelos conselheiros tutelares em sua vida pública e privada, sendo avaliada enquanto perdurar o mandato. Sendo necessário preservar sua imagem, credibilidade e representatividade social, assim como do Colegiado ao qual faz parte, perante as famílias, comunidade e Estado, dos quais terá “o papel de fiscalizar” (Tavares, 2016).

Concomitante a esses requisitos, o ECA traz outros em seu artigo 140, assim como o Conanda evidencia nas suas recomendações:

Art. 15. São impedidos de servir no mesmo Conselho Tutelar os cônjuges, companheiros, mesmo que em união homoafetiva, ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive.

Parágrafo único. Estende-se o impedimento do caput ao conselheiro tutelar em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude da mesma comarca estadual ou do Distrito Federal. (...)

Art. 38. A função de membro do Conselho Tutelar exige dedicação exclusiva, vedado o exercício concomitante de qualquer outra atividade pública ou privada.

Porém a legislação municipal de criação do Conselho pode solicitar outras prerrogativas que atendam às peculiaridades locais, tais como: escolaridade mínima; prova de conhecimentos do ECA, da legislação municipal e de português; comprovação de conhecimentos de informática; comprovação de experiência de atuação com criança e adolescente. No caso de recondução, declarações sobre seu desempenho a serem apresentadas ao Ministério Público (Pestana, 2011).

A escolaridade se faz imprescindível, porque o Conselho Tutelar irá se deparar com situações que demandem um mínimo razoável de escolaridade (...). A comprovada experiência, na lida com criança e adolescente, deverá ser aquela efetiva e contínua, (...) demonstração real e não meras declarações. Por fim, modernamente, na era da informatização, não condiz com o exercício de Conselheiro Tutelar, que não tenha um conhecimento mínimo de informática para que possa elaborar uma sindicância, relatório, ofício (...) a legislação federal e a municipal impõem uma formação mínima de conduta social, escolaridade, equilíbrio psíquico e vocação para o mandato a que aspirou desempenhar. (Pestana, 2011, p. 46-47)

Assim como:

União, Estados, Distrito Federal e Município são competentes para legislar acerca da proteção à infância e à juventude, podendo, por isso, suplementar o Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente no que se refere aos requisitos de elegibilidade de conselheiros tutelares. Em suma: é possível o estabelecimento de requisitos adicionais para a candidatura a conselheiro tutelar, desde que ocorra por meio de lei. As resoluções dos Conselhos Municipais e os editais dos processos de escolha não podem fazer previsões dessa natureza sem estar amparados em lei, sob pena de flagrante ilegalidade. (Rossato et. al., 2016, p. 414)

Após o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares, com resultado devidamente publicado no Diário Oficial do Município ou Distrito Federal ou equivalente, candidatos considerados habilitados para o exercício do mandato, titulares, serão nomeados e empossados pelo Chefe do Poder Executivo municipal ou do Distrito Federal, conforme dispuser a Lei Municipal ou Distrital, considerando o disposto no artigo 139, § 2º do ECA: a posse dos conselheiros tutelares ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha.

A partir desse momento, os então Conselheiros Tutelares deverão atender às prerrogativas dispostas nas legislações e normas federais e municipais, quanto às atribuições, deveres e sanções às atividades a serem exercidas¹⁷.

Como já citado anteriormente, uma importante alteração no Estatuto foi dada pela Lei nº 12.696/2012, com a obrigação de destinação orçamentária para a formação continuada dos conselheiros tutelares, pois o aprimoramento dos mesmos, para além do senso comum, no que diz respeito às temáticas relacionadas ao Direito da criança e do adolescente e correlatas, traz benefícios no exercício das atribuições desses atores, assim como funcionamento de todo Sistema de Garantia dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

O próprio CONANDA trouxe, em 2014, recomendações a esse respeito:

Art. 49. Os Conselhos Municipais ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com apoio dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente e do CONANDA, deverão estabelecer, em conjunto com o Conselho Tutelar, uma política de qualificação profissional permanente dos seus membros, voltada à correta identificação e atendimento das demandas inerentes ao órgão.

¹⁷ BRASIL. Guia de Orientações - Processo de Escolha em Data Unificada dos Membros dos Conselhos Tutelares. Brasília: SDH, 2015. Disponível em: <<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2015/abril/guia-de-orientacoes-sobre-o-processo-unificado-de-escolha-de-conselheiros-tutelares>> Acesso em: 08 abril 2018.

Parágrafo único. A política referida no ‘caput’ compreende o estímulo e o fornecimento dos meios necessários para adequada formação e atualização funcional dos membros dos Conselhos e seus suplentes, o que inclui, dentre outros, a disponibilização de material informativo, realização de encontros com profissionais que atuam na área da infância e juventude e patrocínio de cursos e palestras sobre o tema.

O projeto Novo Conselho Tutelar também prevê ações voltadas à formação permanente e continuada dos conselheiros tutelares e conselheiros de direitos da criança e do adolescente, que seria a “Escola de Conselhos”: centro gerido por um Grupo Gestor Nacional, composto por um representante do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA; um representante do Fórum Colegiado Nacional dos Conselheiros Tutelares – FCNCT; um representante do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – FNDCA; e um representante da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDCA.

A Escola é uma política pública de Direitos Humanos, prevista no Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e em resoluções do CONANDA, como a nº 112, de 27 de março de 2006 - dispõe sobre os parâmetros de formação continuada dos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Eixo orientador III – Universalizar Direitos Humanos no Contexto de Desigualdades

Diretriz 8: Promoção dos direitos de crianças e adolescentes para o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando seu direito de opinião e participação

Objetivo estratégico II:

Consolidar o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, com o fortalecimento do papel dos Conselhos Tutelares e de Direitos.

Ações programáticas:

a) Apoiar a universalização dos Conselhos Tutelares e de Direitos em todos os Municípios e no Distrito Federal, e instituir parâmetros nacionais que orientem o seu funcionamento.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

b) Implantar escolas de conselhos nos Estados e no Distrito Federal, com vistas a apoiar a estruturação e qualificação da ação dos Conselhos Tutelares e de Direitos.

Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

c) Apoiar a capacitação dos operadores do sistema de garantia dos direitos para a proteção dos direitos e promoção do modo de vida das crianças e adolescentes indígenas, afrodescendentes e comunidades tradicionais, contemplando ainda as especificidades da população infanto-juvenil com deficiência.

Responsáveis: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Ministério da Justiça. (SDH/PR, 2009)

A gestão regional dos núcleos da Escola é composta, obrigatoriamente, por um colegiado com um representante do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA; do Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; da Associação de Conselheiros Tutelares do Estado do Rio de Janeiro - ACTERJ e por representante de Universidades Públicas e Privadas; além de demais entes que se julgue necessário no contexto estadual.

Até 2017, as Escolas existiam em cerca de 15 estados, dentre eles Pernambuco, Tocantins, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Minas Gerais, não se limitando apenas a Conselheiros, mas oportunizando o aprimoramento de diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, contemplando as especificidades da população infanto-juvenil (indígenas, afrodescendentes e comunidades tradicionais, portadores de necessidades especiais), assim como o trabalho em rede. Prevendo a implantação regional de um portal, que disponha de: bibliotecas virtuais, textos, teses, dissertações; cadastro das entidades que compõem a rede de serviços; links para sites de conteúdos de interesse; fórum de discussão, bem como ensino à distância. (SNPDCA, 2017)

Nesse processo de capacitação permanente, previsto e amparado pela legislação do CONANDA, a Escola de Conselhos é um importante mecanismo de disseminação do conhecimento e debate dos temas que permeiam o dia a dia de atuação dos Conselhos, desde o entendimento sobre políticas públicas básicas e dos planos e programas de educação em direitos humanos até temas complexos sobre violações de direitos.

Importante ressaltar, nesse processo, que a política de educação em Direitos Humanos é uma das estratégias para a construção de uma sociedade mais igualitária, através de mecanismos que articulam elementos como:

- a) apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre direitos humanos e a sua relação com os contextos internacional, nacional e local; b) afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos direitos humanos em todos os espaços da sociedade; c) formação de uma consciência cidadã capaz de se fazer presente nos níveis cognitivo, social, ético e político; d) desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados; e)

fortalecimento de práticas individuais e sociais que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos direitos humanos, bem como da reparação das violações. (PNDH-3, p. 185)

Porém existe uma tendência quanto ao enfraquecimento dos órgãos de defesa e promoção dos direitos humanos, sendo utilizados artifícios históricos do sistema neoliberal, que reestruturaram radicalmente os processos e gestão de trabalho, quando - no mundo do direito - toma força e estabelece uma ampla competitividade entre os órgãos representativos do Estado e da sociedade civil, que reforçam o individualismo e práticas de violência, na garantia da fragmentação para manutenção do poder.

Segundo Faleiros (2011, p. 25 e 32):

A modificação da relação de forças, a criação do contra poder é considerada hoje um processo complexo e não mais uma forma maniqueísta de lutas de classe contra classe, de maneira rígida. A atuação ao nível do cotidiano implica as relações de classe mediatizadas por mecanismos, processos, lugares e estratégias extremamente complexas. (...)

A face humanista esconde também o uso da violência, pela busca do consentimento, da aceitação, numa série de mediações organizadas para convencer, moldar, educar a compreensão e a vontade das classes dominadas.

Neste contexto, um grande desafio é apontado quando a sociedade pensa o sujeito de forma fragmentada e suas ações profissionais e institucionais demonstram o mesmo. Atualmente, é possível constatar que essa concepção de integralidade das ações no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos carece de efetiva integralidade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece a importância da promoção de ações em favor do respeito universal aos direitos humanos,

Art. 33. No caso de atendimento de crianças e adolescentes de comunidades remanescentes de quilombo e outras comunidades tradicionais, o Conselho Tutelar deverá: I - submeter o caso à análise de organizações sociais reconhecidas por essas comunidades, bem como os representantes de órgãos públicos especializados, quando couber; e II - considerar e respeitar, na aplicação das medidas de proteção, a identidade sociocultural, costumes, tradições e lideranças, bem como suas instituições, desde que não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição e pela Lei nº 8.069, de 1990.

São mecanismos de ensino e educação, permanente em Direitos Humanos, que garantirão um atendimento universal aos direitos. Como o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, que destaca a educação em direitos humanos como importante mecanismo de redemocratização e de fortalecimento do regime democrático, dando sustentabilidade às ações de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos, e de reparação das violações: “A consciência sobre os direitos individuais, coletivos e difusos tem sido possível devido ao conjunto de ações de educação desenvolvidas, nessa perspectiva, pelos atores sociais e pelos(as) agentes institucionais que incorporaram a promoção dos direitos humanos como princípio e diretriz” (PNEDH, p. 18).

As recomendações do CONANDA, no que se refere à formação continuada, a partir da Escola de Conselhos, potencializa a aplicação dos padrões de direitos humanos no contexto de uma atividade profissional, na qual operadores de direitos humanos se reconheçam enquanto defensores de direitos humanos que:

Trabalham com vista à transformação democrática para aumentar a participação das pessoas no processo de tomada de decisões que traçam os seus destinos e reforçar a boa governação. Também contribuem para a melhoria das condições sociais, políticas e econômicas, a redução das tensões sociais e políticas, edificação da paz, interna e internacionalmente, bem como o fomento da consciência sobre os direitos humanos em nível nacional e internacional.¹⁸

Faz-se necessário uma nova relação com o conhecimento, na qual não apenas estejam presentes a apropriação e transmissão deste, mas também sua produção, o mais próximo da realidade, sendo indispensável, para tanto, a reflexão crítica e, até mesmo, reconstrução de padrões e práticas preestabelecidas, seja através das observações, interpretações, compreensão das experiências e necessidades dos grupos e indivíduos que recebem esse trabalho.

¹⁸ Defensores dos Direitos Humanos: Protegendo o Direito para Defender os Direitos Humanos <http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/a_pdf/acdh_defensores_dh.pdf> Acesso em: 03 de outubro de 2015

2.3. Atribuições e Atuação do Conselho Tutelar

O possível déficit e improvisos na implantação das recomendações do CONANDA, por parte dos municípios, refletem no desenvolvimento das atribuições do Conselho Tutelar.

De todo modo, os próprios Conselheiros Tutelares têm a função de exercer papel ativo na construção da peça orçamentária municipal, indicando os bens e serviços que faltam ou são escassos, assim como a quantidade de recursos suficientes para sua atuação adequada e com qualidade, mas sem maior relevância que as suas atribuições, preconizadas no ECA (Brasil, 1990).

Para além das características do órgão, é fundamental que os membros do Conselho Tutelar saibam como atuar na garantia dos direitos e deveres preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente. Reconhecendo as atribuições do órgão dispostas na lei, na qual elencamos, para além do art. 136, outras prerrogativas a serem observadas pelos membros dos CTs: art. 18-B medidas a serem aplicadas no caso de castigo físico ou tratamento cruel ou degradante; art. 95 responsabilidade quanto à fiscalização de entidades governamentais e não-governamentais; art. 98 aplicabilidade das medidas protetivas; art.101 medidas protetivas a crianças e adolescentes; art. 105 responsabilidade quanto aplicação de medidas às crianças que cometem ato infracional; art. 112 aplicação de medidas de proteção a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; art. 129 aplicação de medidas aos pais e responsáveis; art. 191 procedimento de apuração de irregularidades em entidade governamental e não-governamental; art. 194 procedimento para imposição de penalidade administrativa por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente.¹⁹

A aplicabilidade de suas atribuições seguirá o disposto no artigo 138, conjugado com artigo 147, sendo observadas as regras quanto aos limites funcionais (conforme previsto nas suas atribuições) e territoriais (locais onde possa atuar).

¹⁹ Artigos, na íntegra, disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>

A disposição legal com comento impõe, inicialmente, a intervenção do conselho tutelar mais próximo do domicílio da criança ou do adolescente que, por determinação legal, é o de seus pais ou responsáveis; caso estes sejam desconhecidos ou falecidos, aplica-se subsidiariamente, a regra seguinte, determinante da atuação do Conselho onde se encontrar a criança ou o adolescente. (...) em sendo constatada pelo conselho tutelar de determinada localidade a ausência de atribuição para atuar no caso, não estará este eximido de adotar as providências de caráter emergencial, providenciando, apenas em momento posterior, o encaminhamento da criança ou do adolescente ao Conselho competente para continuidade do atendimento. (Tavares, 2016, p. 573)

Importante salientar que as requisições de serviços estão vinculadas ao município em que se encontra o conselho tutelar sediado. Para tanto, cabe à administração pública - através de lei municipal - a determinação do limite territorial e área de abrangência de cada conselho implantado.

Ao município cabe corroborar com o cumprimento das atribuições dos Conselheiros Tutelares, através do fornecimento de mecanismos e ferramentas de sistematização e coleta de dados informativos referentes à área de proteção e rede de atendimento à criança e ao adolescente, com vistas a subsidiar a formulação e melhoria de políticas públicas, seja junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, seja no assessoramento ao Poder Executivo, uma das atribuições do Conselho Tutelar (Tavares, 2016).

O principal instrumento a ser utilizado pelos Conselhos Tutelares é o Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA), Módulo Conselho Tutelar – “sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais preconizados no ECA” – que pode ser acessado pela internet, através de smartphones ou tablets. O mesmo é planejado e implementado através da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR, que, a partir de um acordo de cooperação com o Estado e Município, realiza a instalação nos Conselhos Tutelares (suporte técnico e logístico ofertado pela administração municipal) e o treinamento aos conselheiros tutelares. (SDH, 2018)

O Sistema pode ser considerado um facilitador no desenvolvimento das atribuições dos Conselheiros, uma vez que direciona automaticamente as aplicações de medidas nos casos de ameaça ou violações atendidas, assim como realiza relatórios analíticos que orientam a gestão local sobre o Sistema de

Garantia de Direitos para Crianças e Adolescentes. Outro fator importante é que o sistema permite a prestação de contas das ações realizadas pelo Conselho Tutelar, o que já possui recomendação pelo CONANDA (2014) quanto à periodicidade de fornecimento das informações, podendo ser ratificada pela lei municipal.

Art. 23. Cabe ao Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal fornecer ao Conselho Tutelar os meios necessários para sistematização de informações relativas às demandas e deficiências na estrutura de atendimento à população de crianças e adolescentes, tendo como base o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA, ou sistema equivalente.

§1º O Conselho Tutelar encaminhará relatório trimestral ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e Adolescente, ao Ministério Público e ao juiz da Vara da Infância e da Juventude, contendo a síntese dos dados referentes ao exercício de suas atribuições, bem como as demandas e deficiências na implementação das políticas públicas, de modo que sejam definidas estratégias e deliberadas providências necessárias para solucionar os problemas existentes.

§2º Cabe aos órgãos públicos responsáveis pelo atendimento de crianças e adolescentes, com atuação no município, auxiliar o Conselho Tutelar na coleta de dados e no encaminhamento das informações relativas às demandas e deficiências das políticas públicas ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§3º Cabe ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente a definição do plano de implantação do SIPIA para o Conselho Tutelar.

Segundo a SNPDC (2018), o SIPIA Módulo Conselho Tutelar possibilita que os dados dos atendimentos realizados pelos conselheiros sejam agregados em âmbito municipal, estadual e nacional, evitando a revitimização de crianças e adolescentes durante o atendimento, e potencializando a formulação de políticas públicas de alcance local. Assim como, viabiliza a obtenção de levantamentos quanto ao atendimento ou não das demandas e oferta dos serviços regionais a esse público.

Apesar de todos os avanços e ferramentas que o Sistema pode disponibilizar ao órgão e à gestão municipal, o SIPIA encontra alguns dificultadores para a sua efetivação nos municípios (o caso do Rio de Janeiro), seja na implantação, seja na permanente utilização pelos membros dos CTs. O fato de possuir 5.048 Conselhos Tutelares ativos no sistema, dos 5.906 existentes no Brasil (dados do Cadastro Nacional de 2013), não garante a sua aplicabilidade. Questões como investimento em infraestrutura material – conectividade – e humana – conhecimentos de informática – e, principalmente, vontade política, podem ser considerados entraves nesse processo, uma vez que possibilita o controle por parte dos

Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos e autoridades competentes na formulação e gestão das políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes.

No exercício da função de Conselheiro Tutelar, conforme vimos no título anterior, cabe à legislação municipal criar prerrogativas para controle da atuação do conselheiro tutelar, como as Corregedorias dos Conselhos Tutelares ligadas aos Conselhos Municipais de Direitos, estabelecendo “regime administrativo-disciplinar com indicação das infrações funcionais e penalidades delas decorrentes, bem como órgão interno responsável pela condução do processo de responsabilidade” (Tavares, 2016, p. 577). Tal Corregedoria tem como apurar as denúncias de infrações recebidas, e após devida apuração dos fatos, seja por documentos ou depoimentos, apresentará parecer ao Conselho de Direito, se manifestando pela responsabilização ou arquivamento do caso.

Vale frisar, contudo, que a aplicação de determinada penalidade disciplinar a conselheiro tutelar não poderá prescindir de mecanismos que viabilizem a sua defesa dentro do procedimento; é também relevante salientar que, constatada qualquer ilegalidade ou omissão do órgão administrativamente responsável pela aplicação da sanção, caberá a análise da questão pelo Poder Judiciário, mediante provocação do Ministério Público ou de qualquer legítimo interessado. (Tavares, 2016, p. 577)

O desrespeito à existência de normas regulamentares e legais, muitas vezes estipuladas pelo próprio colegiado, implica em responsabilização e sanções individuais aos conselheiros tutelares, conforme lei municipal ou federal, além de prejuízos na atuação do órgão no atendimento prestado à população infanto-juvenil.

A colocação, em lei municipal, de normas de controle interno e extrajudicial da atuação dos membros do conselho tutelar é não só viável juridicamente, como também recomendável, não importando, tal previsão, em interferência indevida na autonomia funcional do órgão. (...) fatos que, na prática, têm dado ensejo a pedidos de destituição (...): 1) A utilização do cargo para fins de promoção pessoal. 2) O reiterado desrespeito à escala e ao horário de trabalho constante na lei de regência ou do regimento interno; 3) A criação de metodologia de trabalho própria e alheia à adotada pelos demais membros do colegiado; 4) A recusa injustificada de atendimento à situação enquadrada em sua esfera de atribuição; 5) A solução de conflitos de interesses que demandem a intervenção do Poder Judiciário, tais como guarda e alimentos de filhos; 6) O tratamento desrespeitoso ou grosseiro aos usuários que buscam atendimento; 7) Equívocos na condução dos casos, em prejuízo à adequada tutela dos direitos da criança ou do adolescente atendidos; 8) A não confecção dos registros pertinentes aos atendimentos prestados; 9) O desrespeito às normas estatutárias referentes ao acolhimento institucional de

crianças e adolescentes; e 10) O envolvimento em crime, contravenção, ou, ainda, em ato de improbidade administrativa. (Tavares, 2016, p. 577-578)

Os conflitos vivenciados intra e extrainstitucionalmente fazem parte do processo de construção do órgão e das políticas públicas. Porém é necessário atenção quanto à sua supervalorização, limitando as relações intersetoriais e interdisciplinares no SGDCA, com distorção de papéis e atribuições. A sobreposição das relações de poder, através da hierarquização das funções e uso do autoritarismo, coloca em risco a primazia do melhor interesse de crianças e adolescentes, assim como pode ocasionar a manutenção dos tempos de subordinação aos “mandos e desmandos” do Poder Judiciário e ao assistencialismo do Poder Executivo, inviabilizando a aplicabilidade do Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse caso, a atuação dos conselheiros tutelares como agentes políticos acaba sendo problematizada e fragilizada, ocasionando prejuízos e, algumas vezes, descrença quanto à viabilidade do cumprimento de suas atribuições.

Exemplo dessa “visão reducionista”, segundo Nogueira Neto (2005):

[...] os juízes que normatizam amplamente por meio de portarias (sem atentar para a restrição do Estatuto), os que procuram desenvolver diretamente serviços e programas públicos, os que confundem controle judicial dos atos administrativos com supervisão hierárquico-administrativa, os que transformam conselhos tutelares em suas equipes multiprofissionais etc. (...) O oposto também deve ser igualmente condenado: a redução da promoção e proteção (garantia) dos direitos de crianças e adolescentes submetidos a abusos e explorações sexuais exclusivamente ao atendimento direto por programas e serviços de assistência social, educação e saúde, sem a responsabilização jurídica (civil, penal, administrativo-disciplinar etc.) dos violadores. (Nogueira Neto, 2005, p. 17)

A pessoalização dos conflitos gerados pelas correlações de forças – de um lado, conselheiros; do outro, técnicos ou Poder Executivo – fragmenta a atuação do Conselho e potencializa o sentimento de impotência diante das demandas, extremamente exaustivas do dia a dia.

Faleiros (2011) assinala:

As intervenções do Estado e a própria situação objetiva dos indivíduos não são apenas suportes rígidos de uma estrutura independente de sua vontade. As ações estatais são relações, isto é, são processos de enfrentamento, de conflitos, não de indivíduos isolados, mas de forças que se estruturam, se organizam e se mobilizam de forma diversificada. (...) O reforço e o fortalecimento das organizações

populares implicam também a reconsideração dessas mediações e daí a necessidade de uma análise dos processos específicos, das correlações de força em cada instituição, em cada local de trabalho, para que se produzam efeitos da ação profissional tanto ao nível institucional como ao das organizações populares. (Faleiros, 2011, p. 26-27)

Caso não estejam fortalecidos no processo técnico-operativo e teórico-metodológico, vale a lei do mais forte na legitimação do poder, entre sociedade civil e organismos do Executivo e Judiciário, ocasionando dados não condizentes com a razão e/ou necessidade de políticas públicas.

Os novos mecanismos organizacionais de integração, articulação, gestão e estrutura técnico-administrativa fazem-se necessários para que os agentes do CT se reconheçam enquanto defensores de direitos humanos e vislumbrem caminhos possíveis: a efetivação dos princípios legais, a garantia da proteção integral e prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

Conforme já citado no título anterior, a relevância do órgão, preconizada no ECA, é reforçada pela prerrogativa de proteção a suas ações, uma vez que, segundo o artigo 236, enquadra como crime qualquer atitude que impeça o exercício de suas atribuições, garantindo a autonomia do órgão (Barcelos, 2014).

Esse aspecto permite não só identificar uma situação de fragilidade no processo de implantação e sustentabilidade dos Conselhos Tutelares no Brasil, como também essa complexidade requer um estudo mais aprofundado sobre os processos macro e micro ao qual estão inseridos esses órgãos.

O destino dos Conselhos, enquanto mecanismo de defesa e instância intermediária, depende fundamentalmente de sua capacidade de mobilizar Estado e sociedade a serviço da cidadania para crianças e adolescentes.

Esses agentes eleitos pela sociedade, muitas vezes oriundos de lideranças comunitárias, no exercício da sua função, sofrem com situações e condutas que interferem e/ou desprestigiam a sua atuação, seja nos procedimentos de fiscalização de entidade e projetos, seja na averiguação de denúncias nas quais os envolvidos tenham poder econômico e político. Tal questão é potencializada tanto pela falta de conhecimento sobre o papel do órgão como pelo despreparo de seus membros em lidar com essa situação. A divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a capacitação continuada dos atores que atuam no Sistema de Garantia de Direitos pode ser uma saída à superação desse quadro.

Outrossim, reconhecemos que para o enfraquecimento dos mecanismos de participação social, toma força o estabelecimento da ampla competitividade entre os órgãos representativos do Estado e da sociedade civil, que reforçam o individualismo e práticas flexivas, na garantia da fragmentação para manutenção do poder.

O processo de radicalização sem compromissos institucionais é uma visão idealista que não leva em conta a relação de forças presentes e que pode produzir alguns heróis, mas não necessariamente o fortalecimento das organizações populares. As relações da população com o Estado não podem ser eliminadas por um passe de mágica e mesmo nas sociedades não-capitalistas há uma relação da população com o Estado. É necessário repensá-las na prática cotidiana como relação de forças e numa perspectiva teórica aberta e capaz de traduzir-se metodologicamente. (Faleiros, 2011, p. 28)

Relevante identificar como isso se reflete na relação entre agentes públicos, sejam servidores dos diversos poderes, sejam os conselheiros tutelares e de direito.

O campo se define como o *locus* onde se trava uma luta concorrencial entre os atores em torno de interesses específicos que caracterizam a área em questão. (...) se particulariza, pois, como um espaço onde se manifestam relações de poder, o que implica afirmar que ele se estrutura a partir da distribuição desigual de um *quantum* [“capital social”] social que determina a posição que um agente específico ocupa em seu seio (Bourdieu, 1983, p. 19, 21).

Nesse sentido, na dinâmica do Conselho, a realização integral de interesses individuais pode tender a impedir o papel de defensor de direitos humanos, a eles demandados.

A criação de leis e normas, que passam por frequentes reformas, a partir de “mudanças das condições históricas”, tem sempre um cunho regulador, resguardando os valores, “carecimentos e interesses” de quem detêm o poder, com vistas a modificar a forma com que os indivíduos se relacionam (BOBBIO, 2004).

A articulação entre o sujeito social e a sociedade/mundo faz com que possam inscrever sua história sem se perceber no processo de influenciar a história do outro.

A convivência entre os agentes determina o consenso a respeito da situação, ou seja, o que merece ser ou não levado em consideração. O consenso se fundamenta, pois, no desconhecimento, pelos agentes, de que o mundo social é um espaço de

conflito, de concorrência entre grupos com interesses distintos. (...) as relações de poder no interior do campo reproduzem, assim, outras relações que lhe são externas (Bourdieu, 1983, p. 24).

O atendimento a crianças e adolescentes, ou seja, as “medidas protetivas” ou de “responsabilização dos pais ou responsáveis” (em sua maior parte aplicadas pelo Conselho Tutelar), conforme preconiza o Estatuto, na atual conjuntura política de perda de direitos, aliado a outros mecanismos legais ou sociais, pode ser substituído por uma ideologia e métodos que representem grande retrocesso. Essa parece ser uma preocupação e sentimento real dos movimentos sociais existentes: a necessidade de que o ECA comece a produzir sensíveis efeitos na realidade social das cidades brasileiras, dominadas pela violência e transgressão aos direitos humanos.

Reza o ideário liberal que ‘todos são iguais perante a lei’, que ‘todos temos os mesmos direitos’, sem discutir as condições de acesso a estes. Esse pensamento vai se afirmando através da prática dos equipamentos sociais, das políticas e incorporando-se nos afetos, no sentido da vida das pessoas, na produção de subjetividades que transpõem a noção de classe, tornando-se hegemônicas e passando a ser vividas e defendidas pela sociedade como um todo, como se todos tivessem condições de assumir certos modelos e que, por opção individual, estes não fossem seguidos. (Nascimento & Scheinvar, 2007, p. 155)

O princípio da desjurisdicionalização - trazido pela teoria da proteção integral - visa afastar do Poder Judiciário a função assistencial. O que ‘cai por terra’ com a tendência de alguns membros em transformar o órgão em uma extensão do poder judiciário, assumindo o papel deste na resolução de problemas do cotidiano.

A Constituição de 1988, nos seus arts. 5º, I e 227, §3º, traz orientação jurídica quanto às competências de juizados e tribunais de situação que envolvem crianças e adolescentes, passando esses a só atuarem no descumprimento das medidas de proteção e quando representado ao Ministério Público.

Diferente dos códigos anteriores - que concentravam no Judiciário a tutela de interventor na vida de crianças, adolescentes e suas famílias - as novas legislações reduziram o envolvimento do sistema de justiça com questões que demandam tratamento político administrativo e não jurisdicional.

Assim, são criados os Conselhos Tutelares como autoridades administrativas especializadas no atendimento às situações de ameaça e/ou

violação de direitos que envolvam a família, sociedade, o Estado e - até mesmo - os próprios infantes.

Uma atuação qualificada vai além de intervenções imediatistas, focalizadas, mecanicistas e individualizadas, pois “na urgência não se produz um movimento reivindicatório de denúncia, de pressão, de transformação” (Nascimento & Scheinvar, 2007, p. 160). Faz-se importante primar por uma diretriz focada no melhor interesse coletivo das políticas públicas, de crianças e adolescentes, se afirmando como órgão de canal efetivo de garantia de direitos e promoção de cidadania pela população.

Entendendo-o como espaço privilegiado de defesa e garantia de direitos de justiça social, no qual a postura política - e quiçá ética - de seus membros, somada às habilidades de articulação e integração possam mobilizar Estado e sociedade no sentido de transformar o meio social de milhares de crianças e adolescentes.

Para garantia de políticas públicas efetivas, há que se atentar, segundo Saraiva (2006, p. 33-35), para as várias etapas pelas quais elas perpassam no seu processo de formação.

- 1) Agenda ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público. (...)
- 2) A elaboração, que consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. (...)
- 3) A formulação, que inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. (...)
- 4) A implementação, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. Execução – conjunto de ações destinado a pôr em prática a solução planejada, isto é, a política pública estabelecida. (...)
- 5) A execução, que é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia. (...)
- 6) O acompanhamento, que é o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. (...)
- 7) A avaliação, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

Seguindo a lógica de Saraiva (2006), “toda política pública deve estar integrada ao conjunto das políticas governamentais”, sendo pensada para o bem-estar coletivo e atendimento das prioridades, “em função de urgências e relevâncias” (p. 35). Todo esse processo é influenciado pelo poder político e de articulação de diferentes atores do cenário social, sendo o grande determinante quanto às reais prioridades de agenda de um governo e, por conseguinte, do poder público.

E é essa capacidade de articulação do Conselho Tutelar que é defendida e questionada pelos movimentos sociais, fomentando as discussões na década de 80, o que mudou paradigmas e levou à promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, colocando as políticas públicas para crianças e adolescentes, além de idosos, no rol de prioridades do poder público, para garantia de direitos fundamentais. E, segundo Nascimento & Scheinvar (2007, p. 157), “quando não houver recursos para tal”, o conselho tutelar poderá “encaminhar a luta para que esses recursos sejam criados, tendo como aliada a sociedade civil que o elegeu”.

O que reforça a necessidade de o órgão estar constantemente articulado com os movimentos sociais para potencializar práticas reivindicativas e participativas em prol das crianças e adolescentes. Não caindo na armadilha de exercer uma “participação tutelar”, configurada pela dificuldade de lidar com a coisa pública (Silva, 2007).

O conselho tutelar é um equipamento social proposto não para desenvolver programas de assistência, mas para receber denúncias de violação de direitos e encaminhá-las aos serviços que possam ressarcí-los, obedecendo à lei. Nesse sentido, ao se propor o conselho tutelar pensou-se não em uma ação julgadora, mas reivindicativa, a partir das violações de direitos, o que implicaria – pensava-se à época – o olhar mais atento às condições de vida da população cujos direitos não são garantidos. Isto supõe tanto a prestação de serviços imediatos, que muitas vezes não são providos, quanto o encaminhamento de demandas a serem supridas através da implementação de políticas públicas. (Nascimento & Scheinvar, 2007, p. 155-156)

O conselheiro tutelar necessita ter conhecimento das demandas por políticas públicas de atendimento à população infanto-juvenil, especialmente aquelas cuja não-oferta ou oferta irregular configuram violação de direitos garantidos no ECA, para a realização de um diagnóstico da situação de tanto da rede de serviços que estão no rol das medidas protetivas que aplica, quanto para o monitoramento da execução das mesmas.

Com o papel contencioso de instruir o Ministério Público e o Poder Judiciário nos casos de violação de direitos da criança e do adolescente, Nascimento & Scheinvar (2007) alertam para a jurisdicionalização das práticas dos conselhos tutelares, isto é, nos modelos de atuação adotados nesses espaços, característicos do Poder Judiciário, muitas vezes reproduzidos pela “sentença individual”, e não da ação legítima colegiada do órgão, deixando de ser veículo das denúncias de omissões nas políticas públicas. Tem focado na forma de vida das pessoas e desempenho individual e funcional das famílias, e não nas condições de vida e demarcação de diferenças sociais, produtoras de violações de direitos ao imporem limites às suas vidas.

Conceitos, como o de proteção, serão fundamentais para a prática tutelar, visto que a intervenção do judiciário é assumida na sociedade moderna como um dever do Estado em favor do ‘bem comum’ e “em benefício” das partes sob *judice*. Independentemente dos efeitos das práticas judiciárias, estas foram produzidas historicamente como benéficas e sempre inquestionáveis, verdadeiras. Claro está que tudo tem uma história e a história da prática judiciária é fundamental para se compreender a força e a enorme abrangência com que este poder opera na constituição do Estado Nação. Para instrumentalizar a prática judiciária, o arcabouço legal compreende normas universais a serem aplicadas sem considerar as condições diversas em que vivem os sujeitos alvo das leis. Trata-se de um instrumento de disciplinarização, de homogeneização do que não só é diverso, mas, sobretudo, politicamente contraditório, como no caso das classes sociais que, como largamente expõe Karl Marx (1998), para a existência de uma é condição a existência da outra. (Nascimento & Scheinvar, 2007, p. 154-155)

Nascimento (2014) reforça que, com base no princípio do ‘melhor interesse da criança’, tem-se justificado “desde as mais ingênuas das intervenções até aquelas bem mais duras, desqualificadoras da família, impregnadas de ações coercitivas e infantilizadas, que promovem a dependência, o controle, enfim, a tutela”, em uma relação de poder e submissão (p. 26).

Toda família que não cuidar da saúde, da educação, da profissionalização, da dignidade (...) da criança está infringindo uma lei. Tal lei, que se diz da proteção, está no terreno da moral, como toda e qualquer lei. Portanto, culpabiliza, julga e pune. (...)

Dessa maneira, a noção de ter direitos, ser cidadã de direitos, como diz o ECA, reverte sobre a própria família da criança. Se nela não houver condições para garantir os preceitos legais de direito à vida, à saúde, à educação..., pela lógica do controle, da moral, então, deve ser criminalizada. (Nascimento, 2014, p. 34)

Essa tutela, assim como apropriação equivocada da população, fragilizada pela escassez dos serviços, e a falta de entendimento com relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente e o papel do Conselho, faz com que a “figura do conselheiro” seja utilizada como “uma pessoa ‘superpotente’, da qual se passa a depender individualmente para se ter acesso ao que estabelece a legislação brasileira como direito público” (Nascimento & Scheinvar, 2007, p. 160).

É importante relacionar também a dificuldade de reconhecimento do real papel da autonomia do órgão por parte de alguns de seus membros e até do SGDPCA, o que ocasiona entraves nas relações interinstitucionais, favorecendo práticas verticalizadas equivocadas e ocasionando prejuízos à sua atuação.

Art. 24 A autoridade do Conselho Tutelar para tomar providências e aplicar medidas de proteção, e/ou pertinentes aos pais e responsáveis, decorrentes da lei, sendo efetivada em nome da sociedade para que cesse a ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 25. O Conselho Tutelar exercerá exclusivamente as atribuições previstas na Lei nº 8.069, de 1990, não podendo ser criadas novas atribuições por ato de quaisquer outras autoridades do Poder Judiciário, Ministério Público, do Poder Legislativo ou do Poder Executivo municipal, estadual ou do Distrito Federal.

Art. 26. A atuação do Conselho Tutelar deve ser voltada à solução efetiva e definitiva dos casos atendidos, com o objetivo de desjudicializar, desburocratizar e agilizar o atendimento das crianças e dos adolescentes, ressalvado as disposições previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Parágrafo único. O caráter resolutivo da intervenção do Conselho Tutelar não impede que o Poder Judiciário seja informado das providências tomadas ou acionado, sempre que necessário. (CONANDA, 2014)

A garantia de direitos não ocorre mediante a simples aplicação de medidas protetivas e/ou de responsabilização do órgão, mas a partir de sua efetiva execução de suas atribuições, o que demanda o monitoramento do cumprimento das medidas, da eficiência e eficácia das políticas públicas junto ao SGDPCA, monitorando a proteção à criança e ao adolescente junto das famílias e das instituições para onde elas foram encaminhadas, buscando entender as dificuldades estruturais que encontram na oferta e execução dos serviços.

Art. 29. O Conselho Tutelar articulará ações para o estrito cumprimento de suas atribuições de modo a agilizar o atendimento junto aos órgãos governamentais e não governamentais encarregados da execução das políticas de atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

Parágrafo único. Articulação similar será também efetuada junto às Polícias Civil e Militar, Ministério Público, Judiciário e Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, de modo que seu acionamento seja efetuado com o máximo de urgência, sempre que necessário.

3

Conselho Tutelar na efetivação dos Direitos de Crianças e Adolescentes: marcos da institucionalização no município do Rio de Janeiro

Órgão que força mudanças sociais, que tenciona as estruturas do sistema para a ampliação do atendimento e da proteção aos direitos, que promove a apuração da responsabilidade dos que descumprem seus deveres ou os cumprem de forma irregular, que indica ao Conselho de Direitos as carências/ausências de recursos e de programas de atendimento, apontando necessidades de investimento das verbas do fundo municipal, que mobiliza e congrega sua comunidade, a sociedade e o Poder Público, chamando e organizando suas vontades e seus esforços, que participa ativamente nos fóruns políticos, que cria e propõe soluções alternativas no sentido da garantia à prioridade absoluta dos direitos das crianças e adolescentes.

André Kaminski

3.1.

Percurso metodológico da pesquisa

Os resultados da pesquisa contidos nesse trabalho vão ao encontro das percepções e reflexões realizadas enquanto Assessora Técnica em Serviço Social e Supervisora Técnico-administrativa dos Conselhos Tutelares, nos últimos 10 anos. O que fomentou, como já citado anteriormente, a construção coletiva de uma proposta para criação de uma Coordenadoria Técnico-administrativa dos Conselhos Tutelares, junto à então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro – SMDS-Rio. Tal proposta materializou-se no trabalho desenvolvido pela Equipe Multiprofissional de Suporte aos Conselhos Tutelares, da então Subgerência de Fortalecimento dos Conselhos Tutelares, da Subsecretaria de Direitos Humanos, de 2013 a 2016.

Somado a isso, a experiência profissional e intelectual na rede de saúde, também, enriqueceu o olhar sobre as temáticas e entraves presentes em ambos espaços ocupacionais, seja no foco dos processos de flexibilização da mão de obra, com a fragilidade dos vínculos empregatícios, a descontinuidade nos processos de trabalho, a violação de direitos trabalhistas e previdenciários e os prejuízos à saúde do trabalhador, naquele espaço ocupacional. Ou de uma sutil e

silenciosa violência, interpessoal e institucional, que apesar de pouco trabalhada, perpassa o fazer profissional intra e extrainstitucional.

A então SMDS-Rio delegou a gestão dos Conselhos Tutelares à Coordenadoria Geral de Direitos Humanos, que, dentre várias outras frentes de trabalho, ficou responsável por gerenciar todas as ações voltadas para a estruturação material e humana dos Conselhos, bem como promover sua articulação e visibilidade junto ao Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes – SGDCA municipal. Sendo assim, a CGDH buscou investir na qualidade do serviço prestado pelos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro, através do fortalecimento de sua estrutura, atuação, divulgação e articulação com os demais órgãos do SGDCA, em parceria com outros setores da SMDS-Rio, formando uma equipe interdisciplinar com experiência na temática dos conselhos tutelares: duas servidoras ex-assessoras técnicas de Conselho, em serviço social e psicologia, uma servidora pública (ex-conselheira tutelar), uma advogada contratada, com vasta experiência em violação de direitos e processos administrativos.

Sendo assim, fica evidente o fato da escolha do objeto e do campo de pesquisa, que constituem o espaço de atuação profissional da pesquisadora; o que, por um lado, facilita o processo de aproximação com o campo, dificulta no distanciamento com o objeto de pesquisa, seja pela participação nos processos de trabalho e relação direta com os atores que compõem o órgão e a gestão municipal, requerendo cuidado na entrada no campo e no acesso aos sujeitos pelas relações e representações profissionais de outrora.

A escolha por uma pesquisa qualitativa nos permite desvendar e interpretar a realidade a partir das relações humanas entre os sujeitos e as aspirações e motivações que constituem os processos sociais.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos a operacionalização de variáveis. [...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas. (Minayo, 2002, p. 21-22)

As considerações até aqui argumentadas nos ajudaram a definir que: para atingirmos o objetivo proposto e responder às questões levantadas, realizaremos uma pesquisa documental, constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados, com vistas a uma interpretação nova ou complementar (Neves, 1996).

Como destaca Peter Spink (2004, p. 126):

Os documentos de domínio público refletem duas práticas discursivas. A primeira diz respeito ao artefato do sentido de tornar público e a segunda ao conteúdo que está impresso em suas páginas. Neste sentido, são produtos “em tempo” e componentes significativos do cotidiano, que complementam e competem com a narrativa e a memória.

Nesse sentido, buscamos delimitar o raio de informações e documentos a serem coletados, limitando aos espaços de representação dos Conselhos Tutelares no município, através da Associação de Conselheiros Tutelares, a gestão municipal dos Conselhos Tutelares na atual Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Município.

A definição dos documentos se deu pelos que expressassem a institucionalização do órgão no município, como leis e decretos municipais quanto à criação e funcionamento do órgão; deliberações, recomendações, diretrizes e comunicados sobre o processo de escolha; instrumentos técnicos, termo de convênio, pareceres processuais, relatórios de gestão da SMASDH. Para tanto, realizamos busca online no diário oficial do município, no site do CONANDA, do CEDCA-RJ, Câmara Municipal, CMDCA-Rio, da ACTERJ; e visitas institucionais aos espaços da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (local de atuação da pesquisadora), ao CMDCA-Rio e a ACTERJ.

Durante o percurso de análise dos documentos, outros instrumentos foram necessários ao desvendamento de questões ambíguas e à oferta de dados, como a Ouvidoria Nacional do Disque 100, ao Disque-Denúncia e o Fórum Popular do Orçamento, com seus estudos sobre o Orçamento da Criança e do Adolescente, o que permitiu um entendimento mais aprofundado sobre as contradições e consensos implícitos nos documentos oficiais.

[...] é possível dizer muitas coisas em algumas linhas de texto; ele ilustrou como a análise decorre, principalmente, de uma série de escolhas que dependem da escolha do tema, do problema de pesquisa, da orientação teórica ou ideológica, dos elementos do contexto que permitem a interpretação, da abordagem metodológica, etc. Tantas escolhas que dizem respeito à própria personalidade do pesquisador, como escolhas que, felizmente, estendem ao infinito a gama das pesquisas e das interpretações possíveis. (Cellard, 2008, p. 314)

Devido à dificuldade de acesso a documentos e registros referentes aos anos de 1996 a 2006, uma vez que a pesquisa busca analisar os processos de institucionalização desenvolvidos a partir de marcos temporais nos anos de 1996, 2006 e 2016, foram realizadas consultas a ex-conselheiros tutelares e de direito que participaram do processo de escolha e dos espaços de representação, para coleta das experiências que pudessem elucidar o período e suscitar reflexões.

Cabe ressaltar que, inicialmente, a pesquisa previa a realização de entrevista com sujeitos que compunham a Equipe Multiprofissional de Suporte e Fortalecimento dos Conselhos Tutelares, da SUBDH. Porém, devido à mudança de gestão municipal e acordos políticos, no início de 2017, o atual prefeito da Cidade do Rio de Janeiro cria uma Coordenadoria de Apoio aos Conselhos Tutelares, ligada à Casa Civil, sem relação com a SMASDH, responsável pelo suporte técnico-administrativo do órgão e gestão dos recursos, em lei municipal. Com isso, os trabalhos da Equipe foram suspensos, a princípio, até que se definissem as funções de tal coordenadoria e da SMASDH, o que não ocorreu até maio de 2018, e provocou uma descontinuidade das ações da Equipe de Suporte, assim como sua fragmentação e desmobilização.

Tal fato tornou inviável a realização da entrevista com tais atores, pela fragilidade do processo e por dificuldade de diálogo entre Conselheiros Tutelares e a gestão da SMASDH, e desta com a Casa Civil.

Outro fator de dificuldade na coleta de dados para a pesquisa foi a relação da antiga gestão do CMDCA-Rio com a Gestão da SMASDH de 2017, o que também dificultou e retardou o acesso aos documentos do órgão. As incertezas quanto à garantia de acesso aos instrumentos para mensuração de dados utilizados na inscrição e/ou matrícula dos candidatos ao cargo de Conselheiros Tutelares, eleitos no processo de escolha correspondente aos anos de 1996, 2006 e 2016, se concretizaram.

Tais dificuldades ocorreram tanto pelo espaço temporal disponibilizado para consulta, sob responsabilidade de uma profissional recém-chegada ao setor e com carga horária reduzida, como pela ausência de organização de tais instrumentos, sendo os de 1996 e 2006. Buscamos outros instrumentos, como os formulários de requerimento da inscrição, mas os dados não contemplam uma análise aprofundada do perfil dos conselheiros, contendo apenas: nome, apelido, nº da identidade, estado civil, profissão, endereço e candidatura a qual CT. Em consulta às Associações dos Conselheiros, constatamos que não possuem banco de dados dos conselheiros municipais, apenas a ACTERJ possui dos associados, que do município do Rio de Janeiro são apenas 15 (quinze) conselheiros.

Já a análise documental das normativas e legislações municipais e federais que nortearam e norteiam a implantação e processo de escolha dos conselhos tutelares foram instrumentos fundamentais para a compreensão de sua constituição. Além dos instrumentos de gestão, como formulários, planilhas, relatórios, atas de reuniões, pareceres processuais, entre outros. Respeitada a autonomia institucional e sigilo dos documentos.

A análise de documentos de períodos diferentes permitiu compreender o contexto de sua elaboração - seja histórico e político - as contradições e consensos que permeavam os mesmos nos espaços institucionais.

A observação participante dos processos de mudança e organização das gestões, durante o período de pesquisa, também contribuiu para o enriquecimento da análise de conteúdo, cujo objetivo é compreender criticamente o sentido das comunicações (oral, escrita e visual), seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou implícitas.

[...] através da análise de conteúdo, podemos encontrar respostas para as questões formuladas e também podemos confirmar ou não as afirmações estabelecidas antes do trabalho de investigação (hipóteses). A outra função diz respeito à descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado. (Gomes, 2002, p. 74)

Inicialmente, foi possível uma leitura comparativa das legislações, a fim de identificar as lacunas no processo de instituição municipal. Posteriormente, relacionamos os documentos da gestão municipal que evidenciassem o processo de trabalho implantado, em consonância também com o disposto nas legislações. Essa etapa possibilitou o diálogo com a pesquisa realizada em 2010, sobre a

efetivação das equipes de assessoria técnica nos Conselhos Tutelares, assim como com as categorias analíticas trabalhadas nos capítulos 1 e 2. A reflexão entre o material coletado e as lacunas da efetivação do órgão na garantia dos direitos, trazidas pela observação participante, trouxe a necessidade de correlação com outros elementos que perpassam pela constituição desse importante órgão.

Contudo, ao final da pesquisa, esperamos dar visibilidade ao processo de implantação e constituição dos Conselhos Tutelares no município do Rio de Janeiro, de maneira a compreender os limites e possibilidades do órgão e auxiliar no processo de superação de possíveis questionamentos que potencializam suas fragilidades na efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes, junto ao SGDCA, encarando sempre os resultados como provisórios e aproximativos.

3.2.

O Processo de Constituição do Conselho Tutelar no Município do Rio de Janeiro

Antes de iniciar o histórico sobre a constituição dos Conselhos Tutelares no Município do Rio de Janeiro, é importante contextualizar a constituição da política local de atendimento à criança e ao adolescente.

O Município do Rio de Janeiro, segunda maior cidade do país, é marcado por fortes contrastes econômicos e sociais, com graves padrões de desigualdades sociais. Com uma área territorial de 1.204 km² e densidade demográfica de 5.249hab./Km², a cidade é dividida em 5 Áreas Programáticas (AP), 16 Regiões de Planejamento, 33 Regiões Administrativas e um total de 162 bairros (IPP, 2017). Está dividido em 11 grandes regiões, sendo: Zona Sul, Grande Tijuca, Barra/Jacarepaguá, Meier, Ilha do Governador, Zona Norte, Vigário Geral, Centro, Zona Oeste, Pavuna e Maré; com 16 regiões de planejamento. O Estado do Rio de Janeiro tem um dos maiores IDH, perdendo apenas pra Niterói: IDHM – 0.799, Longevidade – 0.845, Educação – 0.719, Renda – 0.840.

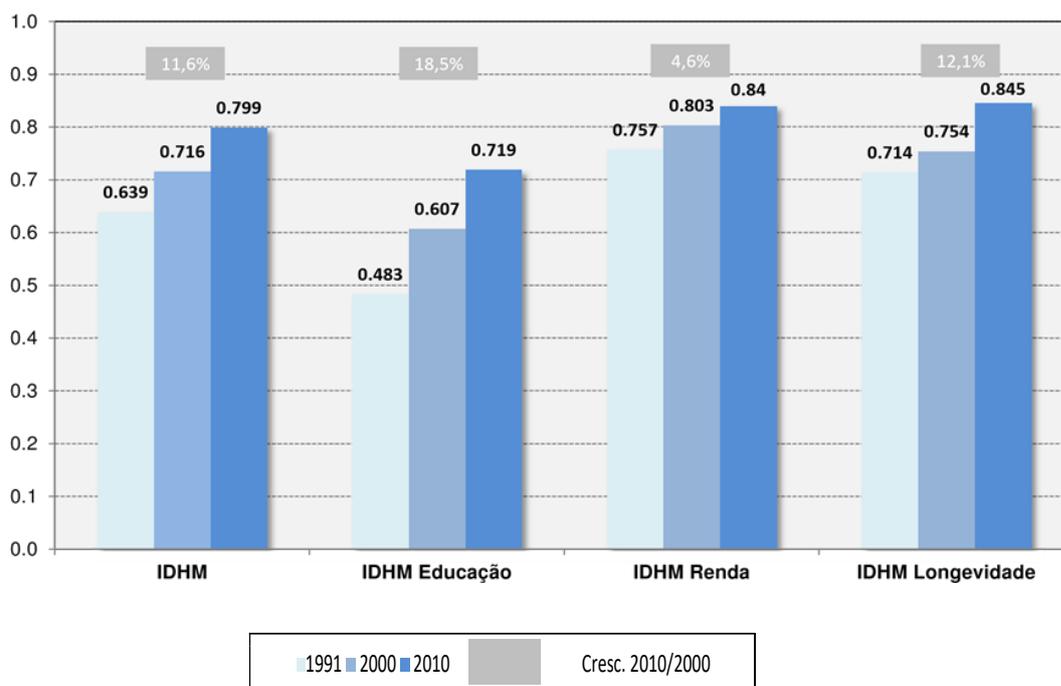


Gráfico 4 - IDHM e seus subíndices: Cidade do Rio de Janeiro, 1990, 2000 E 2010.
 Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano Brasil 2013 apud CABALLERO, p. 11.

A cidade do Rio de Janeiro, conforme censo de 2010, possui IDHM de 0,799, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Porém é marcada por níveis distintos e complexos de Índice de Desenvolvimento Humano – IDH: Zona Sul (0,901) e Complexo da Maré (0,674). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,845; seguida de Renda, com índice de 0,840; e de Educação, com índice de 0,719. O Rio de Janeiro ocupa a 45ª posição entre os 5.570 municípios brasileiros, segundo o IDHM.

Entre microrregiões da cidade, os melhores índices estão nas regiões da Zona Sul e Tijuca, enquanto a Maré aparece com o pior índice em todas as dimensões (Renda, Longevidade e Educação), conforme mostra a tabela a seguir.

Tabela 3 - IDH-M e seus subíndices: regiões da cidade do Rio de Janeiro, 2000 e 2010

Regiões	IDHM		IDHM Renda		IDHM Longevidade		IDHM Educação	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Cidade do Rio de Janeiro	0.716	0.799	0.803	0.840	0.754	0.845	0.607	0.719
Zona Sul	0.843	0.901	0.963	1.000	0.859	0.914	0.724	0.801
Grande Tijuca	0.828	0.885	0.900	0.937	0.843	0.904	0.748	0.818
Barra / Jacarepaguá	0.760	0.835	0.851	0.900	0.825	0.888	0.626	0.729
Meier	0.769	0.833	0.809	0.836	0.815	0.880	0.690	0.787
Ilha do Governador	0.755	0.818	0.807	0.830	0.812	0.873	0.656	0.756
Zona Norte	0.701	0.771	0.727	0.754	0.790	0.851	0.599	0.713
Vigário	0.696	0.762	0.733	0.754	0.793	0.848	0.580	0.692
Centro	0.700	0.760	0.760	0.785	0.800	0.855	0.564	0.653
Zona Oeste	0.661	0.742	0.686	0.723	0.771	0.825	0.545	0.686
Pavuna	0.641	0.721	0.666	0.698	0.759	0.813	0.521	0.660
Maré	0.562	0.674	0.623	0.661	0.742	0.804	0.385	0.575

Índice de desenvolvimento muito alto

Índice de desenvolvimento baixo

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2014 apud CABALLERO, p. 20.

Embora classificada como uma das principais metrópoles do mundo, segundo o Censo de 2010, feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1,39 milhão dos 6.320.446 habitantes da cidade vivem em aglomerados subnormais, o que corresponde a aproximadamente 22% de sua população. Essas comunidades se instalam principalmente sobre os morros, devido ao relevo do Rio de Janeiro, ou em mangues aterrados, onde aproximadamente 1.434.975 habitantes residem nas 1.018 favelas da cidade.

A questão das violações de direitos e da violência urbana está presente no cotidiano da população carioca, seja a partir da disputa entre facções rivais e milícias, seja pela questão do narcotráfico.

Apresentamos abaixo alguns indicadores que mostram como os direitos de crianças e adolescentes estão sendo violados.

Segundo o Dossiê Criança e Adolescente (2015, p. 9, 13), considerando o total de 4.597.165 crianças e adolescentes, no Estado do Rio de Janeiro, segundo o Censo Demográfico de 2010, com base nos dados relativos aos Registros de Ocorrência da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, “entre o ano de 2010 e 2014, o número anual de menores de 18 anos passou de 33.599 para 49.276, um aumento de 46,7% (...) ao longo de cinco anos foram 213.290 vítimas menores de idade, dos quais 26,2% eram crianças (de zero a 11 anos) e 73,8% eram adolescentes (de 12 a 17 anos).”

A violação de direitos de crianças e adolescentes ocorre sempre que seus direitos não são garantidos, gerando - de alguma forma - prejuízos de ordem física, psicológica ou moral. O Estado brasileiro reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, atribuindo a si, à família e à sociedade a responsabilidade de zelar pelos seus direitos de forma prioritária. Submeter crianças e adolescentes a práticas delituosas ou vexatórias configura-se crime, imputando a seus autores as penalidades previstas em lei.

Diferentes violações de direitos podem acometer crianças e adolescentes, em maior ou menor escala. Dentre as violações que acontecem com frequência na cidade do Rio de Janeiro, em especial no contexto de megaeventos, podemos elencar: o trabalho infantil; a prática da exploração sexual infanto-juvenil; crianças perdidas de seus responsáveis ou desaparecidas; crianças e adolescentes em situação de rua ou fazendo uso abusivo de álcool e outras drogas.

O relatório “Violação de Direitos de Crianças e Adolescentes em Grandes Eventos Esportivos”, da Childhood Brasil (2017), indica que “está comprovado que, em contexto de realização de grandes eventos esportivos, crianças vivendo em camadas mais pobres da população estariam expostas a maiores riscos de sofrerem violações de seus direitos” (p. 19). Segundo o relatório, no período de 2012 a 2014, foram registrados 6.521 casos de violações de direitos contra crianças e adolescentes na cidade do Rio de Janeiro, onde a negligência/abandono são os casos mais registrados, ao contrário das demais capitais avaliadas - Belém e Salvador - juntamente com violência física, violência psicológica/moral, violência sexual. Esses dados se assemelham aos produzidos pelo Ministério de Direitos Humanos (MDH), que no ano de 2017, através do Disque 100, registrou que a maioria das violações registradas são negligência, com 37,6% dos casos, seguida de violência psicológica (23,4%), violência física (22,2%) e violência sexual (10,9%). Os dados demonstram ainda que, em 2016, houve aumento dos registros de casos de exploração do trabalho infantil e de violência institucional²⁰.

Nesse sentido, a importância de uma política pública eficaz de atendimento e garantia dos direitos das crianças e adolescentes é algo já reconhecido em nossa sociedade, embora perdurem dúvidas e equívocos, por parte da população e dos

²⁰ Dados do Ministério de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2017/abrc/disque-100-recebeu-mais-de-131-mil-denuncias-de-violacoes-de-direitos-humanos-em-2016>> Acesso em: 31 março de 2018.

próprios órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos Humanos a Crianças e Adolescentes, quanto ao papel desempenhado pelos Conselhos de direitos na defesa e no controle social.

O cenário descrito nos leva a refletir o quanto é necessário investir na qualidade do trabalho realizado, para sua efetiva integração e articulação sistemática entre os órgãos do SGDCA.

Para tanto, os conselhos de direitos são importantes ferramentas de participação popular e controle social.

No Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente foi criado em 1990, pela Lei Estadual nº 1.697, de 22 de agosto de 1990, sendo o primeiro Conselho do Brasil. Desde sua implantação, esteve sempre vinculado à Secretaria Estadual de Assistência Social. Porém, com as diversas transformações estruturais do Governo do Estado, ocorre o desmembramento da secretaria anterior em duas subsecretarias, dentro da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Social – Subsecretaria de Integração dos Programas Sociais e Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão – e a criação da Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos, passa a Superintendência de Conselhos Vinculados.

Conta-se, ainda, com grandes militantes e personalidades da Política da Criança e do Adolescente no cenário Estadual e Nacional, como Tiana Sento-Sé, juiz Siro Darlan de Oliveira, Carlos Nicodemos Oliveira da Silva, Mônica de Alkmin Moreira Nunes, entre outros²¹. Assim como renomadas instituições, como Projeto Legal e Fundação São Martinho.

O CEDCA ajudou a formar grande parte com Conselhos Municipais e Tutelares do Rio de Janeiro, sendo duas das suas principais atribuições, contidas na Lei Estadual nº 1.697/1990, artigo 2º:

I- Definir, em todas as áreas, políticas de promoção e defesa da infância e adolescência no Estado do Rio de Janeiro, com vistas ao cumprimento das obrigações e garantia dos direitos fundamentais constitucionais previstos. (...)

V- Encaminhar e acompanhar junto aos órgãos competentes denúncias de todas formas de negligência, omissão, discriminação, exclusão, exploração, violência, crueldade e opressão contra a criança e ao adolescente, fiscalizando a execução das medidas necessárias à sua apuração.

²¹ Disponível em: <<http://www.cedca.rj.gov.br/Historico.asp>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

Porém, devido à utilização equivocada por parte de seus membros e do poder executivo estadual, tem sofrido com os desmontes da política para infância, assim como dos direitos humanos, seja em nível estadual ou federal.

Com a criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA-RJ, as pressões ao Poder Executivo dos Municípios para efetivação da municipalização da política de atendimento à criança e ao adolescente, como previsto no ECA, se acirraram.

No município do Rio de Janeiro, em 29 de maio de 1992, foi promulgada na Câmara dos Vereadores a Lei Municipal nº 1.873, que cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão responsável por propor e controlar as ações para efetivação da política municipal de atendimento infanto-juvenil.

Formado paritariamente por membros do poder público e da sociedade civil, desde sua criação, está vinculado, legalmente, ao Gabinete do Prefeito, porém, de fato, à pasta da política de Assistência Social. Tem buscado deliberar sobre políticas de combate à violência sexual e a situação de rua de crianças e adolescentes, assim como política de atendimento a partir de suas competências expressas no artigo 3º da Lei 1.873/1992, tais como:

- II - acompanhar, avaliar e fiscalizar as políticas públicas e todas as ações do Poder Público do Município voltadas para a criança e para o adolescente e com esse fim manter permanente articulação com os Poderes do Município e do Estado;
- VIII - proceder ao registro das entidades da sociedade civil dedicadas ao atendimento da criança e do adolescente, observado o parágrafo único do art. 91 da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, comunicando-o ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária competente;
- X - manter registro dos programas de prestação e socioeducativos das entidades governamentais e não-governamentais, bem como de suas alterações, e deles dar ciência ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária competente;
- XVIII - organizar e promover encontros periódicos de pessoas, entidades e instituições dedicadas ao atendimento à criança e ao adolescente, com o objetivo de discutir, avaliar e difundir as políticas sociais básicas para a criança e o adolescente, incluídas as decorrentes das decisões e ações do Conselho;
- XIX - promover a cada três anos a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; (...)

Fato curioso é que, mesmo promulgada em 1992, a lei de criação do CMDCA-RIO não responsabiliza o órgão pela organização do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar. Apenas com a promulgação da primeira lei de criação do órgão, a revogada Lei Municipal nº 2.037, de 10 de

novembro de 1993, que tal competência fica explícita, assim como o direcionamento da fiscalização do processo ao Ministério Público, em consonância com o art. 139 do ECA.

No Município do Rio de Janeiro, os reflexos das reivindicações sociais que exigiam mudança de pensamento no atendimento voltado às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social, principalmente aqueles em situação de rua, se potencializa pela promulgação do ECA e pela Chacina da Candelária (23 de julho de 1993), que tomou proporções internacionais. Com isso, o desmembramento da Secretaria de Desenvolvimento Social²², a então Secretaria de Habitação, em 1993, no Governo César Maia, para reforçar as ações de efetivação da política de Assistência Social no Município, de acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social, possibilita o recorte das ações de amparo à infância, juventude e família (Pires, 2010).

Em 10 de novembro de 1993, a Câmara Municipal de Vereadores do Rio de Janeiro sanciona a Lei 2.037, que previa a criação cronológica de dezesseis Conselhos Tutelares – CT, sendo: “I - no mínimo cinco Conselhos, prazo de cento e oitenta dias; II - no mínimo mais cinco Conselhos, no prazo de trezentos e sessenta dias; III - os restantes, se houver, em quinhentos e quarenta dias” (artigo 1º).

Apesar da previsão legislativa de criação dos Conselhos Tutelares, impasses entre o Poder Executivo e Legislativo Municipal travaram o processo de suporte à infraestrutura necessária ao funcionamento destes, justificado pela prefeitura pelo processo autoritário e arbitrário de criação da legislação vigente, que contrariava o princípio da democracia e participação popular preconizado no ECA. (Pires, 2010, p. 77)

Toda essa disputa retardou a realização do processo de escolha dos Conselheiros Tutelares no município, ocasionando a revogação da Lei 2.037/1993 e promulgação, em 23 de agosto de 1995, da Lei Municipal nº 2.350, que trouxe algumas alterações, objeto de comparação apresentada no Anexo 6.2.

Apenas em 15 de novembro 1995, após pressões dos movimentos sociais, são realizadas as primeiras eleições diretas para Conselheiros Tutelares, que

²² Criada desde 1979, porém - até 1993 - permaneceu integrada à Secretaria de Habitação. Nessa época, o modelo de gestão visava à elaboração e implementação de políticas de assistência, em parcerias com as ONGs, com o velho e atual discurso de solidariedade pelo bem comum, que gerava, na verdade, a desresponsabilização do Estado.

ocorreram, em cunho universal, com candidaturas individuais, uma vez revogada a Lei nº 2.037/1993, que previa a criação de chapas no processo de escolha. O que não evitou, segundo participantes do processo, a formação indireta, devido à articulação entre os candidatos de cada circunscrição dos CTs, para criação de proposta integrada de apoio à candidatura, em uma composição de titulares e suplentes, conforme o número de votos.

Cabe destacar que a Lei segue as determinações do Estatuto, que - em seu artigo 132 - prevê um sistema de escolha para membros do órgão Conselho Tutelar, apresentando o município, através da Lei municipal, norteador das normas desse processo, sob responsabilidade do CMDCA. Através desse processo de escolha participativa, dá à comunidade a oportunidade de nomear cidadãos comuns, militantes de movimentos sociais e comprometidos com a causa da infância e adolescência. Nesse percurso, segundo consulta realizada a ex-conselheiros tutelares e de direito, o perfil dos candidatos tem passado por alterações, com a participação de pessoas patrocinadas por partidos políticos ou denominações religiosas, mas, o principal, sem conhecimento do papel do Conselho Tutelar e do Estatuto da Criança e Adolescente.

Nos últimos anos, as instituições políticas, com o apoio da opinião pública midiática tendenciosa, têm deturpado ideologias (crenças e ideais) e acirrado extremos, transformando representações e partidos políticos em grandes algozes da sociedade e dificultando o debate para a (re)construção democrática dos espaços de participação. Assim como o uso equivocado da religião, por parte de líderes religiosos para influenciar a política do país, tende a provocar a descrença nos partidos e na política, e a baixa participação dos brasileiros nos processos democráticos. Fatos que requerem atenção, formação e mobilização cidadã para mudança dessa realidade.

Os requisitos expressos no artigo 133 do ECA apenas exigem do candidato ao pleito: idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residência no município ao qual concorre. Isso demonstra que a principal preocupação do legislador era identificar o candidato com a comunidade em que está inserido, não fazendo exigências de conhecimentos técnicos, os quais poderiam afastar cidadãos realmente conhecedores das necessidades da comunidade em que está inserido. Conhecimento técnico não era o mais importante na concepção do Conselho, e

sim a sua relação com a comunidade, sabendo desvendar as suas demandas e com ela encontrar as possíveis soluções ao atendimento de crianças e adolescentes.

Essa forma de concepção demonstra também a preocupação em manter um canal de diálogo com a população, incentivando a participação política do povo. Ademais, essa característica visa aproximar o Conselho Tutelar da perspectiva democrática e da participação direta nas tomadas de decisão a respeito das políticas públicas da região a qual atende. Tal participação não poderia mais ficar atrelada apenas ao direito de voto e ao dia específico de eleição ou escolha de representantes.

Como isso, conforme observamos no quadro 6, os requisitos para participação no processo de escolha pela Lei municipal não previam o conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, apenas a prerrogativa mínima de dois anos de reconhecido trabalho com criança e adolescente, porém sem qualquer especificação na lei quanto à comprovação desse dado. Tal prerrogativa, considerada um marco no processo democrático, na prática deu abertura para participação de muitos profissionais da rede de ensino (conveniados ou do quadro fixo) e rede de assistência social, organizações não governamentais, lideranças comunitárias e religiosas, associações de moradores, entre outros, muitos desconectados de movimentos sociais ou da discussão sobre a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Nesse panorama, o processo de escolha foi permeado pelas relações interpessoais (amigos profissionais e religiosos, familiares), reforçado pela fragilidade de uma divulgação ineficiente e organização inexperiente, tanto que a maioria dos Conselhos teve quórum mínimo para realização do processo – 10 candidatos. Não existia muita fiscalização, facilitando a boca de urna, compra de votos com cesta básica, condução dos eleitores aos locais de votação com ônibus. O que perdura em outros processos democráticos, demonstrando a fragilidade política de um país que passou por muitos períodos autoritários e fez - e ainda faz - poucos investimentos em políticas públicas para a qualidade no atendimento à população.

Após as eleições de 1995, um longo caminho foi iniciado para implantação das sedes dos Conselhos Tutelares. Uma vez que o gestor municipal não dispunha de espaços físicos para a instalação do órgão. Em 1996, com toda articulação e negociações regionais dos conselheiros tutelares eleitos e provocação junto ao

Ministério Público estadual, conseguiram implantar as primeiras sedes, com espaços cedidos pela Secretaria Municipal de Educação, Fóruns de algumas Comarcas, assim como espaços da então Secretaria de Desenvolvimento Social.

Outro ponto conturbado da legislação era a remuneração dos conselheiros tutelares, uma espécie de “ajuda de custo” ou gratificação por participação nas reuniões do Conselho (máximo de quatro ao mês) e cumprimento de suas atribuições, quando, para recebimento, deveriam apresentar um relatório, em ata, “comprovando todas as atividades”. O próprio ECA deixava brechas para a não garantia de direitos sociais, potencializando a precarização da função de Conselheiro em diversos municípios; muitos sem qualquer recebimento pelo exercício da atividade, sendo realizada em conjunto com outras atividades laborais. Tal situação fortaleceu as relações de conflito entre Conselheiros Tutelares e as equipes de suporte lotadas no órgão - apoio técnico prestado no âmbito do poder executivo, com os quais o Conselho Tutelar poderá estar em sintonia e ter uma relação harmônica - situação que veremos mais à frente.

A Lei Municipal nº 2.350/1995 deu total autonomia funcional aos conselhos tutelares, com a criação da figura do presidente do conselho, assim como outra atribuição ao órgão – de fazer a gestão do equipamento – mesmo com a criação de 10 secretarias de apoio ao conselho tutelar. O que - para muitos - desconsiderou e enfraqueceu a formação do Colegiado, trazendo uma certa diferenciação e hierarquização entre os Conselheiros, dentro do próprio Colegiado, no qual, segundo o ECA, todos deveriam ter mesmos direitos e voz.

Importante destacar, segundo Pestana (2011):

A presidência do Conselho Tutelar não é de quem obteve o maior número de votos nas urnas, sendo importante estar previsto no Regimento Interno que a presidência será escolhida dentre os Conselheiros sem qualquer ingerência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ou outra autoridade qualquer, às vezes, servindo para reafirmar promessas de campanhas políticas. (Pestana, 2011, p. 47):

Segundo uma Conselheira Tutelar entrevistada, que foi presidente do conselho, os mesmos tinham como função coordenar os trabalhos do CT, as reuniões, visitas; “alguns se sentiam tão presidente que não ia ao CT, devido às atribuições extras”. Com o aumento das demandas do Conselho, os próprios conselheiros tutelares e os conselhos de direito começaram a questionar essa

organização.

Relata ainda: com o juiz Siro Darlan à frente da 1ª Vara da Infância e Adolescência, inicia-se um processo de revisão da atuação dos conselhos tutelares em todo o estado do Rio, sendo levantada a funcionalidade da figura do Presidente do Conselho Tutelar, a efetivação e importância do Colegiado. Com discussão nas comissões de direito do CEDCA e CMDCA.

A capacitação dos Conselheiros ficava a cargo do CMDCA, através do Fundo Municipal da Infância e Adolescência, com lançamento de edital a ONGs para realização das capacitações. Algumas delas, realizadas pela Fundação São Martinho, ONG Bento Rubião, Projeto Legal, entidades historicamente reconhecidas na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e na militância no Conselho Estadual de Direitos da Criança e Adolescente do Rio de Janeiro.

Importante destacarmos também a criação de espaços representativos por parte dos conselheiros tutelares, como as Associações e Fóruns.

O Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares – FCNCT surge a partir da Comissão Pró-Articulação Nacional dos Conselhos Tutelares, criada na III Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, em 1999, tendo como objetivo promover a articulação de todos os conselheiros tutelares do país, para fortalecimento do Conselho Tutelar, e formada por um representante de cada estado.

A Comissão fomentou a organização estadual dos conselheiros tutelares para a realização do I Congresso Nacional de Conselhos Tutelares, ocorrida de 14 a 18 de novembro de 2001, com a presença de 495 Conselheiros Tutelares, de 25 estados do país, que resultou na criação do FCNCT e do Dia Nacional do Conselheiro Tutelar, dia 18 de novembro – dia de fechamento dos trabalhos do I Congresso.

O Fórum tem como objetivo “promover articulações e discussões na Defesa da Garantia dos Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes de todo o País, bem como representar os Conselheiros Tutelares em todos os seguimentos da Sociedade Brasileira que militam nesta área de atuação”.²³

Atualmente, é composta pela representação das Associações Estaduais de Conselheiros Tutelares, divide-se entre coordenação executiva, administrativa, financeira, de relações institucionais e de comunicação; recebe financiamento do

²³ Disponível em: <<http://www.acterj.org.br/associacao/fcnct.php>> Acesso em: 19 maio de 2018.

CONANDA, realizando um encontro bimensal; realiza eleições de 2 em 2 anos, no mesmo período que as Associações. Um dos grandes feitos foi a alteração do artigo 134, do ECA, assegurando a remuneração e os direitos sociais aos Conselheiros Tutelares, através da Lei Federal nº 12.696/2012.

A partir de consultas a representante da Associação dos Conselheiros Tutelares do Estado do Rio de Janeiro – ACTERJ, pudemos conhecer um pouco da história da instituição. A mesma surge no ano de 1997, com a realização do 1º encontro de conselheiros tutelares na cidade de Volta Redonda. Porém apenas no ano de 2001 que ACTERJ vira pessoa jurídica, com autonomia para buscar recursos e regularização da própria instituição, processo que dura até o ano de 2017. Sua diretoria é eleita a cada 2 anos, garantida uma recondução, tendo a seguinte formação: presidente, vice-presidente, primeiro secretário, segundo secretário, primeiro tesoureiro, segundo tesoureiro, diretor de patrimônio.

Possui 10 (dez) coordenadorias regionais, com coordenador e vice coordenador: da Capital, Baixada, do Leste Fluminense, dos Lagos, Serrana I e II, Sul Fluminense, Médio Paraíba e Baía de Ilha Grande, Norte Fluminense e Noroeste; é composta por associados (pagamento de mensalidades – capacitações, site e contador) em exercício do mandato, ex-conselheiros e suplentes. Tendo como finalidade:

- a) Prestar assessoria geral, de natureza técnica, administrativa, jurídica e institucional aos associados;
- b) Defender direitos e garantias para o bom desempenho das funções atinentes aos Conselheiros Tutelares, preservando precipuamente a sua dignidade;
- c) Promover encontros periódicos regionais e estaduais dos Conselhos Tutelares do Estado do Rio de Janeiro, propiciando o intercâmbio entre instituições envolvidas com as garantias de direitos preconizadas no Estatuto da Criança e do Adolescente;
- d) Incentivar a formação sociocultural dos associados da ACTERJ.²⁴

Espaço de representatividade dos 700 (setecentos) conselhos Tutelares do Estado do Rio de Janeiro, que desde a sua criação já realizou: 70 fóruns permanentes, 08 congressos estaduais (processo de escolha da diretoria) e 04 congressos da região sudeste.

Entendendo a importância da capacitação continuada dos Conselheiros Tutelares, a partir de 2011, as capacitações passam a ser realizadas em 3 dias, com

²⁴ Disponível em: <<http://www.acterj.org.br/associacao/fcnct.php>> Acesso em: 19 maio de 2018.

a presença de palestrantes de academias e dos profissionais da academia, ocorrendo a cada 3 meses, através dos Fóruns Estaduais. Para melhor participação dos conselheiros, a Associação inicia junto às Coordenadorias Regionais um projeto de interiorização das capacitações continuadas, através de encontros no formato de Seminários, de 1 dia, a cada 2 meses, participando tanto conselheiros como a rede de atendimento – SGDCA.

Cabe ressaltar que só podem compor a Diretoria da ACTERJ coordenadorias regionais e representação no FCNCT, associados em exercício do mandato de conselheiro tutelar.

Durante seu processo de construção, a Associação passou por algumas transformações. Logo no início, a sua presidência era exercida, majoritariamente, pelos conselheiros tutelares da Capital. Na gestão de 2003 a 2005, são criadas as coordenadorias regionais, quando cada uma teria o direito de escolher um cargo da executiva e as suas coordenações, tirando a centralidade da Capital. No ano de 2005, os conselheiros tutelares da Capital rompem com a ACTERJ, criando a Associação Municipal de Conselheiros Tutelares do Rio de Janeiro, no ano de 2005. O que reduziu o número de associados da capital, hoje com 15 associados no universo de 200 associados e 95 conselheiros em mandato.

A Associação Municipal de Conselheiros Tutelares do Rio de Janeiro²⁵ tem como finalidade a garantia dos direitos sociais e condições de trabalho dos Conselheiros tutelares, junto ao Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como o CMDCA-Rio, com um direcionamento mais na linha de um sindicato de classe.

No ano de 2011, a Capital volta a compor a diretoria da ACTERJ como vice-presidente e - no ano de 2013 - assume a presidência da Associação, sendo reconduzida em 2015. Cabe ressaltar que tal retorno não contou com o apoio de representantes da Associação Municipal.

Importante destacarmos que o embasamento das decisões do Conselho Tutelar - seja nas medidas aplicadas na defesa dos direitos, seja nos encaminhamentos dados junto aos poderes (executivo, legislativo e judiciário), sem a deliberação do Colegiado, mas, sim, ligadas aos espaços de representação (Associação de Conselheiros, Comissão de Ética, Conselho Consultivo) criados e

²⁵ Cabe ressaltar que não foi possível um estudo aprofundado das associações por falta de acesso aos arquivos ou inexistência, como Estatuto Social ou Regimento Interno.

monopolizados por alguns membros, em detrimento à pluralidade de opiniões - leva a padrões de interesses individualizados e tendenciosos de justiça e direitos.

Com a descentralização e a responsabilidade do Município em efetivar leis e administrações locais, surge a necessidade de aprimorar os mecanismos de inclusão e participação popular qualificados para o processo de escolha da população, em consonância com sua vontade, necessidades e atendimento humanizado aos infantes e seu núcleo familiar.

Tal processo de evolução foi reforçado pelas mudanças trazidas pela Resolução nº 75, de 2001, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, que cria parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, trazendo diretrizes gerais aos municípios para implantação do órgão. Apresentamos comparativo entre a Resolução e a legislação municipal no que diz respeito às prerrogativas de estrutura funcional, carga horária dos conselheiros, processo de escolha, requisitos para o cargo e descumprimento das atribuições (Anexo 6.3).

Com isso, as organizações dos Conselhos e os movimentos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes voltam a reivindicar a criação de novos conselhos tutelares para o município.

Na época, as mudanças na gestão municipal favoreceram um canal de negociação, fomentando a necessidade de criação da nova Lei municipal. Nesse processo, segundo pesquisa de campo, constatou-se que os conflitos de arbitrariedade e autoridade entre o gestor municipal da pasta SMDS e os conselheiros tutelares inviabilizaram a criação de mais 20 conselhos tutelares no município, por parte da gestão municipal, assim como um convênio com orçamento necessário para a potencialização e fortalecimento do órgão.

Importante especificar o requisito V do artigo 14, quanto à comprovação do trabalho desenvolvido na temática de criança e adolescente²⁶

²⁶ RIO DE JANEIRO. CMDCA-RIO. Deliberação nº 1.104, de 08 de dezembro de 2014. Regulamenta o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares do Município do Rio de Janeiro, mandato 2016/2019. Disponível em: <<http://cmdcario.com.br/index.php?op=page&id=20>> Acesso em: abril de 2018.

I – na área de estudos e pesquisa:

- a) atividade de pesquisa, com produção de relatório institucional, vinculada a órgão acadêmico de faculdade ou universidade pública ou privada;
- b) atividade de pesquisa, com produção de relatório institucional, vinculada à instituição não governamental (ONG) que tenha a pesquisa ou a produção de material de formação entre as suas finalidades institucionais;
- c) atividade de pesquisa, com produção de relatórios institucionais, vinculada a órgão governamental que tenha a pesquisa ou a produção de material entre as suas finalidades;

II – na área do atendimento direto:

a) atuação profissional como educador, técnico de nível superior ou dirigente em órgão governamental ou não governamental que desenvolve programa em regime de:

- 1) orientação e apoio sócio-familiar;
- 2) apoio sócio-educativo em meio aberto;
- 3) colocação familiar;
- 4) acolhimento institucional e familiar;
- 5) liberdade assistida;
- 6) semiliberdade;
- 7) internação.

III – na área de defesa e garantia de direitos:

- a) atuação como Conselheiro Titular em Conselho Tutelar;
- b) atuação como técnico de nível superior em equipe interdisciplinar de apoio ao Conselho Tutelar;
- c) atuação como profissional em equipe interdisciplinar ou Conselheiro de Direitos de Conselho de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente ou Centros de Defesa de Direitos Humanos, com projetos específicos voltados para os direitos de crianças e adolescentes;
- d) atuação como equipe técnica de apoio à Defensoria Pública, lotado para intervenção na Justiça da Infância e Juventude ou em núcleo Especializado de Atendimento à Criança e ao Adolescente;
- e) atuação como equipe técnica de apoio do Ministério Público, lotado para intervenção na Justiça da Infância e da Juventude ou Curadoria Especial da Criança e do Adolescente;
- f) atuação como equipe técnica interprofissional de assessoria à Justiça da Infância e Juventude.

§ 1º Não serão reconhecidos trabalhos monográficos desenvolvidos como requisitos para obtenção de titulação acadêmica, tais como monografia de fim de curso superior (trabalho de conclusão de curso), dissertação de mestrado e tese de doutorado.

§ 2º Não será reconhecido o trabalho de Conselheiros Tutelares ou de Direitos que tenham sido penalizados, administrativa ou judicialmente, com perda de mandato.

§ 3º O postulante à candidatura ao Conselho Tutelar deverá comprovar a experiência de, no mínimo, dois anos em uma das áreas indicadas.

A nova legislação municipal trouxe alguns avanços ao órgão, como: direito à remuneração, a título de gratificação, tendo como base a gratificação de cargos comissionados, a seus membros; a inclusão de equipes de servidores para rompimento do processo de precarização e continuidade aos processos de trabalho; fim da figura do conselheiro presidente, com a chegada dos coordenadores administrativos; definição da carga horária dos membros e

funcionamento do órgão; qualificação das etapas do processo de escolha; criação do Comitê de Ética dos Conselheiros (composto apenas por conselheiros titulares) e da Corregedoria dos Conselhos Tutelares (órgão do CMDCA).

Porém esses avanços causaram algumas lacunas na interpretação de seus artigos. Um deles foi a comprovação de cumprimento das atribuições e atividades pelos conselheiros tutelares, anteriormente comprovadas pelas atas para recebimento do “*jeton*”, junto ao gestor municipal, quando conselheiros, utilizando-se do discurso de autonomia, passaram a se negar à prestação de contas de sua dinâmica de trabalho. Assim como dos servidores lotados no órgão em 2003, devido à participação no processo de escolha dos profissionais contratados das equipes técnicas e de apoio.

Passados dez anos da primeira Resolução, o CONANDA decide aprimorá-la para que o funcionamento do Conselho Tutelar se torne mais eficaz. Sendo assim, publica duas novas recomendações, a Resolução nº 139, em 2011, e a Resolução nº 170, em 2014, após diversas alterações do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Uma das principais recomendações advindas com a nova regra é que o município ou Distrito Federal com população superior a 100 (cem) mil habitantes, conforme realidade local, prevê no mínimo 01 Conselho Tutelar. O que aumenta o déficit do município do Rio de Janeiro, pois no último Censo Demográfico, realizado em 2010, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contabilizou uma população de 6.320.446 habitantes na cidade, e - para tanto - seria necessário um total de 63 Conselhos Tutelares para atender, preferencialmente, às recomendações de uma política infanto-juvenil eficaz. Observado o artigo 3º (CONANDA, 2014):

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

§2º Quando houver mais de um Conselho Tutelar em um município ou no Distrito Federal, caberá à gestão municipal e /ou do Distrito Federal distribuí-los conforme a configuração geográfica e administrativa da localidade, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações de direitos, assim como os indicadores sociais.

§3º Cabe à legislação local a definição da área de atuação de cada Conselho Tutelar, devendo ser, preferencialmente, criado um Conselho Tutelar para cada região, circunscrição administrativa ou microrregião, observados os parâmetros indicados no § 1º e no § 2º.

Novas pressões junto ao Poder Executivo e Legislativo do município, por parte dos Conselheiros Tutelares e suas representações, além dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Estadual e Municipal, fortalece o debate para a criação de novos CTs. Logo, em 04 de janeiro de 2011, é promulgada a Lei Municipal nº 5.232, que cria mais 10 (dez) conselhos tutelares para a cidade do Rio de Janeiro. Fica estipulada a implantação progressiva do órgão, porém sem definição de prazos, apenas: “disposição geográfica (...) aos bairros que apresentarem os menores Índices de Desenvolvimento Humano–IDH, medidos e divulgados pelo Instituto Pereira Passos –IPP (...) e não haver Conselho Tutelar em bairro contíguo ao escolhido para instalação do novo Conselho”.

Para adequação à referida Lei, além do IDH divulgado pelo IPP, foi estudada a possibilidade de desmembramento dos 10 (dez) conselhos já existentes. Apesar de todas as recomendações legais, os dois primeiros (CT11 - Bonsucesso e CT12 - Coelho Neto) foram criados em locais definidos a partir da negociação política com os representantes dos conselheiros tutelares.



Figura 2 - Mapa – Proposta de Redivisão dos Conselhos Tutelares no Município do Rio de Janeiro. Fonte: Relatório de Gestão SUBDH/SMASDH, 2014.

O mapa acima apresenta a proposta de divisão geográfica dos 20 Conselhos Tutelares criados na Cidade do Rio de Janeiro, pela Lei Municipal nº 5.232, de 04

de janeiro de 2011, assim como ordem de inauguração, a partir de estudo do Instituto Pereira Passos – IPP. No decorrer do processo de implantação, a ordem não seguiu o referido estudo, mas, sim, acordos políticos com os conselheiros tutelares, ficando por último o CT19 – Ilha do Governador (desmembramento do CT Bonsucesso) e CT20 - Cosmos (desmembramento do CT Campo Grande e parte do CT Santa Cruz).²⁷

Tal proposta está muito aquém das necessidades territoriais e recomendações do CONANDA, considerado o número de habitantes da cidade do Rio de Janeiro, 6.320.446 milhões, segundo o Censo Demográfico de 2010, seria necessário a criação de nova legislação para implantação de mais 43 (quarenta e três) Conselhos Tutelares.

Tabela 4 - Votação processo de escolha dos Conselheiros Tutelares

Nº CAND.	VOTOS NOMINAIS	Nº CAND.	VOTOS NOMINAIS	Nº CAND.	VOTOS NOMINAIS
28	2.230	40	3.572	44	3.179
21	1.160	25	2.862	45	3.341
38	2.897	30	2.651	27	2.988
44	4.769	30	3.048	54	3.960
40	4.636	35	4.897	58	5.955
46	6.123	45	5.576	92	8.016
42	3.118	27	2.833	61	3.760
31	4.934	41	5.292	47	6.905
29	2.403	30	3.643	71	6.162
13	2.775	38	3.900	32	3.472
332	35.045	341	38.274	531	47.738

Fonte: Dados a partir de pesquisa documental 2017/ 2018.²⁸

Durante o processo comparativo entre os resultados das eleições de 1995, 2005 e 2016, identificamos o aumento no número de mulheres candidatas ao pleito, sendo eleitos: 27 mulheres e 23 homens (1995); 36 mulheres e 14 homens (2005); e 53 mulheres e 27 homens (2016). Podemos relacionar esses dados à expansão feminina nos espaços de participação social em movimentos sociais em defesa das vítimas de violência e a entrada no cenário político.

²⁷ Endereços e área de abrangência disponível em: <<http://cmdcario.com.br/index.php?op=page&id=14>>

²⁸ Resultado dos processos de escolha, publicado no Diário Oficial do município do Rio de Janeiro, nos anos de 1995, 2005 e 2016.

Com a ampliação do número de conselhos tutelares pela cidade, a partir de estudo do resultado dos processos de escolha, identificamos o aumento significativo do número de candidatos e a participação dos eleitores, principalmente nas áreas como Madureira/Coelho Neto, Bangu/Realengo e Campo Grande, nos últimos anos.

Para além dos documentos, observamos, nos depoimentos de elucidação sobre os processos de escolha, a fala comum quanto à preocupação com a atual distorção de papéis do órgão, por parte dos conselheiros tutelares, seja por falta de conhecimento quanto à política da infância e adolescência – o próprio Estatuto da Criança e Adolescente – seja pelas lutas por direitos da criada categoria “conselheiro tutelar”, defendida por alguns “líderes e representantes” dos conselheiros.

Cabe à lei municipal criar critérios que consigam selecionar os melhores candidatos ao cargo de conselheiro, o que é totalmente possível, dada a autorização constitucional do artigo 30 e seus incisos que preceituam a legislação pelo interesse local e a suplementação da legislação federal e estadual naquilo que couber, além das próprias resoluções do CONANDA.

Nesse processo de escolha, o candidato tem que estar preparado a representar sua comunidade e a sociedade como um todo, intervindo diante das demandas de ameaça ou violação de direitos, caso seja eleito. Tem também o papel de fiscalizar a aplicabilidade dos direitos, isto é, no exercício de suas atribuições, contida no artigo 136 do ECA, após a expedição de uma medida de proteção, cabe ao mesmo monitorar as requisições junto às entidades de atendimento e à própria família, identificando a acessibilidade e disposição dos serviços. O que, de acordo com Pestana (2011, p. 147), caso esse controle não seja realizado, a funcionalidade do órgão perde o sentido: “A ausência de acompanhamento [de suas medidas e das políticas] esvazia esta instância de controle formal e o desnatura a um órgão apenas encaminhador, não estando dentro da característica e muito menos da natureza jurídica dos colegiados”.

Esse vínculo entre conselho e comunidade demonstra que é por ela que ele trabalha e ao mesmo tempo representa, tendo a obrigação de prestar conta de seus atos à comunidade, para a construção de uma referência positiva do órgão e relação de parceria, criando boas práticas e desmistificando sentidos comuns.

A importância desse monitoramento pode gerar informações estatísticas, no objetivo de viabilizar uma leitura mais clara das demandas coletivas de enfrentamento das violações de direitos contra crianças e adolescentes do nosso município.

Não apenas para a geração, análise e uso desses dados, mas para uma melhor qualificação do seu processo de trabalho, com vistas a se capacitar para sua utilização estratégica no debate sobre as políticas públicas, em conformidade com sua atribuição de “assessoramento do Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 136, inciso IX do ECA). Assim como nas finalidades contidas na Lei Municipal nº 3.282/2001 (artigo 3º),

III — subsidiar o CMDCA no estabelecimento das necessidades e das demandas locais a respeito das políticas sociais básicas do Município, identificando a ausência ou oferta irregular dos serviços públicos fundamentais ao bem-estar da criança e do adolescente; e

IV — colaborar com o CMDCA na elaboração do Plano Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente, com a indicação das políticas sociais básicas e de proteção especial.

Em relação à infraestrutura, com base nos dados apresentados no Cadastro Nacional realizado pelo governo federal em 2013, considerando o panorama do país em relação aos conselhos tutelares, o estado do Rio de Janeiro apresenta uma estrutura de médio pra alto porte.

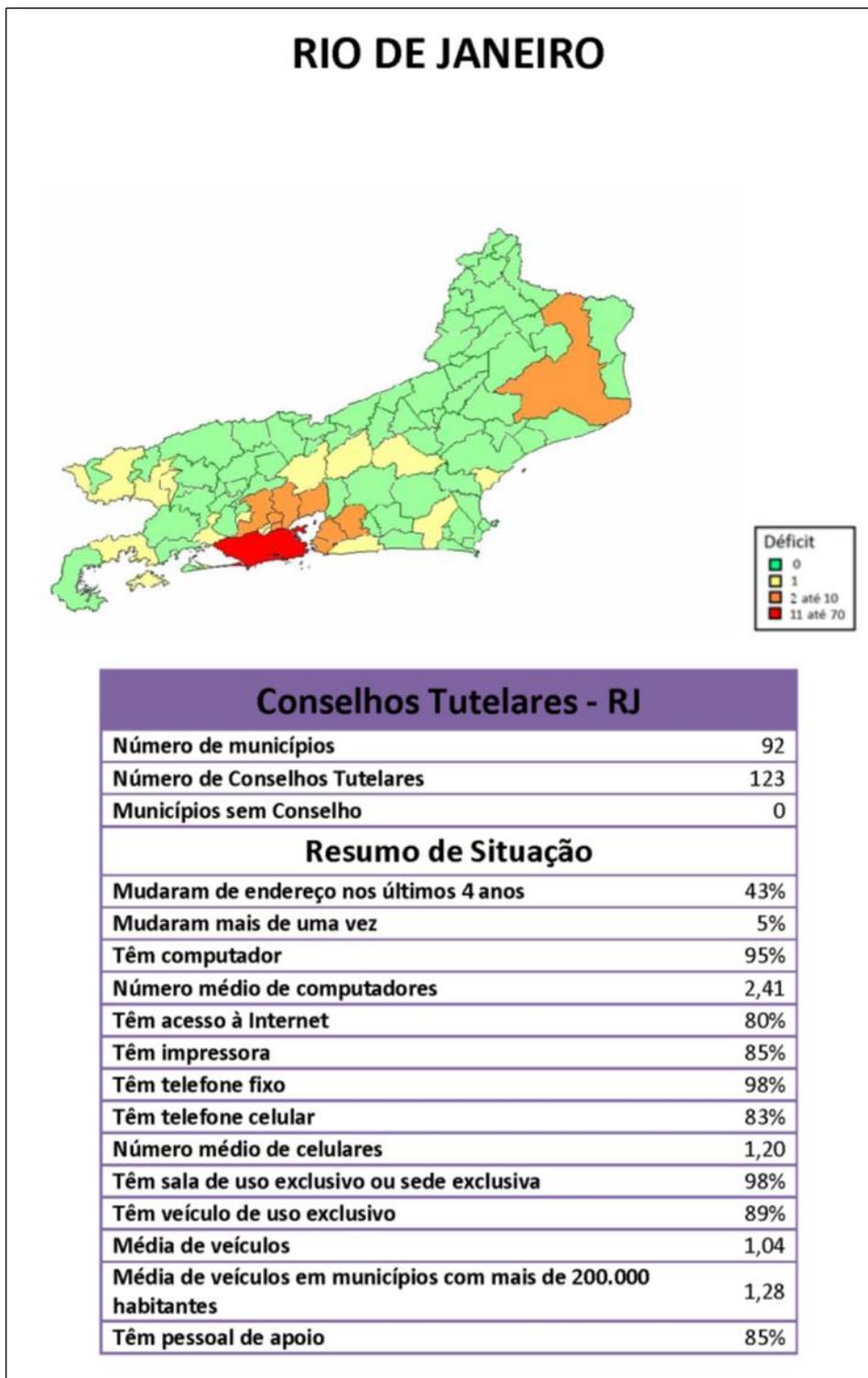


Figura 3 - Dados do Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares – Rio de Janeiro.
 Fonte: Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares, SDH/PR, 2013, p. 311.

A partir do resumo situacional referente ao estado do Rio, realizamos um breve levantamento do município, constatando a seguinte infraestrutura física (mínima): 01 sala de recepção, 01 sala da equipe de apoio funcional, 01 sala da equipe de assessoria técnica, 01 sala dos conselheiros tutelares, 01 sala de

atendimento dos conselheiros, 01 sala de atendimento técnico, 01 copa, 01 banheiro. Alguns conselhos dispõem de brinquedoteca, sala de reuniões e banheiro adaptado.

Como materiais permanentes, básicos, que compõem a logística do CT: 02 veículos com motorista, 01 celular de plantão, 02 telefones fixos, 01 TV, 01 bebedouro, 08 computadores, 02 impressoras, 01 refrigerador, 01 micro-ondas, 01 arquivo físico dos processos/casos, acesso à internet. Além de mobiliário (mesa, cadeira, armário, estante) e material de consumo (papelaria e lanche aos usuários).

Cabe ressaltar que esse panorama se dá após o convênio de equipagem realizado entre gestão municipal e a SDH/PR, no ano de 2012, e convênio de fortalecimento dos conselhos tutelares, assinado em 2014. Fruto da inclusão do CT na composição do Plano Plurianual²⁹ da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, para os anos de 2014 a 2017, como ação de promoção dos direitos humanos, na ampliação da cobertura da proteção social e fortalecimento no SGDCA, possivelmente por ser o único produto palpável da gestão à época.

Tal previsão orçamentária previa a manutenção, revitalização e ampliação dos Conselhos, com meta inicial, estimada, de implantação para 30 equipamentos até o final de 2016 – sendo a dotação final da meta fixada em 20 Conselhos Tutelares, e liquidada em 18 Conselhos, com a mudança de gestão em 2016.

Quanto ao funcionamento dos Conselhos, em sua maioria, no ano de 2006, era dividido por turnos, como justificativa de se evitar a sobrecarga, acúmulo de casos e prejuízos à população usuária, objetivando um atendimento humanizado: casos de 1ª vez e demandas espontâneas na parte da manhã; e notificações e emergências na parte da tarde.

No período correspondente, temos como dados o funcionamento da sede do Conselho, conforme determina a lei municipal nº 3.282/2001: atendimento ao público, das nove às dezoito horas, de segunda a sexta-feira, além de sábados,

²⁹ O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal Brasileira, destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas, pelas três esferas de poder, construindo um Brasil melhor. O PPA orienta o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos da República. O Plano apresenta a visão de futuro, para a esfera de poder que o elabora, macrodesafios e valores que guiam o comportamento para o conjunto da Administração Pública. Por meio dele, o governo declara e organiza sua atuação, a fim de elaborar e executar políticas públicas necessárias. O Plano permite também que a sociedade tenha um maior controle sobre as ações concluídas pelo governo. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio>> Acesso em: 20 março de 2015.

domingos e feriados, sendo que nesses dias com, pelo menos, um Conselheiro Tutelar, assessorado de apoio técnico e administrativo (Rio de Janeiro, 2001).

Nessa época, existia um servidor, na função de administrativo, destinado para o cumprimento da carga horária nos finais de semana, feriados e pontos facultativos, e o atendimento do órgão era feito apenas para questões emergenciais externas (guarda municipal, hospitais, abrigos) “portas fechadas”; as demandas espontâneas, conforme a avaliação do Conselheiro de plantão.

Quadro 2 - Organização funcional dos Conselhos Tutelares do município do Rio de Janeiro (1996-2010)

Horário	Dias da Semana	
	De segunda a sexta-feira (na sede)	Sábados, Domingos e Feriados (na sede)
Manhã - 9h às 12h	Atendimento de 1ª vez e demandas espontâneas	Atendimento Emergencial (Hospital, DP, Guarda Municipal, Acolhimento institucional, Denúncias, Desaparecimento, Violência física e sexual – IML)
Manhã/ Tarde	Visitas Institucionais e domiciliares, Reuniões, Participação em Eventos (Grupos de Trabalho, Assembleias, Fóruns, entre outros) e audiências. Atendimento Emergencial e averiguação de denúncias, conforme avaliação do Colegiado	
Tarde - 12h às 18h	Atendimento às notificações e Expediente	
Noite - 18h às 9h	Plantão Emergencial por celular – Delegacias e Unidades de Saúde	
Reuniões de Colegiado – de acordo com a disponibilidade dos Conselheiros, sem definição de dias e horários		

Fonte: PIRES, 2010, p. 104.

Com a redução do número de servidores nos quadros da Prefeitura (licenças, aposentadorias), assim como aumento dos equipamentos, cada Colegiado passou a funcionar, conforme as suas deliberações, alegando “autonomia”, apenas cientificando a Gestão Municipal quanto à falta de profissionais para suporte nos finais de semana, feriados e pontos facultativos. Mesmo com o Convênio de Fortalecimento, o problema permaneceu, agora sobre a ótica de que os profissionais teriam que compensar dois dias na semana, por serem celetistas, desfalcando o atendimento de segunda a sexta-feira, principais dias de demanda no órgão.

Mesmo com os questionamentos do MP quanto ao não cumprimento da Lei Municipal, os conselheiros permaneceram atuando nos finais de semana sob aviso no celular institucional, com apoio veicular por 24h.

Quadro 3 - Organização funcional dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro (2011-2016)

Horário	Dias da Semana	
	De segunda a sexta-feira (na sede)	Sábados, Domingos e Feriados (via celular)
Manhã 9h às 12h	Atendimento de 1ª vez e demandas espontâneas	Atendimento Emergencial, por celular
Manhã/ Tarde	Visitas Institucionais e domiciliares, Reuniões, Participação em Eventos (Grupos de Trabalho, Assembleias, Fóruns, entre outros) e audiências. Atendimento Emergencial e averiguação de denúncias, conforme avaliação do Colegiado	de Plantão (Hospital, DP, Guarda Municipal, Acolhimento institucional, Denúncias, Desaparecimento, Violência física e sexual – IML)
Tarde 12h às 18h	Atendimento às notificações e Expediente	
Noite 18h às 9h	Plantão Emergencial via celular – Delegacias e Unidades de Saúde	

Fonte: Criada a partir da pesquisa de campo, 2017/2018.

Após análise dos processos de trabalho, assim como das legislações vigentes, constatamos a necessidade de mudança da atual legislação municipal, não apenas para adequação à realidade de precarização, mas ao atendimento dos eixos norteadores do Sistema de Garantia de Direitos e ao melhor interesse da criança e do adolescente.

É notória a necessidade de adequação da legislação municipal nº 3.282/2001 quanto aos avanços da Lei Federal nº 8.069/1990 e às recomendações do CONANDA, contidas na Resolução nº 170/2014, tanto para garantia efetiva dos direitos sociais como para cumprimento das prerrogativas e sanções aos membros dos conselhos tutelares.

Sendo assim, foi realizado um estudo comparativo nas legislações municipais de grandes capitais do Brasil, como São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba e Recife³⁰, que dispõem sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Tutelar, com a do município do Rio de Janeiro, onde, a partir deste, propomos alterações na lei municipal nº 3.282/2001. (Anexo 6.5)

Cabe ressaltar que a proposta do projeto original dos Conselhos Tutelares previa:

³⁰ Proposta de alteração baseada no estudo das seguintes legislações municipais: BELO HORIZONTE. Minuta de Projeto de Lei Municipal/2015; CURITIBA. Lei Municipal nº 11.831, de 29 de junho de 2006; PORTO ALEGRE. Lei Municipal nº 6.787, de 11 de janeiro de 1991 e suas alterações; RECIFE. Lei Municipal nº 16.776, de 19 de junho de 2002; SÃO PAULO. Lei Municipal nº 11.123, de 22 de novembro de 1991.

Para assegurar um atendimento de direitos efetivamente protetivo por parte do Conselho Tutelar, justamente no sentido da vinda do ECA, o Projeto de Lei do Senado Federal, PLS nº 5.172/91, previa, em sua redação, estabelecer alguns critérios a serem obedecidos no momento da escolha do candidato a conselheiro tutelar: 3 (três) membros (seriam) escolhidos prioritariamente dentre pessoas com formação universitária nas áreas de direito, educação, saúde, psicologia e serviço social; 1 (um) membro (seria) indicado pelas entidades não governamentais de defesa dos direitos e interesses; e 1 (um) membro (seria) indicado pelas entidades de atendimento a crianças e adolescentes. (Kamiski, 2001)

O que para alguns, à época, elitizava um espaço que não é para ser elitizado, indo contra a previsão do ECA, de um processo de escolha dentro de critérios representativos e de participação comunitária, que potencialize a própria comunidade na defesa de seus direitos; atualmente, aparece como linha de raciocínio na busca por processos mais eficazes de efetivação e compromisso com a política, perdida no decorrer dos anos.

Uma outra sugestão que apareceu durante uma consulta foi a possibilidade de uma prova de título, em que para se candidatar, além da experiência, o interessado tivesse cursos de aperfeiçoamento na área, como os fornecidos pelas Escolas de Conselhos e da Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswaldo Cruz - ENSP/FIOCRUZ.

Com base nessa proposta de legislação, apresentamos também uma proposta de readequação do organograma de funcionamento dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro.

Quadro 4 - Proposta de organização funcional dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro

Horário	De segunda-feira a sexta-feira (sede do CT)	
		Equipes envolvidas
Manhã 9h às 12h	Atendimento de 1ª vez e demandas espontâneas	Conselheiros Tutelares, Equipe de Assessoria Técnica, Coordenação Administrativa e Equipe Apoio Funcional
Manhã/ Tarde	Articulação Interdisciplinar com Rede Local – Estudos de Casos, Visita Institucional, Reuniões de Articulação, Divulgação do Estatuto, Participação em Eventos (Grupos de Trabalho, Assembleias CMDCA, Plenárias Orçamentárias, Fóruns Locais, Cursos de Capacitação, entre outros).	Conselheiros Tutelares, Equipe de Assessoria Técnica, Coordenação Administrativa, Equipe Apoio Funcional (na função administrativa e motorista, no caso de capacitação continuada)
	Atendimento Emergencial e averiguação de denúncias, conforme avaliação do Colegiado	Conselheiros Tutelares e outros profissionais necessários ao desdobramento dos casos
Tarde 12h às 18h	Atendimento às notificações, Expediente, Audiências e Visitas domiciliares	Conselheiros Tutelares e Equipe de Assessoria Técnica
Manhã ou Tarde (1 vez na semana)	Reunião de colegiado	Conselheiros Tutelares e outros profissionais, conforme avaliação do colegiado
Sábado (sede do CT)		
Manhã/ Tarde 9h às 18h	Atendimento a notificações e demandas espontâneas	Conselheiros Tutelares, Equipe de Assessoria Técnica e Equipe Apoio Funcional
	Atendimento Emergencial (Hospital, DP, Guarda Municipal, Acolhimento institucional, Denúncias, Desaparecimento, Violência física e sexual – IML)	
Atendimento via telefone celular		
Noite 18h às 9h	Atendimento Emergencial (Hospital, DP, Guarda Municipal, Acolhimento institucional, Denúncias, Desaparecimento, Violência física e sexual – IML)	Conselheiros Tutelares e Eq. de Apoio Funcional (motoristas)
Plantão do CT (rodízio territorial dos CTs)		
Domingos e Feriados 9h às 18h	Atendimento a notificações e demandas espontâneas	Conselheiros Tutelares, Equipe de Assessoria Técnica e Equipe Apoio Funcional
	Atendimento Emergencial (Hospital, DP, Guarda Municipal, Acolhimento institucional, Denúncias, Desaparecimento, Violência física e sexual – IML)	

Fonte: Criada a partir da pesquisa de campo, 2017/2018.

A dinâmica de trabalho realizada semanalmente pelos Conselhos, conforme observado anteriormente, requer uma nova organização para um melhor atendimento à população. Principalmente nos finais de semana e feriados (lembrando que ponto facultativo é feriado), sendo os sábados nas próprias sedes,

de portas abertas para o atendimento e aos domingos e feriados, em um conselho da área, funcionando como sistema de rodízio – 1. Centro, Laranjeiras, São Conrado; 2. Meier, Inhaúma, Vila Isabel; 3. Coelho Neto, Madureira, Realengo, Bangu; 4. Bonsucesso, Ramos, Ilha do Governador; 5. Campo Grande, Santa Cruz, Guaratiba; 6. Jacarepaguá, Barra/Recreio e Taquara – para atendimento à demanda dos outros, com repasse dos casos no primeiro dia útil.

Em uma rede escassa de atendimento às demandas espontâneas e emergências de ameaça ou violação de direitos aos nossos infantes, nos finais de semana e feriados, cabe ao Conselho Tutelar, principal agente transformador dessa realidade e articulador das políticas públicas, estar sempre a postos, sem se equiparar aos serviços socioassistenciais que prestam a promoção aos direitos.

Nesse entendimento, e sem deixar de lado as necessidades logísticas da dinâmica de trabalho, alguns conselhos entenderam a importância da prática Colegiada no espaço do Conselho, se reunindo 1 vez por semana; assim como reforçando o atendimento diário à população com, no mínimo, três conselheiros tutelares: dois em atendimento e um no plantão.

Tal observação se baseia no volume de demanda de atendimento direto realizado pelos Conselheiros Tutelares, o que provoca uma grande sobrecarga no processo de trabalho ao Conselho Tutelar como um todo, dificultando o planejamento estratégico de suas ações e a realização de outras atividades previstas no Regimento Interno dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro (Deliberação nº 596/06- AS/CMDCA). Além de causar prejuízos à dinâmica de trabalho da equipe de apoio administrativo e técnico, dificultando a eficácia do atendimento à população usuária.

3.3. A Efetivação do Conselho Tutelar, a partir da Gestão Municipal do Trabalho

Antes de aprofundarmos o debate sobre os Conselhos Tutelares do Município do Rio, é importante fazermos um breve diagnóstico institucional quanto ao espaço onde o órgão se encontra dentro da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, hoje, Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH.

A partir de 1960, o Estado do Rio de Janeiro inicia um processo de operacionalização da Assistência Social com a criação da Secretaria Estadual de Serviços Sociais, que - através de suas Regionais - demanda aos municípios uma cogestão. Somente em 1979, é criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social no Rio de Janeiro. Desde então, essa estrutura tem sofrido várias alterações em sua concepção e diretriz de trabalho, seja pela incorporação de outras pastas, seja pela mudança da própria política da assistência social em nível nacional.³¹

No âmbito da atual SMASDH, além da execução das ações da Política Pública de Assistência Social, tem a responsabilidade da gestão e coordenação das políticas de Direitos Humanos, Envelhecimento Ativo e Direitos das Mulheres na cidade.

Na figura abaixo, veremos a organização estrutural da Secretaria quanto à execução e oferta de serviços de Assistência Social, atenção ao idoso e à pessoa em processo de envelhecimento, e para atendimento à mulher, assim como os Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos e Políticas a ela vinculados (Criança e Adolescente, Idoso, Mulher, Negro, Assistência Social, Segurança Alimentar, Antidroga).

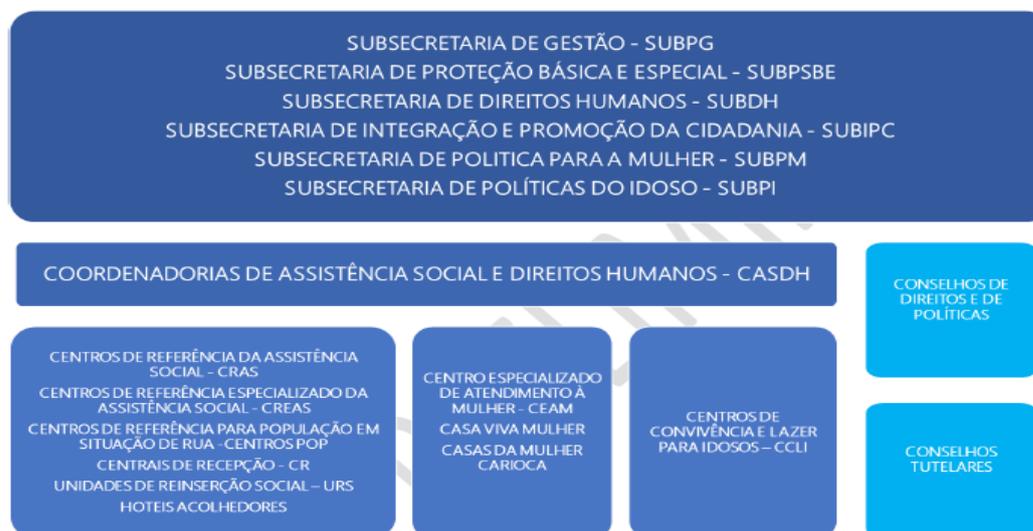


Figura 4 - Estrutura e Equipamentos da SMASDH-Rio

Fonte: GT Plano Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro 2018-2021, SMASDH, 2018.

Apesar de não constar na figura acima, cabe destaque a Coordenadoria Técnica de Gestão do Sistema Matricial de Assistência Social (CGSIMAS),

³¹ Ver no anexo 6.4, quadro sobre o processo histórico de construção da Política de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro.

instituída pela Lei Municipal nº 3.343 de 28/12/2001. A CGSIMAS tem duas grandes linhas de ação, sendo uma externa, voltada para outras Secretarias e órgãos, devido à sua constituição enquanto órgão matricial dos assistentes sociais na Prefeitura; e outra interna, que trata da gestão dos trabalhadores da SMASDH e das atividades de capacitação.

Voltemos ao objeto desse estudo.

Em 1993, foi promulgada a primeira lei de criação dos Conselhos Tutelares do Rio de Janeiro, sem a devida participação do Poder Executivo, Lei Federal nº 2.037/93, porém não foi suficiente para a implantação do órgão na cidade. Com isso, em 1994, as manifestações da sociedade civil, junto ao Conselho Municipal da Criança e Adolescente – CMDCA-Rio, impulsionaram a revisão da Lei municipal. Em 23 de agosto de 1995, a Lei 2.037 foi revogada e promulgou-se a Lei 2.350, criando 10 (dez) Conselhos Tutelares, de acordo com as áreas de planejamento da cidade e vinculados técnica, administrativa e financeiramente à SMDS.

A implantação dos primeiros CTs ocorreu em 1996, a partir da distribuição geográfica e definição das respectivas áreas de abrangência e atuação realizada em correspondência com os dez órgãos de gestão territorial da então SMDS, denominadas Coordenadorias Regionais, que ficaram responsáveis pela gestão do órgão nos respectivos territórios, porém a gestão era do nível Central.

Um destaque importante sobre a alteração da legislação foi a garantia do apoio técnico interdisciplinar nas ações do órgão, mas sob responsabilidade da SMDS, uma vez que na legislação anterior a proposição era de quadro próprio de pessoal técnico-administrativo, pertencente ao funcionalismo municipal, no qual os Conselhos eram responsáveis pela determinação da estrutura e seleção dos servidores. (Lei 2.037/93, artigo 6º).

Apesar da perda dessa prerrogativa, os Conselhos, na figura dos Conselheiros Tutelares e com aval das Coordenadorias, criam diversas formas de gerência do processo de escolha do corpo técnico e administrativo do órgão. Nessa época, composto por 2 (dois) auxiliares administrativos, 1 (um) assistente social concursado, 1 (um) psicólogo e 1 (um) sociólogo ou pedagogo, assim como a construção do processo de trabalho, atribuições que, por lei, competem ao Poder Executivo Municipal.

Outro fator de fragilidade da gestão, nesse período, foram as formas de contratação dos profissionais, realizadas por Organizações Não Governamentais – ONGs, contratos temporários, as chamadas terceirizações, sem garantias trabalhistas, proteção social. Os salários eram relacionados à produtividade, com sistema de prêmios, motivação individual, entre outros. Muito similar às formas estabelecidas aos Conselheiros: remuneração por jetom, pago de acordo com as reuniões realizadas (limite de quatro/mês, remuneradas) e ao cumprimento das atribuições legais do órgão, sendo vedado o pagamento a quem não as exercer, além de outras sanções, sem qualquer direito social garantido.

No processo de terceirização do trabalho adotado, à época, pela Prefeitura do Rio, a tônica se volta à modernização e flexibilização dos direitos trabalhistas e precarização das condições de trabalho: “mal remunerado, com pouquíssimo reconhecimento, além de não respeitado por alguns conselheiros e pelo próprio poder público e os altos níveis de rotatividade profissional”. No sistema de estatutário, as atribuições abrangem o tripé do ensino, pesquisa e assistência, indo ao encontro dos projetos ético-políticos profissionais. E as condições de trabalho de seus servidores são estabelecidas por um estatuto, que mesmo no caso de não discussão, rege e garante seus direitos (Pires, 2010, p. 79).

A partir da pesquisa de Pires (2010), observa-se uma ingerência e desresponsabilização da gestão municipal, ocasionando sobreposição de papéis; atribuições com inversão e reprodução de práticas, sem qualquer diagnóstico ou estudo da medida a ser aplicada; a não efetivação do Colegiado dentro do órgão, possivelmente acirrada pelos interesses políticos tanto dos Conselheiros como da Gestão na época.

Além da utilização indevida e hierarquizada da autonomia do órgão por parte dos Conselheiros, em relação ao corpo técnico nas averiguações de denúncias, no primeiro atendimento e subseqüentes – sem promoção à rede socioassistencial –, acolhimento institucional, recambiamento e reintegração familiar de crianças e adolescentes, entre outros. A relação com as Coordenadorias Regionais da SMDS se limitava à disponibilização do veículo para as visitas domiciliares ou as averiguações de denúncia (pelos Conselheiros), envio das folhas de ponto e solicitações logísticas de infraestrutura.

Uma figura muito presente nesse período era a de Presidente do Conselho Tutelar. Um conselheiro tutelar, eleito por cada colegiado, além dele tinha o vice-

presidente e o secretário-geral. Esse grupo era responsável pela organização material e humana e processo de trabalho do órgão, além do relacionamento com a Gestão Municipal.

Assim, o processo de trabalho era construído conforme a dinâmica cotidiana de cada Conselho, sem a interlocução entre eles, seja para troca de experiências, seja na uniformidade de procedimentos e posicionamentos. O que rompia tanto com o papel que exercia no SGDCA, como na execução das atribuições por parte de seus membros, principal agente do órgão.

A gestão dos CTs, entregue de forma descentralizada aos órgãos gestores territoriais da SMDS, que tinham a prerrogativa da gestão da Política de Assistência Social nos territórios, sem definição e gerência quanto à política para a infância e juventude, principalmente de órgãos garantidores e defensores de direitos na lógica intersetorial e interdisciplinar de atendimento.

Diante disto, na prática, as CRs passaram a realizar a gestão referente à infraestrutura logística emergencial, como: fornecimento de materiais de consumo (limpeza, escritório, lanches); liberação de transporte, como dito anteriormente; e aspectos funcionais, como controle de frequência, questões referentes à admissão e demissão dos contratados, encaminhadas pelos CTs, além de concessão de férias e licenças, tudo encaminhado às ONGs que realizavam o processo de terceirização, por setores do nível central da SMDS, que também era responsável pela infraestrutura de manutenção predial.

De 1996 a 2003, observamos que a gestão do Conselho Tutelar ficou mais sob o poder dos conselheiros tutelares do que da própria gestão municipal, na tentativa de se evitar embates, já vivenciados pelo corpo técnico e administrativo, principalmente quanto às divergências de atribuições de metodologia de trabalho adotada por esses profissionais.

Período de 2006

Um importante marco, que antecede o ano em estudo, do processo de mudança na gestão dos CTs, foi a promulgação da lei municipal nº 3.282, de 10 de outubro de 2001, que altera as orientações quanto a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares, o vinculando administrativamente à então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, com fornecimento tanto de suporte

administrativo como financeiro (Rio de Janeiro, 2001, art. 2º). O que antecipou a inserção das primeiras equipes de servidores – anteriormente, alguns CTs tiveram a inserção de assistentes sociais concursados – proveniente do concurso para profissionais de nível superior, realizado no mesmo ano que convocou mais de 1000 (mil) profissionais de serviço social, e lotação de agentes comunitários oriundos das creches conveniadas, que passaram para a administração da Secretaria Municipal de Educação.

Nesse momento, são criadas 10 Coordenadorias Administrativas, uma em cada sede do Conselho, e o administrativo de apoio ao funcionamento do órgão nos finais de semana e feriados (pontos facultativos); as equipes de assessoria técnica por 3 (três) assistentes sociais e psicólogos concursados. A gestão municipal inicia um processo de desprecarização dos serviços ligados à Secretaria, o chamado “choque de gestão”.

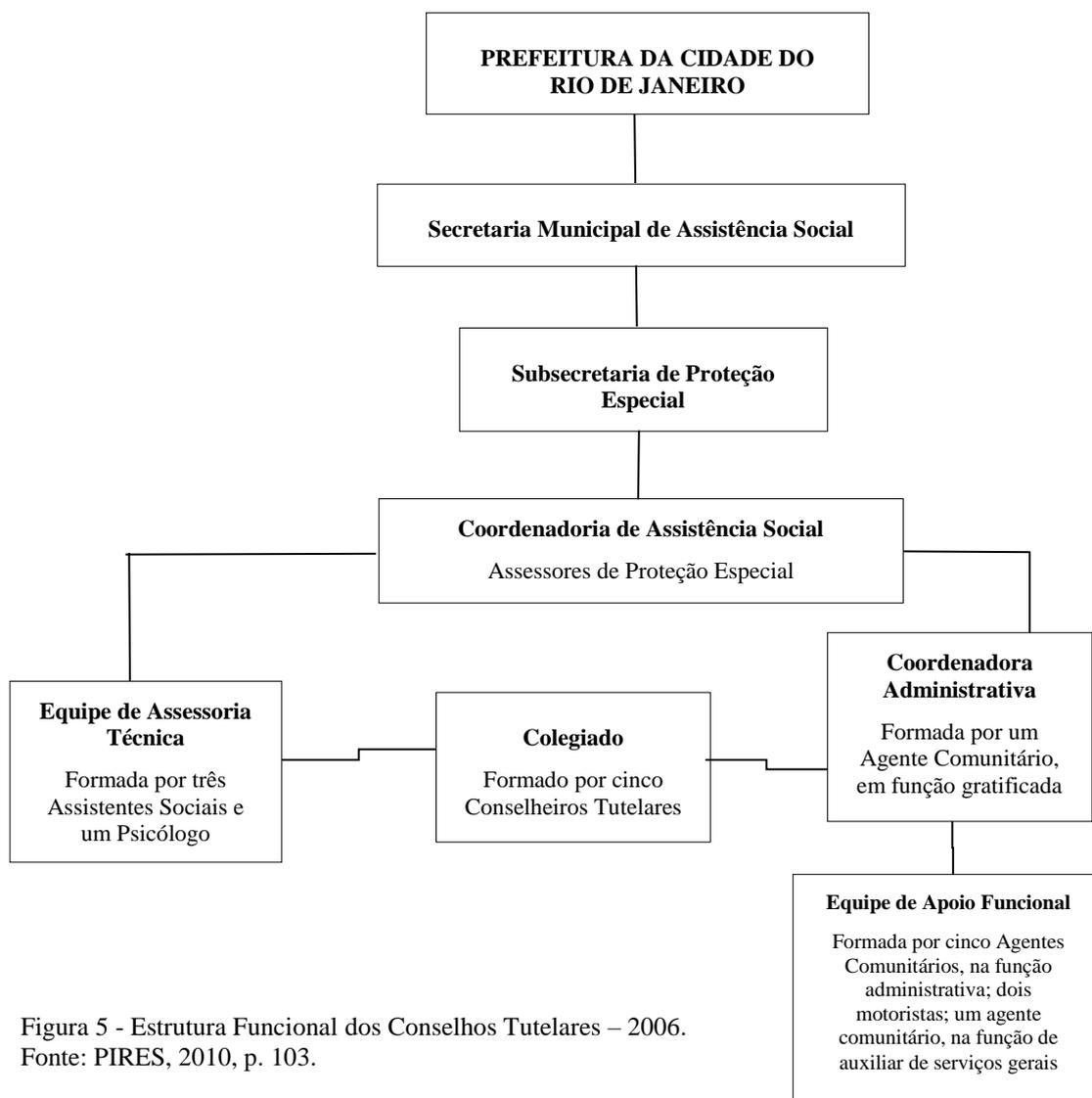


Figura 5 - Estrutura Funcional dos Conselhos Tutelares – 2006.
Fonte: PIRES, 2010, p. 103.

Conforme vemos no fluxograma acima, a mudança promovida pela gestão do governo Cesar Maia refletiu na criação de uma equipe de supervisores para o trabalho de todos técnicos da SMDS (assistentes sociais e psicólogos), assim como dos Conselhos Tutelares, lotada no nível Central da Prefeitura, que teve como objetivo: recuperar a história dos espaços, o trabalho desenvolvido pelos profissionais anteriores, indicando os caminhos que haviam sido construídos, para que não trouxessem ônus à população usuária e nem à política, com vistas a dar continuidade aos trabalhos.

Posteriormente, através das Assessoras de Proteção Especial lotadas nas Coordenadorias Regionais de Assistência Social – CRAS, a nova secretaria passou a valorizar a territorialidade, reforçada pela nova Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social. Assim como a institucionalização dos Conselhos Tutelares com profissionais concursados à disposição do órgão, para a garantia de continuidade dos serviços, passando às Coordenadorias Regionais a responsabilidade de infraestrutura, anteriormente, ligada ao nível Central.

Mas nem tudo são flores. Dados coletados por Pires (2010), durante sua pesquisa junto às equipes de assessoria técnica, revelam que a dificuldade de diálogo e habilidade da gestão municipal, de 2003 a 2006, com os conselheiros da época, assim como a transparência nos processos, potencializaram a pessoalização de conflitos que duram até os dias atuais, no vai e vem dos mandatos. Isso justificado, inicialmente, pela total gerência que os conselheiros tinham nos processos anteriores de gestão do órgão, nesse momento, entendem como uma “afronta à autonomia” deles. O que os levou a defender a terceirização e, conseqüentemente, a precarização do trabalho das equipes de profissionais técnico-administrativo, em detrimento da investidura de servidores, que compõem o órgão, gerando contradições prejudiciais à construção de um trabalho coletivo e intersetorial.

Nesse primeiro processo de gestão municipal, os conselheiros criaram total resistência aos novos profissionais, uma espécie de resposta ao gestor da pasta. O que prejudicou significativamente as relações de trabalho no CT, trazendo desgastes profissionais contínuos e permanentes. Muros intrainstitucionais quase intransponíveis, já que - a cada novo mandato - o pouco que se avançava, retrocedia, entre idas e vindas de conselheiros nos processos de escolha.

Quanto ao suporte técnico e infraestrutura material (permanente e consumo), um profissional no nível Central buscava viabilizar as condições de bom funcionamento dos conselhos. Mas necessitava ser potencializado, o que levou à criação de um projeto de fortalecimento do órgão, uma espécie de convênio, que girava em torno de 2 (dois) milhões de reais, na época. Porém os embates entre gestão e conselheiros toma uma grande proporção, engavetando o projeto (Pires, 2010).

A supervisão das equipes passou a mediar as relações inflamadas entre conselheiros tutelares – gestor e conselheiros tutelares – equipes. Nesse processo, era nítida a divergência de prioridades, sendo necessária sua divisão: conselheiros para discussão sobre infraestrutura, direitos sociais, análise institucional; e os assessores técnicos para debater carga horária, atribuições, competências, melhoria nas relações institucionais. Devido às divergências que extrapolavam as atribuições éticas, os conselhos regionais de serviço social e psicologia passaram a fazer parte do processo de supervisão.

Esse primeiro processo de supervisão técnica teve como resultado final a criação de uma mudança de diretriz, com o empoderamento e autonomia das equipes de assessoria técnica dos Conselhos, quanto à definição de suas atribuições nos processos de trabalho, e respeito a prerrogativas profissionais, contidas nos Códigos de Ética e Leis de Regulamentação de cada profissão, expressas em resoluções municipais, como SMDS nº 400 de 29/12/03 e SMDS “N” nº 395 de 12/12/03. Além da produção de uma coletânea criada pela então Escola Carioca de Gestores, que continha também reflexões sobre a prática profissional no espaço do Conselho Tutelar. No caso dos conselheiros, houve uma percepção quanto à necessidade de organização na esfera estadual, para fortalecimento das ações da Associação de Conselheiros Tutelares do Estado do Rio de Janeiro – ACTERJ.

Para um melhor suporte das equipes administrativas, foi ofertado um curso de 40h, instrumentalizando sobre a política de assistência social e as atribuições do conselho tutelar. Evidenciou-se a necessidade de capacitação sobre recursos humanos e informática, assim como as dimensões éticas do atendimento à população usuária, sigilo e ética profissional, e atribuições na dinâmica do órgão. Ao final, os Coordenadores administrativos passaram a ser responsáveis pelo controle de gastos e infraestrutura, organização processual dos arquivos (ainda

físicos), estrutura dos casos e procedimentos, controle de ponto, plantão dos funcionários (frequência/pontualidade), entre outros.

No processo de discussão com a rede de atendimento da Assistência Social, os conselhos participaram das reuniões, juntamente com o Ministério Público, Tribunal de Justiça, Coordenadorias Regionais de Assistência Social – antigas CRs – e outras entidades, para criação de Rede SUAS, destinada à política de atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua.

Cabe ressaltar que essas resoluções - no caso dos CTs - pecaram na transcrição fidedigna das atribuições profissionais contidas nos Códigos, sem qualquer adequação à especificidade do espaço ocupacional em questão.

É fato a necessidade de reconhecimento das equipes de apoio técnico-administrativo dos Conselhos, a cada mudança de gestão, seja ela de conselheiros, seja de gestor municipal, como verdadeiros articuladores e detentores do processo e da dinâmica de atuação do órgão.

Destacamos que as equipes de assessoria técnica, em suas primeiras reflexões sobre o espaço ocupacional do Conselho Tutelar, advindas do suporte técnico recebido pela SMDS, realizaram um diagnóstico sobre seu processo de trabalho, que resultou em uma publicação nos Cadernos de Assistência Social³², produzidos por esta Secretaria. Porém, apesar da importante relevância destas, observamos que tal estudo fora realizado, possivelmente, de forma unilateral, soando como uma proposta de trabalho que não refletiu efetivamente em um compromisso coletivo à universalização das práticas e potencialização desse processo de trabalho, respeitadas as peculiaridades regionais. (Pires, 2010, p. 102)

Com o segundo concurso para serviço social em 2006, inicia-se um novo processo de lotação pela gestão municipal nas equipes dos CTS. Nesse período, os conflitos são outros. As relações entre gestão municipal e os profissionais de serviço social são inflamadas, negativamente, pelo rompimento com o Conselho Regional da categoria; a equipe de supervisão não existe mais; as Coordenadorias Regionais de Assistência Social – CRAS não conseguem suprir as demandas de infraestrutura solicitadas pelos conselheiros em reuniões periódicas nos espaços dos CTs, por dificuldade de suporte do nível Central, com o aumento de pessoal e equipamentos.

Assim como as mudanças no cenário político do Poder Executivo – no qual a Secretaria volta para a nomenclatura de Desenvolvimento Social – as

³² RIO DE JANEIRO. O trabalho técnico nos conselhos tutelares. Rio de Janeiro: PCRJ, 2005.

Coordenadorias de Desenvolvimento Social-CDS perdem a figura do Técnico de Proteção Especial nas áreas, passando os Conselhos à gestão direta de uma equipe de Assessoria aos Conselhos Tutelares, lotada na Subsecretaria de Proteção Social Especial, sendo composta, além de uma servidora e profissionais comissionados, por um ex-conselheiro tutelar, responsável pela “supervisão logística ao órgão”.

São direcionados Assessores de Proteção Especial para o suporte profissional de toda a área da CDS, ficando a cargo deles uma possível supervisão das equipes dos Conselhos, que, na maioria dos equipamentos, pela grande demanda territorial, não conseguiam suprir as necessidades de todos.

Nesse período, um novo retrocesso é iniciado, também, com a mudança de gestão dos Conselheiros Tutelares (mandato 2008 - 2011), quanto à definição de papéis e na relação inflamada entre os profissionais do CT. Com nova mudança de gestão dos conselheiros e retorno aos conflitos, as equipes, ainda empoderadas, passam a demandar da gestão do nível Central maior atenção às suas demandas.

Para amenizar os conflitos entre o corpo de profissionais e os conselheiros, a SMDS inicia um processo de discussão e pactuações da dinâmica de trabalho do órgão, através da criação de Grupos de trabalho, muitos desses provocados pelo Ministério Público, a partir das novas recomendações do CONANDA, sobre o processo de trabalho do órgão, que, segundo os conselheiros tutelares, em 2005, a ONG Escola, demandada pelos mesmos, já havia iniciado.

Em 2009, a Procuradoria Administrativa do Município – PADM provoca a SMDS para documentar e regularizar a dinâmica de atuação instituída nos Conselhos. Para tanto, foi criado pelo Centro de Capacitação da Política de Assistência Social, do CGSIMAS, em continuidade às ações iniciadas pela equipe da antiga escola Carioca de Gestores da Assistência Social, um GT com a participação de um representante de cada equipe dos 10 (dez) Conselhos Tutelares (conselheiros, assessores técnicos e coordenadores administrativos), sendo realizados diversos encontros para discussão e reflexão do processo de trabalho do órgão, bem como atuação das equipes.

Esse processo finda em 2010, sendo apresentado, no ano de 2011, um documento intitulado “Apresentação do Fluxo do Conselho Tutelar”, considerado ao final, pelos Conselheiros da atual gestão, um manual de ‘consulta’, que não poderia ser seguido à risca, mesmo com parecer favorável e validado pela PADM, o que inviabilizou sua efetiva aplicabilidade no processo de trabalho do órgão,

permeando os antigos entraves hierárquicos e funcionais no espaço do CT. Porém a rediscussão de tal documento trouxe a possibilidade de revisão e legitimação de um instrumento comum e sistemático de funcionamento do órgão, que proporcionasse sustentabilidade aos fluxos e ao processo de trabalho.

Com a mudança da Gestão dos Conselheiros para o mandato de 2011-2014, há mais um retrocesso entre a gestão municipal e o corpo de Conselheiros, com a posse, após vitória em processo de escolha, de antigos membros que não aceitaram as pactuações construídas pelo mandato anterior (2008-2011).

Novamente, as equipes de assessoria técnica solicitam posicionamento da gestão perante os assédios vivenciados, apresentando à gestão municipal projeto de Coordenação Técnico-administrativa dos CTs, que previa uma equipe interdisciplinar, formada por profissionais com vivência e conhecimento do processo de trabalho do órgão. Após revisão coletiva de representantes de todas as equipes de assessoria técnica, lotadas nos CTs, o projeto foi reformulado e apresentado à gestão, que – por sua vez - em novembro de 2011, cria uma Coordenação Técnica dos CTs, de atuação centralizada, dentro da então Subsecretaria de Proteção Social Especial da SMDS.

Entretanto a gestão administrativa dos CTs permanece descentralizada, sob a responsabilidade dos dez órgãos de gestão territorial da SMDS, que, nessa época, chamavam-se Coordenadorias de Desenvolvimento Social (CDS). Os profissionais da Coordenadoria Técnica, sem muita autonomia funcional e a sobrecarga com outras atividades, não conseguem atender às demandas técnicas para minimização dos conflitos.

Período 2016

Com a criação da Coordenadoria Geral de Direitos Humanos – CGDH (Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2013), atual Subsecretaria de Direitos Humanos – SUBDH, um novo processo de gestão se inicia.

A CGDH tem como objetivo principal planejar, coordenar e monitorar ações de implementação da Política Nacional de Direitos Humanos no Município do Rio de Janeiro, minimizando práticas discriminatórias que incidem no indivíduo ou em grupos por razão de raça, cor, etnia, gênero, opção religiosa, orientação sexual, dentre outras. Em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de

Diretos Humanos – PNDH 3 (Decreto nº 7.037, 21 de dezembro de 2009; atualizado pelo Decreto nº 7.177, 12 de maio de 2010), busca articular iniciativas e projetos voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito Municipal, pautadas no 1º Plano Municipal de Direitos Humanos: Por um Rio de Direitos (Decreto n.º 39.713 de 09/01/2015, publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro); e, posteriormente, no Programa Rio+ Humanos, parte do Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio 2020: mais solidário e mais humano, e do Plano Plurianual – PPA de 2018/ 2021.

Como principal atividade, a Coordenadoria recebeu a missão de fortalecer e integrar, de maneira sustentável, o Conselho Tutelar no Sistema de Garantia de Direitos do Município do Rio de Janeiro, através de um suporte institucional e técnico-administrativo que garanta e disponibilize os recursos necessários ao desenvolvimento qualificado do seu processo de trabalho e funcionamento, relativos à infraestrutura material e humana. Tendo como eixo norteador desse trabalho:

- Aprimorar a gestão dos Conselhos Tutelares pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, através da reestruturação do fluxo institucional na SMASDH, para normatização e atendimento sustentável às demandas de infraestrutura do Conselho Tutelar, em parceria com outros setores da Secretaria;
- Firmar parcerias com Instituições de Ensino-Pesquisa, com vistas à sustentabilidade no processo de capacitação continuada e permanente dos conselheiros tutelares e profissionais que atuam no espaço do Conselho Tutelar;
- Ampliar o número de Conselhos Tutelares no Município do Rio de Janeiro;
- Criação de espaços permanentes de discussão e troca de experiência entre os atores do Conselho Tutelar (conselheiros, equipes de assessoria técnica e apoio funcional), para construção de diretrizes comuns para uniformização do processo de trabalho e instrumentos dos Conselhos Tutelares, assim como minimizar as relações de conflito através da mediação entre os atores envolvidos;
- Garantir interlocução com outros órgãos do Sistema de Garantia de Direitos para criação de parcerias de fortalecimento dos Conselhos Tutelares, para além das Gestões (CT e PCRJ);

- Apoiar relações horizontalizadas entre os Conselhos Tutelares e os demais órgãos do SGDCA, possibilitando o entendimento pertinente quanto ao papel do Conselho Tutelar na defesa dos direitos da criança e do adolescente;

- Criar junto à Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República Federativa do Brasil, mecanismos de monitoramento das denúncias de ameaça ou violação dos Direitos das Crianças e Adolescentes no Município do Rio de Janeiro;

- Garantir a efetiva implantação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA no Município do Rio de Janeiro;

- Desenvolver ações de planejamento, monitoramento e avaliação das ações desempenhadas pelas equipes de assessoria técnica, administrativa e de apoio, a partir da realização de diagnósticos situacionais de cada Conselho Tutelar.

Para a viabilização desses eixos, internamente, a então CGDH criou uma Equipe Multiprofissional de Suporte aos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro, que tinha por objetivo prestar assessoria jurídica. Assim como o suporte: logístico, institucional e funcional.

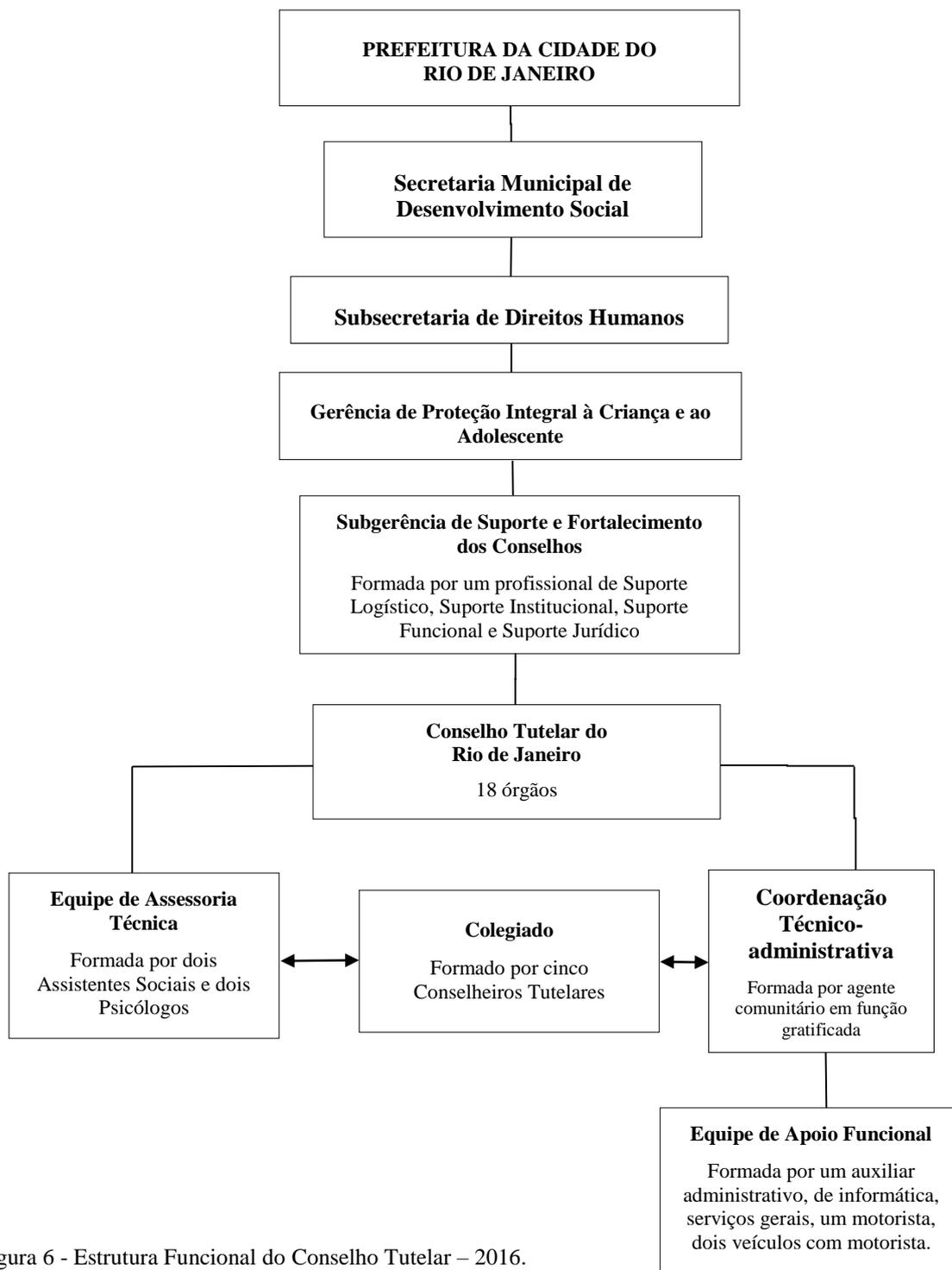


Figura 6 - Estrutura Funcional do Conselho Tutelar – 2016.
Fonte: Criado a partir do Relatório de Gestão SUBDH, 2016.

A estrutura criada na tentativa de operacionalizar os eixos norteadores da atuação junto aos Conselhos Tutelares não conseguiu sobrepor as dificuldades de diálogo e interlocução com os próprios conselheiros tutelares e alguns atores do SGDCA, assim como a vontade política e disposição orçamentária para sustentabilidade e continuidade das ações, transformando alguns eixos em letra morta.

Nas observações da experiência de trabalho, verificamos que o rompimento do diálogo entre conselheiros e gestão inviabilizou a formação dos espaços de discussão, assim como a efetiva promoção de capacitações continuadas a todos os membros do CT. Um exemplo disso foi o baixo índice de conselheiros tutelares participantes do curso de enfrentamento à violência interpessoal, ofertado em parceria com o Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira e Centro Latino Americano de Estudos sobre Violência e Saúde da Fundação Oswaldo Cruz e a Fundação das Nações Unidas para a Infância, no ano de 2015. A opção adotada pela equipe foi intensificar as capacitações ofertadas apenas às equipes técnico-administrativas, sem a busca de estratégias para superação da problemática, aumentando o hiato com os conselheiros tutelares.

A ampliação do número de conselhos tutelares não garantiu, na prática, a efetivação da própria legislação municipal (Lei 5.232/2011) na criação de mais 10 conselhos tutelares, quanto mais o crescimento linear para a equiparação com as recomendações do CONANDA.

O monitoramento das denúncias que chegam ao Conselho pouco conseguiu avançar. Os instrumentos implantados para alimentação manual das equipes administrativas, em planilha excel, e que depende da alimentação final dos resultados por parte do repasse de informações pelos conselheiros, se tornaram instrumentos de operacionalização administrativa do quantitativo de procedimentos e demandas recebidas por cada conselho. Porém sua atividade-fim – levantamento estatísticos das violações da área e resolutividade do órgão, frente às denúncias recebidas, enquanto não implantado o SIPIA – não conseguiu ser atingida.

O eixo mais importante desse processo, mais uma vez, não conseguiu sair do papel: a implantação do SIPIA. Não apenas o município do Rio de Janeiro, mas o estado sofre com a ineficiência das gestões quanto à efetivação dessa ferramenta. Podemos destacar, no município do Rio, três entraves nesse processo: a fragilidade do modelo de implantação adotado pelo governo federal, que condiciona o conveniamento à gestão estadual, criando impasses entre os governos municipais e estadual, pela descontinuidade dos processos; a inadequada estrutura de funcionamento dos conselhos tutelares, quanto à logística de equipamentos necessários e manutenção contínua, com devida destinação

orçamentária; e a garantia de formação continuada dos conselheiros para a potencialização ao uso do sistema. Contudo vontade política e o orçamento criança e adolescente seriam capazes de efetivar esse processo.

A Gerência de Proteção à Criança e ao Adolescente (GPCA) foi legitimada no ano de 2015 - no âmbito da Subsecretaria de Direitos Humanos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS - e tem como finalidade a realização de articulações com os diferentes atores e esferas do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, visando uma atuação de natureza intersetorial, pautada na construção de um diálogo com os responsáveis pelos eixos de promoção, defesa e controle social dos direitos de crianças e adolescentes, de forma a promover a construção de agendas, proposição de novas políticas, projetos e programas, implementação, monitoramento e avaliação de ações já existentes e das novas que são propostas.

Dentre suas frentes de trabalho, está o Conselho Tutelar, através da Subgerência de Suporte e Fortalecimento (Anexo 6.) do órgão, formada por uma equipe multidisciplinar composta por 05 profissionais: Advogado, Assistente Social, Psicólogo, Técnico de Informática e auxiliar administrativo.

Porém, nos documentos, não identificamos ações efetivas da Gerência seja na operacionalização da própria Subgerência, seja na articulação dos Conselhos Tutelares junto ao SGDCA.

No decorrer da gestão, constatamos a realização de dois diagnósticos situacionais (estrutural, humano e em relação à rede local) de todos os Conselhos Tutelares, quando a partir dos problemas encontrados, interna e externamente, foi elaborado um plano de trabalho para criação de fluxos e processos, inseridos no Protocolo de Processos de Trabalho das Equipes de Suporte e Fortalecimento dos Conselhos Tutelares.³³

Outro ponto identificado foi a realização de um estudo técnico quanto à definição das áreas de abrangência para redistribuição territorial dos conselhos tutelares (desmembrados), considerando a partir da aproximação com o Instituto Pereira Passos: região administrativa de referência e continuidade territorial, população total e de 0 a 17 anos de idade, segundo Censo Demográfico de 2010, para ampliação dos conselhos tutelares, em cumprimento à Lei 5.232/2011. Porém

³³ Vide Resolução SMDS nº 063, de 12 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.doweb.rio.rj.gov.br>>

sem considerar as recomendações do CONANDA e da própria Lei, referente ao uso do IDH e os parâmetros sociais da população infanto-juvenil.

Dando continuidade, um processo importante levantado ao analisar os documentos da gestão foi a retomada da discussão sobre o processo de trabalho, inicialmente ocorrida em 2008, envolvendo três representantes de cada equipe, conduzida pela gestão municipal e por setores afins da então SMDS. Tendo como potencialização as ações da Supervisão Técnico-administrativa com as equipes dos CTs, *in loco* e em encontros gerais.

Entretanto observamos que, ao final das discussões, os Conselheiros Tutelares não legitimaram as pactuações realizadas durante as discussões, inviabilizando a publicação do documento completo, sob a alegação de possível violação de sua autonomia e a criação de novas atribuições, a partir de parecer solicitado, por estes, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Nesse processo, destacamos os impasses apresentados nos relatórios da equipe de Suporte, quando conselheiros e representantes de cada Conselho - identificando a continuidade dos trabalhos da Gestão Municipal e supostamente extrapolando as suas atribuições - encaminham à Coordenação Administrativa de cada Conselho uma “Ordem de Serviço nº 001/20015, determinando o funcionamento e o processo de trabalho referente ao serviço de transporte e às equipes de assessoria técnica e apoio funcional, o que gerou um rompimento completo no diálogo entre Conselheiros e Gestão.

Nesses relatos, consta uma avaliação da 1ª Procuradoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e da Juventude – PJTCIJ, que determina: “não aplicabilidade do documento pelas equipes dos CTs; não publicação pelo CMDCA-Rio; sem efeito por violação do artigo 11, da Resolução nº 113/2006, do CONANDA”. E logo solicita à gestão municipal a regulamentação do funcionamento e processo de trabalho do órgão, conforme preconizado no artigo 135 do ECA e na Resolução nº 170/2014 do CONANDA.

Com isso, para o fortalecimento das equipes (técnicos e apoio) do CT subordinadas à SMDS e uniformização do processo de trabalho frente ao SGDCA, a Gestão Municipal - após parecer da PADM e consulta a 1ª PJTCIJ e DPERJ (pelo Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente-CDEDICA) - publica o Protocolo de Trabalho das Equipes de Suporte e Fortalecimento dos Conselhos Tutelares da Cidade do Rio de Janeiro – Resolução SMDS nº 063, em

12 de abril de 2016, contendo a rotina, competências e fluxos pré-definidos que contribuíam para a definição dos papéis internos e externos, relacionados às funções das equipes atuantes no órgão, porém sem evitar o aumento dos embates entre seus membros e a gestão.

Cabe destacar que o Protocolo garante a padronização e uniformização da atuação das equipes de apoio técnico-administrativo do órgão, com definição das competências, criação de instrumentos de coleta e registro de dados sobre denúncias, documentos, atendimentos e procedimentos para geração de informações estatísticas mínimas sobre o órgão, com vistas ao “assessoramento do poder executivo na formulação de políticas públicas (artigo 136, inciso IX, ECA).

Visando, também, legitimar a existência de uma especificidade no trabalho de assessoria técnica e apoio funcional realizado nesses espaços (órgão de defesa e fiscalizador de direitos e não executor de políticas públicas); assim como a necessidade de construção de um processo de trabalho que contemple as peculiaridades do órgão e garanta uma diretriz na atuação dos profissionais, em busca de sua eficiência como canais legítimos para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

O Conselho Tutelar precisa ter subsídios para afirmar o que é necessário, em termos de serviços, em uma dada localidade. O registro dos casos atendidos e dos procedimentos adotados, a identificação do direito violado, do agente violador, dos encaminhamentos realizados e dos resultados obtidos são fundamentais para acumular informações e construir a estatística das demandas que norteará a indicação de políticas sociais, programas e projetos para cada localidade. (ASSIS, 2009, p. 199)

Outro ponto a ser ressaltado é o processo e as ações identificadas dessa Equipe para a implantação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – Módulo Conselho Tutelar (SIPIA CT).

SIPIA Conselho Tutelar é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a violação e aplicação de medidas protetivas dos direitos de crianças e adolescentes. (...) fornecendo diagnósticos e subsídios para os processos de formulação e gestão da política para a infância e a adolescência nos níveis municipal, estadual, distrital e federal. (CONANDA, 2016)

Constatamos que o SIPIA CT, desde a implantação da sua primeira versão, passou várias avaliações e reformulações, foi sempre objeto de reivindicação por

parte dos Conselheiros, suas instâncias representativas e outros atores do Sistema de garantia de Direitos da Criança e Adolescente do Rio de Janeiro. Assim como a inconstância do Governo Estadual, responsável pelo convênio e implantação nos municípios, com a dificuldade logística e material dos Conselhos, potencializaram a não implantação do projeto nos equipamentos.

Entretanto a Secretaria de Direitos Humanos, do Ministério dos Direitos Humanos, através da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, entendendo essa necessidade, criou algumas versões “web”, as quais podem ser acessadas do celular e tablet, porém observa-se a falta de adesão da maioria dos conselheiros do Rio, possivelmente pelas condições logísticas institucionais (disponibilização e manutenção dos equipamentos e conectividade), garantia de consultoria e suporte técnico *in loco*, no período inicial da implantação e implementação, e capacitação continuada dos membros para compreensão dos conceitos, tipificações, funcionalidade e módulos do sistema.

Segundo relatos, a gestão municipal, em 2014, inicia novo processo de oferta de capacitação aos conselheiros tutelares em parceria com o governo estadual, sendo Conselheiros e técnicos capacitados - com três conselhos capacitados. Através de um projeto piloto, realiza a reestruturação logística de um Conselho para a implantação do Sistema e faz o cadastramento dos dados de todas as entidades da rede municipal de proteção inscrita, o CMDCA-Rio, sem lograr êxitos na efetivação do projeto.

Fato interessante é que, em 2015, o governo federal decide realizar convênios diretamente com os municípios interessados, para poder efetivar o projeto, nomeando um Coordenador Municipal em cada cidade, sendo o município um dos primeiros a fazer essa indicação. Mas devido à necessidade de novas atualizações e cortes orçamentários, o projeto é suspenso. Com a Resolução nº 178, de 15 de setembro de 2016, do CONANDA, todo município precisa criar um Comitê Gestor de Implantação e monitoramento do SIPIA CT, que no Rio seria formado por SMASDH, 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e Juventude, CMDCA-Rio, Fundação para a Infância e Adolescência – FIA e Associação dos Conselheiros Tutelares do Estado do Rio de Janeiro – ACTERJ.

O município tem seguido à risca os mínimos estabelecidos em protocolos, cartilhas e legislações para implantação do SIPIA. Mas o que fazer para sair da

curva e de fato garantir mecanismos de implantação? Será que um Comitê é suficiente para garantir a implantação e implementação do sistema? Quando que funções sairão do papel ou legislações não serão necessárias para que compromissos sejam de fato assumidos pelo SGDCA e pelos profissionais que operacionalizam esse Sistema de Garantia? Muitas indagações e poucas respostas a velhos problemas.

Após mais uma tentativa frustrada de implantação do SIPIA CT e compreendendo a importância da geração de dados, a Gestão Municipal inicia - de forma global em cada Conselho - a implantação de instrumentos de registro administrativos padronizados, elaborados e pactuados no contexto da supervisão técnico-administrativa para a coleta das demandas que chegam ao órgão. Foi a primeira iniciativa unificada de produção de dados estatísticos sobre a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente pelo CT.

Constatamos que a gestão descentralizada dos CTs, durante seus 20 anos, contou com vários processos de organização institucional que dificultaram principalmente a produção de dados, sem surtir grandes efeitos na Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no município.

De 1996 a 2003, quando os Conselheiros eram “responsáveis” pela organização da dinâmica do órgão, identifica-se a inexistência de mecanismos de registro de dados administrativos, ainda que particularizados por CT, que pudessem auxiliar na realização de um diagnóstico institucional e da rede local sobre as demandas dos usuários e a oferta de serviços socioassistenciais. De 2003 a 2013, o que se tem são dados realizados pelas equipes de assessoria técnica de cada equipamento, com instrumentos personalizados por cada equipe, sem uma unidade em relação à coleta de dados e sob o recorte dos atendimentos realizados por estas, e não global do órgão. Já a partir de 2014, com o processo de padronização dos processos de trabalho do CT, os dados passam a ficar mais uniformes, porém não fidedignos à demanda do órgão, devido à resistência do registro dos dados por parte de alguns conselheiros.

Nesse novo processo de gestão, são recriadas as Supervisões Técnico-administrativas aos Conselhos Tutelares, sendo um espaço de interlocução permanente entre a gestão municipal (nível central e coordenadorias de área) e as equipes de assessoria técnica e apoio funcional dos CTs.

Constatamos que nas atividades de Supervisão eram previstas atividades *in*

loco, com visitas aos Conselhos Tutelares para realização de reuniões com toda a equipe do CT (Conselheiros, assessores técnicos e apoio funcional), com vista à discussão dos processos de trabalho – respeitada a autonomia do Colegiado nas deliberações dos casos e dos Assessores Técnicos quanto aos instrumentos metodológicos para atendimento dos mesmos – e minimização dos conflitos internos; atividades gerais, com reuniões com representantes de todos os Conselhos Tutelares, divididas por categorias funcionais, para gestão da informação e padronização dos instrumentos técnicos, administrativos e logísticos, de funcionamento do órgão; elaboração e execução de um Plano de Capacitação das equipes técnico-administrativas, com firmamento de parcerias entre instituições de ensino e pesquisa; atividades de fortalecimento do SGDCA, com estreitamentos de fluxos e articulação com a rede local dos Conselhos.

Devido à diminuição do corpo funcional de servidores, ausência de concursos públicos, assim como a necessidade de se garantir minimamente uma estrutura material e humana técnico-administrativa, seguindo as mudanças na legislação, que determinam a previsão de dotação orçamentária aos CTs, e constante pressão dos conselheiros tutelares, a gestão municipal foi obrigada a elaborar estudo para criação do convênio de gestão integrada de fortalecimento dos Conselhos Tutelares, evitando judicialização e ações civis públicas sobre o funcionamento do órgão.

Após esse processo de elaboração e aprovação da gestão, considerados os ‘gordos cortes’, o orçamento municipal para os Conselhos Tutelares pôde ser ampliado, contemplando a manutenção de todos os equipamentos existentes, tanto com recursos logísticos e operacionais, como humanos, para funcionamento do órgão. Com ele, foi criada uma configuração profissional para a composição, mínima, das equipes de Apoio Funcional – Coordenador Administrativo, auxiliar de informática, auxiliar administrativo, auxiliar de serviços gerais e motorista – e garantia da Assessoria Técnica interdisciplinar paritária – psicólogos e assistentes sociais, reflexo dos processos de escassez de mão de obra concursada.

Esse processo retoma o pleito dos conselheiros de 1996, na defesa pela precarização dos vínculos e fragilidade das relações de trabalho, a partir da contratação de psicólogos (dois profissionais), auxiliar administrativo, de informática e serviços gerais, motorista (para condução dos carros próprios – doze) e dois veículos, vinculados a uma cooperativa, em todos os Conselhos. Há

de se evidenciar que os 12 veículos próprios são provenientes do Kit de equipagem fornecido pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – aos municípios conveniados –, que resultou na necessidade de alteração na destinação orçamentária do município aos 12 conselhos tutelares, existentes à época.

Quadro 5 - Convênio Gestão Municipal Conselhos Tutelares

1996	2006	2016
Sem Convênio próprio – destinação através do Convênio da SMDS, que atendia a todos os equipamentos (material e funcional)	Sem Convênio próprio – destinação através de Fonte 100 e convênio de Gestão Integrada das Coordenadorias de Assistência Social	Convênio Próprio (desde 2011) – inicialmente apenas infraestrutura material e veicular, a partir de 2014, absorve a questão dos recursos humanos do CT: Valor global do convênio- R\$ 23.723.547,09

Fonte: Criada com base na pesquisa de campo 2017/2018.

O Convênio de Fortalecimento dos Conselhos Tutelares, acima citado, é reflexo da inclusão para cumprimento de meta municipal obrigatória de cada setor, no ano de 2014, dos conselhos tutelares no Plano Plurianual 2014-2017 e no Planejamento Estratégico da Prefeitura, com os produtos: Conselho Tutelar Implantado e Conselho Tutelar Mantido. Devido a esse fato, o convênio de Gestão Integrada dos conselhos tutelares, responsável apenas pelos suprimentos de materiais de consumo, sofreu grande mudança, tornando-se Convênio de Fortalecimento dos Conselhos Tutelares no ano de 2014, sendo assinado no valor global de R\$ 10.574.913,11, o triplo do valor dos convênios anteriores, mas considerando a proporcionalidade do número de conselhos a ser implantados durante seu processo de vigência.

Cabe registrar que - nessa estrutura de suporte aos Conselhos Tutelares - foram inseridos outros setores da SMDS: como as Coordenadorias de Desenvolvimento Social (CDS), responsáveis pelo gerenciamento administrativo local dos recursos humanos, lotados nos equipamentos municipais da SMDS, em sua área de abrangência, incluindo-se aí as equipes técnicas e administrativas dos Conselhos Tutelares; o CGSIMAS, que tem como propósito coordenar a gestão dos profissionais, concursados e conveniados, no que se refere à definição de perfil, recrutamento/seleção e, em conjunto com a CDS, admissão/demissão,

lotação e movimentação do corpo que compõe a estrutura técnico-administrativa dos Conselhos Tutelares, indicados e mantidos pela SMDS; a Administração Setorial – ADS, responsável pela logística de aquisição de materiais permanentes e de consumo; o Demanda (subdivisão da ADS), que realiza a ordenação de despesas relacionadas ao convênio de Gestão Integrada - GI, para fortalecimento dos Conselhos Tutelares, após o aval de execução da CGDH; e a Assessoria de Engenharia responsável pelas obras de reparo nos equipamentos.

Dito isso, façamos uma pequena comparação entre os processos de gestão ao longo desses 20 anos.

Tabela 5 - Demonstrativo da Gestão Municipal

1996	2006	2016
10	0	18
10	10	18
10	90	77
40	5	98
—	30	113
—	—	32

Fonte: Dados coletados durante a pesquisa, 2017/2018.

O que podemos observar - no quadro comparativo - é uma inversão no quantitativo entre profissionais concursados e contratados, reflexo de um movimento global e linear de redução da política de valorização do serviço público, sem realização de concursos públicos para reposição dos postos de trabalho, assim como substituição desses postos por profissionais fornecidos por convênios firmados com organizações não governamentais – ONG, seja sem fins lucrativos ou da iniciativa privada. Sem previsão de concurso público na área social e da anunciada crise financeira que tem gerado cortes de orçamento para contratação/manutenção de funcionários, o município do Rio de Janeiro flexibiliza e terceiriza, cada vez mais, sua mão de obra com o aumento da demanda populacional por serviços, ocasionando a implantação de equipamentos da própria Assistência Social e exigindo a redistribuição dos já existentes.

No período de 1996, a equipe de apoio técnico-operacional dos CTs era composta, em sua maioria, por profissionais contratados, sendo: 02 auxiliares

administrativos, 01 pedagogo ou sociólogo, 01 psicólogo (contratados) e 01 assistente social (concurado).

As capacitações eram ofertadas prioritariamente aos conselheiros tutelares por entidades não governamentais, através de edital firmado com o CMDCA, tais como: Bento Rubião, Projeto Legal, Fundação São Martinho. Os profissionais eram contratados pelos convênios das coordenadorias administrativas de cada área, através dos convênios de Gestão Integrada – GI.

Em 2006, a equipe de apoio técnico-administrativo dos CTs era composta por: 01 coordenador administrativo (concurado), 04 administrativos, sendo 01 do final de semana (concurados), 01 auxiliar de serviços gerais (concurado), 03 assistentes sociais (concurados), 01 psicólogo (concurado ou conveniado), 02 veículos cooperativados com motorista.

Importante salientar que devido à implantação da Escola Carioca de Gestores, ex-Centro de Capacitação na Política de Assistência Social e atual Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente – GDEP, ocorre uma mudança na oferta de capacitação aos profissionais, sendo ofertada tanto à equipe de assessoria técnica, quanto aos Conselheiros tutelares, esses últimos a partir da demanda do CMDCA, principalmente como prerrogativa do processo de escolha dos membros. Porém permeada pela resistência dos Conselheiros Tutelares em receber capacitação pela gestão pública, o que dificulta a contabilização de oferta/procura.³⁴

Com a implantação da Supervisão Técnico-administrativa em 2015, surge uma sistemática de capacitações ofertadas aos profissionais das equipes de assessoria técnica e apoio funcional, sendo realizadas ao todo 10 capacitações, com um total de 423 profissionais capacitados.

Já em 2016, com o crescente aumento de aposentadoria na gestão municipal e o convênio de Fortalecimento dos Conselhos Tutelares: 01 coordenador administrativo (concurado), 01 auxiliar administrativo, 01 auxiliar de informática, 01 auxiliar de serviços gerais, 01 motorista – apenas em 12 CTs – (conveniados), 02 assistentes sociais (concurados), 02 psicólogos (conveniados) e 02 veículos cooperativados com motorista.

Cabe um destaque inicial: antes da criação da CGDH, existiam 12 (doze)

³⁴ Dados referentes à capacitação, apenas disponíveis a partir de 2009, sem condições de análises comparativas.

Conselhos Tutelares distribuídos pelo Município. No primeiro ano de gestão, conseguiu-se a ampliação desse número para 15 (quinze) Conselhos, com a meta de se chegar a 20 CTs, como determina a legislação municipal. Porém, ao final da gestão, no ano de 2016, a meta de 20 conselhos tutelares não foi atingida, finalizando com 18 conselhos na cidade. Nesse universo, mesmo com todo o déficit, o Rio de Janeiro possui o maior quantitativo de corpo funcional dos Conselhos Tutelares, à custa de um processo de precarização implantado pela Prefeitura, sendo: 90 (noventa) conselheiros tutelares, 98 (noventa e oito) profissionais contratados e 77 (setenta e sete) concursados.

Evidenciamos, no subcapítulo anterior, a necessidade de criação de uma Coordenação de Gestão Técnica e Funcional de Fortalecimento dos Conselhos Tutelares, visando evitar as sobreposições observadas durante o ano de 2017, no período da pesquisa, com a criação de uma Coordenação de Apoio aos CTs, ligada à Casa Civil. Tal Coordenadoria, mobilizada por articulação de um grupo de conselheiros, intitulados representantes dos Conselhos no município, mesmo sem a nomeação de um coordenador (até o fim dessa pesquisa), suspendeu as ações de acompanhamento logístico e funcional da Subgerência de Suporte e Fortalecimento aos Conselhos da SUBDH, o que conseqüentemente desmobilizou a equipe multiprofissional que a compunha, passando suas funções de gestão logística para Subsecretaria de Proteção Social Básica e Especial.

Porém, devido a não alteração da lei municipal, a responsabilidade de gestão financeira permaneceu com a SMASDH, ficando praticamente 1 (um) ano com as atividades suspensas pelos impasses com a Casa Civil. No meio desse processo, a gestão dos conselhos retrocede mais uma vez, com pactuações que voltam a dar independência aos Conselheiros Tutelares na gestão do órgão, com a criação de um Conselho Consultivo que suspende as negociações com Brasília para implantação da Coordenação Municipal do SIPIA; criando impasses no acompanhamento do processo de criação do 1º CTR pelo gestor municipal junto a RIOURBE e nos trâmites de liberação do terreno.

Sobre esse último ponto, é importante elucidarmos a manutenção e firmamento de alguns convênios com o Governo Federal para melhoria na estrutura de alguns espaços. Como foi o caso do convênio de equipagem, firmado com a antiga Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR, destinado a todo Brasil, no início do ano de 2013, que proporcionou a

doação de materiais permanentes – veículo automotivo, computadores desktop, impressoras multifuncionais, bebedouros e refrigeradores – aos 12 (doze) Conselhos Tutelares existentes na ocasião da assinatura do convênio.

Também se faz fundamental ressaltar o convênio que deu embasamento ao projeto “Conselho Tutelar de Referência – CTR”, no qual o Governo Federal financiava por todo o Brasil, através da antiga SDH/PR, uma estrutura mais humana de atendimento à população, com uma arquitetura padronizada, o que possibilita a construção de um novo *layout* para as outras sedes. Cabe ressaltar que esse projeto foi assinado no final do ano de 2016 - a partir de repasse de Emenda Parlamentar - e está em processo de execução pela Empresa Pública de Urbanismo do Rio.

3.4. Contradições e Consensos na Garantia dos Direitos

As constantes alterações no Estatuto da Criança e Adolescente e a revisão das recomendações do CONANDA provocam e respaldam os municípios na reformulação de suas leis municipais, para a consolidação do SGDCA, a implementação de políticas públicas no âmbito local e a descentralização político-administrativa. Assim como evidenciam a necessidade de ampliação do número de Conselhos Tutelares; a importância de dotação orçamentária para implantação, manutenção, funcionamento e capacitação continuada de seus membros; criação de sanções para evitar o abuso de poder político, econômico, religioso e uso indevido institucional e dos meios de comunicação; a fiscalização no cumprimento das atribuições e dedicação de seus membros quanto ao atendimento às demandas da população usuária no horário de funcionamento na sede do órgão; fortalecimento do caráter colegiado das decisões tomadas; prestação de contas, por parte de seus membros, à população; e estabelecimento de regime disciplinar (Brasil, 2014).

O que se tem observado na prática profissional, em sua maioria, são respostas improvisadas para a implantação dos Conselhos nos Municípios, sem qualquer coordenação ou supervisão nacional, que dificultam uma uniformidade do trabalho tanto por parte dos atores que os compõem, quanto dos gestores que fornecem o suporte técnico, administrativo e financeiro necessário ao seu

funcionamento. Esse imprevisto, em sua maioria, é fruto do contexto socioeconômico e político, instaurado no país, que tende a prejudicar a efetivação do Sistema de Garantia de Direito e as políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes.

Tais improvisos colocam em risco a execução das próprias prerrogativas legais que auxiliam e potencializam a violação de direitos.

Um dos grandes canais de comunicação e denúncia da violação de direitos no Brasil, entre a sociedade e o poder público, é o Disque Direitos Humanos Nacional, o conhecido disque 100. Desde sua implantação, tem potencializado imensamente o combate a diversos tipos de violência perpetrados contra crianças e adolescentes.

Durante seu processo de constituição, essa ferramenta passou por algumas variações³⁵:

1º - Como Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Criança e Adolescentes, em 1997, coordenado pela Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência – ABRAPIA;

2º - Sob a coordenação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República, em 2003, com o período de atendimento limitado;

3º - Em 2006, passa a receber denúncias através do número 100, mas apenas em 2010 - quando se cria o Disque Direitos Humanos - é que passa a receber denúncias 24h por dia.

Com base no Balanço das Denúncias de Violações de Direitos Humanos de 2016³⁶, a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos – Disque 100, Portal Humaniza Redes e Aplicativo Proteja Brasil – recebeu um total de 76.171 denúncias envolvendo crianças e adolescentes, sendo 72.738 encaminhadas aos Conselhos Tutelares de todo o país; porém apenas 8.307 respostas foram recebidas pela Ouvidoria, o que equivale a 11,42% dos encaminhamentos. Cabe destacar que o Estado do Rio de Janeiro ocupa o 2º lugar no ranking de denúncias recebidas pela Ouvidoria Nacional, com o número expressivo de 14.378 e encaminhadas a todo Sistema de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes

³⁵ MENDONÇA, V. N. T. O Disque 100 e o Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. In: MIRANDA, H (org.). Novos Desafios dos Conselhos Tutelares – Instrumento de Orientação Metodológica. Recife: Linceu, 2014. p. 55-65.

³⁶ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. SDH. Balanço das Denúncias de Violação dos Direitos Humanos de 2016. Brasília, DF: Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, 2016. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/disque100/balanco>> Acesso em: 31 março de 2017.

do Estado. Esses dados alertam para preocupações quanto à efetivação das atribuições do órgão, por parte de seus agentes políticos, assim como a importância de capacitações continuadas e permanentes para o fortalecimento desse exercício.

Nesse contexto, fazemos uma breve análise dos dados recebidos pelo Disque 100, de 2011 a 2017, referentes ao Estado e Município do Rio de Janeiro.

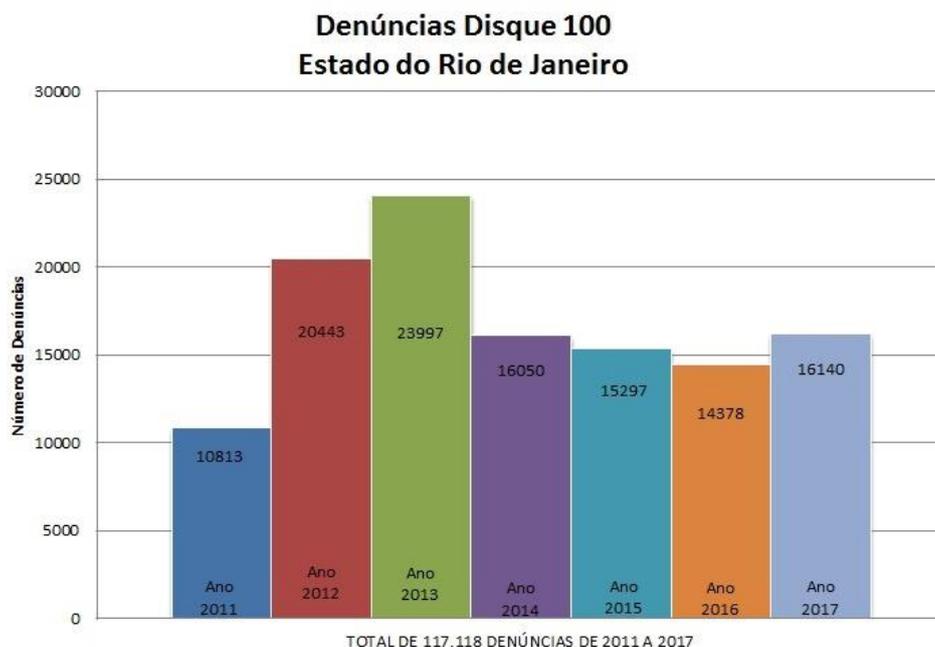


Gráfico 5 - Denúncias Disque 100 do Estado do Rio de Janeiro – 2011 a 2017.
Fonte: Balanço Geral Disque 100 – 2011 a 2017.

No gráfico acima, podemos verificar o acumulado de denúncias direcionadas ao Estado do Rio de Janeiro, que totalizam 117.118 denúncias de 2011 a 2017. Envolvendo todos os tipos de violações tipificadas pelo Disque 100 (criança e adolescente, igualdade racial, LGBT, pessoa idosa, pessoa com deficiência, pessoa em restrição de liberdade, pessoa em situação de rua, outros), sem especificar também o local de recebimento – Central de atendimento, Aplicativo, Web, Ouvidoria, humaniza redes.

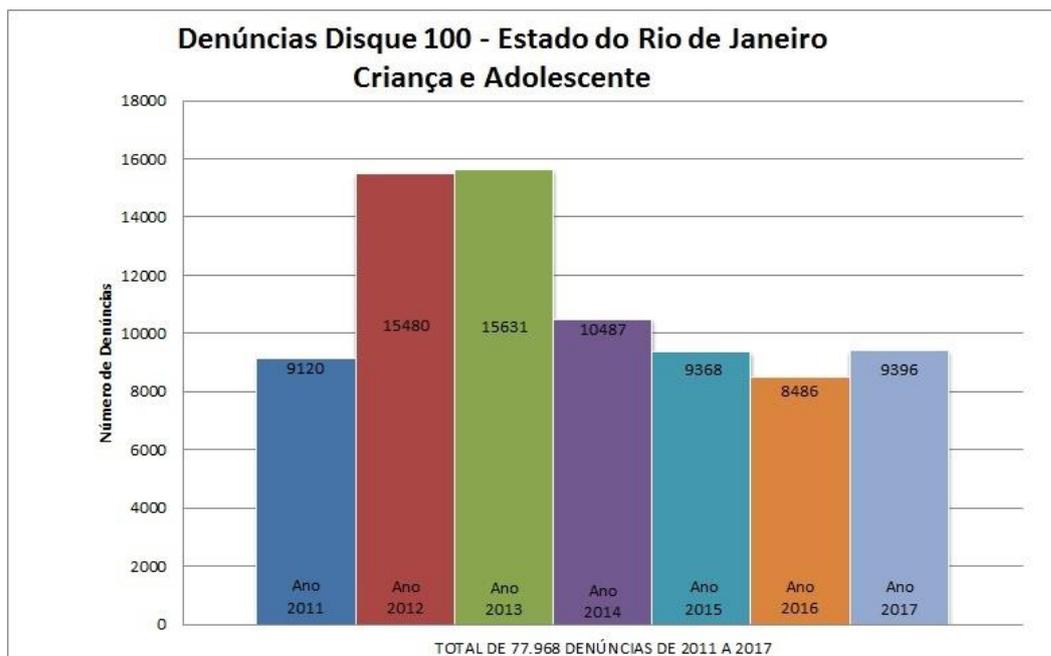


Gráfico 6 - Denúncias Disque 100 – Estado do Rio de Janeiro Criança e Adolescente.
Fonte: Balanço Geral Disque 100 – 2011 a 2017.

No Gráfico 6, observamos apenas as denúncias referentes a crianças e adolescentes, encaminhadas ao Estado do Rio de Janeiro, no qual constatamos que em um total de 117.118 – 77.968 denúncias foram de violação de direitos desse público, em torno de 66,58% das denúncias encaminhadas ao Estado do Rio de Janeiro.

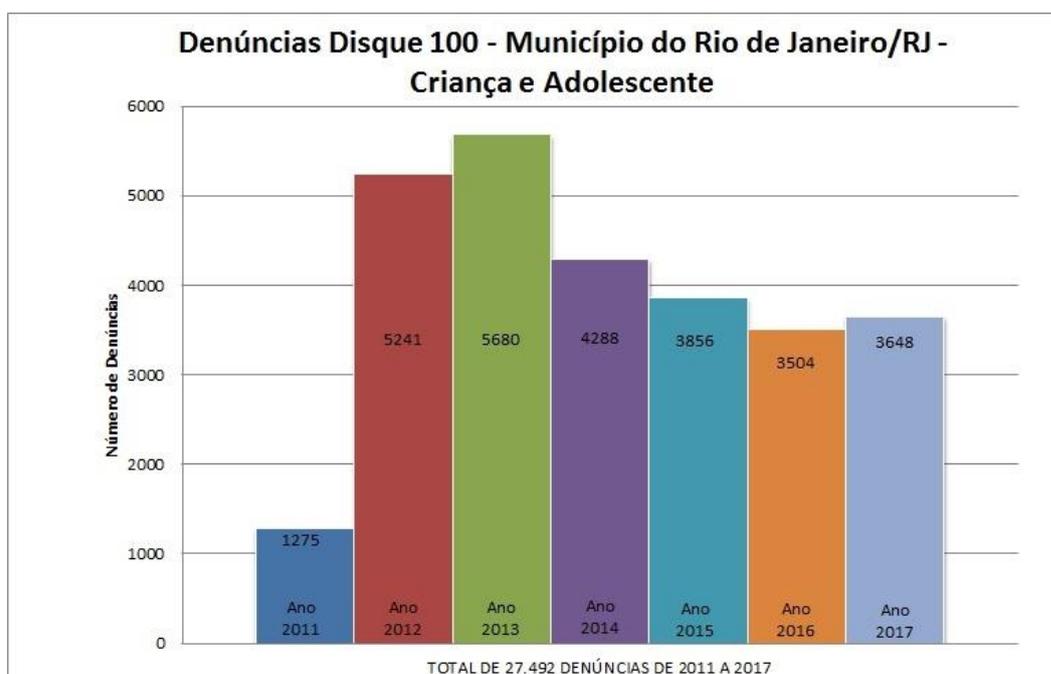


Gráfico 7 - Denúncias Disque100 – Município do Rio de Janeiro/RJ – Criança e adolescente.
Fonte: Balanço Geral Disque 100 – 2011 a 2017.

No Gráfico 7, vemos o quantitativo das denúncias do Disque 100 recebidas pelo Estado do Rio de Janeiro, que são provenientes do Município do Rio de Janeiro, referente à criança e ao adolescente, cerca de 35,26% das denúncias de todo o estado.



Gráfico 8 - Denúncias do disque 100 encaminhadas e respondidas pelo Conselho Tutelar - Município do Rio de Janeiro/RJ.

Fonte: Balanço Geral Disque 100 – 2011 a 2017.

O Gráfico acima demonstra todas as denúncias encaminhadas pelo Disque 100 aos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro. Sendo que a torre maior se refere ao quantitativo de denúncias encaminhadas para averiguação e a menor, o quantitativo de respostas recebidas pelo Disque 100.

Das 23.776 denúncias encaminhadas durante os anos de 2011 a 2017, apenas 1.664 denúncias foram respondidas ao Disque 100, o que significa 7% das denúncias encaminhadas. Um dado bastante preocupante que pode nos remeter a ‘N’ fatores: o não reconhecimento pelos Conselhos Tutelares do Disque 100 como parte integrante do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes; o não cumprimento de suas atribuições por parte dos Conselheiros Tutelares; a necessidade de mecanismos mais eficazes de fiscalização e controle social aos órgãos de defesa dos direitos dos nossos infantes; a eficácia, eficiência e despreparo do órgão frente ao melhor interesse da criança e do adolescente, entre outros.

Concomitante a esse dado, constatamos durante a pesquisa - a partir de dados observados enquanto Supervisora Técnico-administrativas na Subsecretaria

de Direitos Humanos - um número significativo de Conselheiros Tutelares destituídos ou indicados para destituição de seus mandatos, junto à Corregedoria dos Conselhos Tutelares do CMDCA-Rio, entre os anos de 2013 a 2016, no município do Rio de Janeiro, por descumprimento de suas atribuições, principalmente no que diz respeito ao acúmulo de denúncias de violação de direitos não averiguadas. Um dos conselheiros possuía sozinho mais de 200 denúncias não averiguadas.

O que leva um agente a passar de defensor a violador de direitos? Qual a importância da fiscalização das ações do conselho e prestação de contas à população que o elegeu?

É fundamental o cuidado e a visibilidade no sentido de não transformarmos instrumentos legítimos de luta ao enfrentamento de uma ordem social de desigualdade, como o ECA – e todos os mecanismos que o mesmo traz de inovador –, em um potencializador dessa mesma desigualdade, assim como reprodutor de uma violência silenciosa, em nome da efetivação de direitos: a institucional.

De acordo com os ideais que escreveram o Estatuto, seria o movimento social que orientaria os caminhos para a garantia dos direitos e a ele subordinar-se-iam tanto o Poder Executivo quanto o Judiciário. Dessa forma, o ECA enfrentou a subjetividade penal que nos atravessa, propondo desjudicializar o campo da garantia dos direitos, ao construir conselhos participativos responsáveis por formular políticas e gerir movimentos em defesa dos direitos. Não seria, então, um *Juiz Menorista* (como ocorria antes da promulgação do ECA, sob a vigência do Código de Menores) que tomaria as decisões nessa área, mas o movimento social organizado, os Conselhos de Direitos, os conselhos tutelares compostos pela sociedade civil, depositária de mandato popular. (Scheinvar, 2014, p. 148-149)

A própria Resolução nº 170/2014 do CONANDA prevê a criação de sanções na lei municipal para o combate aos abusos e equívocos de poder.

Art. 8º A relação de condutas ilícitas e vedadas seguirá o disposto na legislação local com a aplicação de sanções de modo a evitar o abuso do poder político, econômico, religioso, institucional e dos meios de comunicação, dentre outros.

Para a efetivação da doutrina de proteção integral, torna-se imprescindível o funcionamento e integração do Conselho Tutelar às políticas públicas intersetoriais, que para tanto não comportam uma ação autoritária ou independente de nenhum ator do Sistema de Garantia de Direitos. O Conselho Tutelar precisa

estar conectado e em constante interação com os outros membros para a defesa da promoção, garantia e proteção dos direitos da criança e do adolescente, potencializando a política de atendimento, a arrecadação do fundo e a lei orçamentária.

Uma das principais atribuições do Conselho Tutelar é “assessorar o Poder Executivo na elaboração de proposta orçamentária (...)”, mas para tanto é importante ter um mínimo de conhecimento sobre as etapas do ciclo orçamentário, similares nas esferas de Governo, guardadas as devidas especificidades, previstas nos incisos I a III do art. 165 da CF/1988: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Quadro 6 - Ciclo Orçamentário

PLANO PLURIANUAL	PPA	É constituído por programas com indicadores e ações com metas qualificadas para 4 anos.	A elaboração dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. No entanto o Poder Legislativo pode modificá-los por meio de emendas, quando os referidos projetos são enviados para discussão e votação.
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	LDO	Explicita as metas e prioridades para cada ano.	
LEI DO ORÇAMENTO ANUAL	LOA	Provê recursos para execução das ações necessárias para alcançar as metas.	

Fonte: Versão preliminar do Plano Municipal de Assistência Social – 2018-2021.

Na formulação orçamentária, cada esfera de Governo – Federal, Estadual e Municipal – necessita apresentar anualmente, através do Poder Executivo, propostas a serem enviadas ao Legislativo, que – por sua vez - discutirá e fará a votação, aprovando ou não. Anterior a isso, é realizado o que foi pactuado e liquidado do ano anterior.

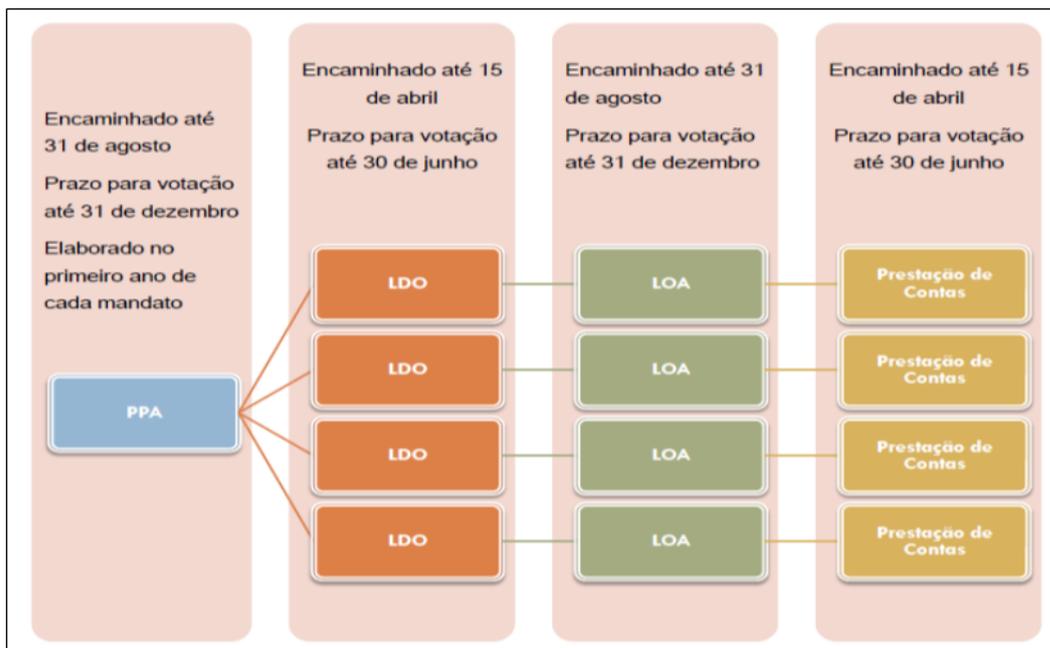


Figura 7 - Interação PPA – LDO – LOA

Fonte: Publicação “Lugar de criança é no Orçamento Público”, 2012. Disponível em: <<https://cedecarj.files.wordpress.com>> Acesso em: 31 maio de 2018.

O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato de cada prefeito e vigora do ano subsequente de sua aprovação até o primeiro ano de mandato do próximo governante.

A LDO é compatível com o PPA, explicando, a cada ano, todas as metas e projetos que o compõem, objetivando definir as prioridades do governo a serem realizadas no ano seguinte, orientando o orçamento anual.

A LOA discrimina todas as receitas estimadas para a arrecadação e as despesas para o período estimado na LDO, que darão concretude às metas propostas pelo PPA. Importante entender que nenhum gasto público será efetuado sem que os recursos estejam previstos nessa lei.

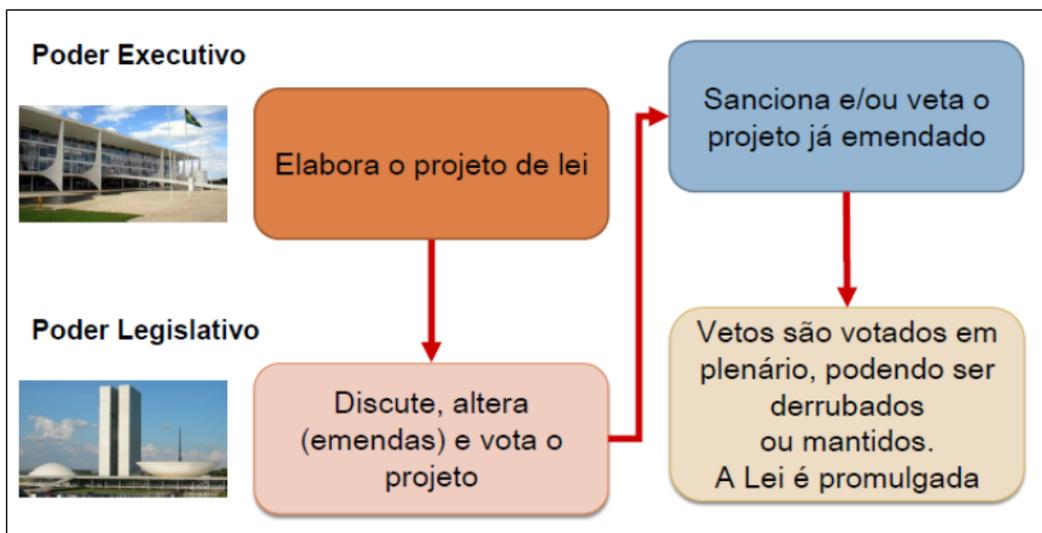


Figura 8 - Trâmite Legal.

Fonte: Publicação "Lugar de criança é no Orçamento Público", 2012. Disponível em: <<https://cedecarj.files.wordpress.com>> Acesso em: 31 maio de 2018.

Todo esse processo é iniciado no primeiro ano de mudança de cada governo, com prazo determinado, para elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual – PPA pelo Poder Executivo, que passa pelo mesmo percurso das outras leis no Poder Legislativo.

Anterior a isso, é importante que ocorra a sistematização e identificação das demandas da política para infância e adolescência pelo Conselho Tutelar – atentando para a Lei Municipal nº 1.092/ 2015, que cria o orçamento criança e adolescente na cidade do Rio de Janeiro –, apontando as lacunas, déficits e necessidades para subsidiar a formulação de políticas públicas no campo da educação, saúde, segurança pública e assistência social, chegando até o Poder Executivo para contemplação nas referidas legislações.

É primordial que para maior assessoramento ao Poder Executivo municipal na elaboração da proposta orçamentária, os Conselhos tenham conhecimento da porcentagem legal, conforme Constituição Federal de 1988, da composição orçamentária dos direitos sociais obrigatórios, referente a cada ente federativo: Saúde = valor empenhado no exercício anterior + variação do PIB (União) + 12% (Estado) + 15% (Município); Educação = 18% (União) + 25% (Estado) + 25% (Município).

Para eficácia da citada sistematização, a implantação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA é fundamental, porém não inviabilizador da apresentação dos dados.

Estão à disposição os dados do Orçamento da Criança e do Adolescente – OCA, realizado pelo Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro – FPO-RJ³⁷, que tem desenvolvido pesquisas no município do Rio de Janeiro, ligadas a essa temática, e que podem facilitar a efetividade das atribuições do Conselho Tutelar. O Fórum faz um acompanhamento orçamentário de todo o orçamento municipal.

Uma das pesquisas versa sobre o orçamento do município do Rio de Janeiro, relacionado às principais políticas orçamentárias, exclusivas e não exclusivas, ligadas ao tema criança e adolescente, que são: Saúde (saúde, habitação e saneamento), Educação (educação, cultura, esporte e lazer) e Assistência Social (assistência social e direitos da cidadania).

Esse estudo acompanha o orçamento dessas políticas desde 2002, do qual apresentamos uma pequena extração de dados.

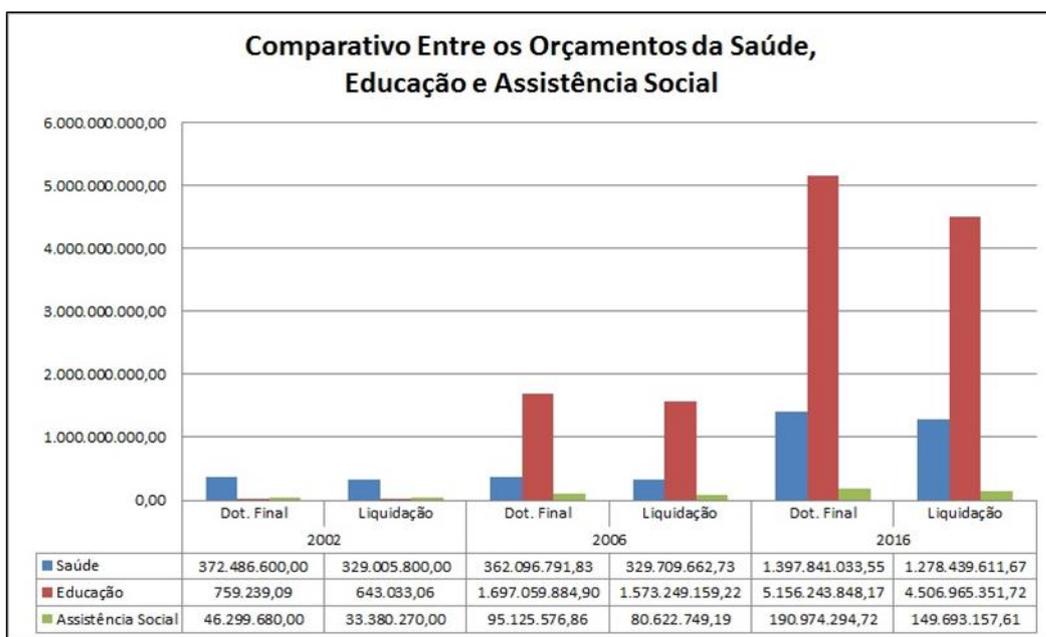


Gráfico 9 - Comparativo entre os Orçamentos da Saúde, Educação e Assistência Social.

Fonte: Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro, 2018.³⁸

Como o FPO-RJ não possui dados referentes aos anos de 1996, realizamos um recorte referente aos anos de 2002, 2006 e 2016, relacionados ao orçamento não exclusivo a criança e adolescente, da política de Saúde, Assistência Social e

³⁷ O FPO-RJ estuda o orçamento público com a missão de avaliar as prioridades políticas para garantir o bem-estar social. Disponível em: <<https://medium.com/@FPO.RJ>>. Acesso em: 31 maio de 2018.

³⁸ Planilha “Orçamento do OCA 2002 a 2017”, disponibilizada via e-mail pelo FPO-RJ. Maiores informações: <fporiodejaneiro@gmail.com>

Educação, sem os temas relacionados às pastas (cultura, esporte e lazer, habitação, saneamento, direitos da cidadania).

Referente à Saúde, constatamos que a mesma não possui destinação orçamentária exclusiva para a política da criança e do adolescente. Já em relação à Educação, o orçamento é exclusivo a ações voltadas diretamente para a promoção da criança e do adolescente. Na Assistência Social, a destinação orçamentária se divide entre orçamento não-exclusivo e orçamento exclusivo.

Importante destacar a necessidade de conhecimento do orçamento destinado das políticas públicas que envolvem os direitos da criança e do adolescente, com vistas ao levantamento de questões que potencializam o debate e a assessoria na formulação de políticas públicas com seus avanços e retrocessos, necessidades, dificultadores e facilitadores.

Nesta última, faremos uma maior especificação, por ter a responsabilidade legal de financiamento material e humano aos Conselhos Tutelares da cidade.

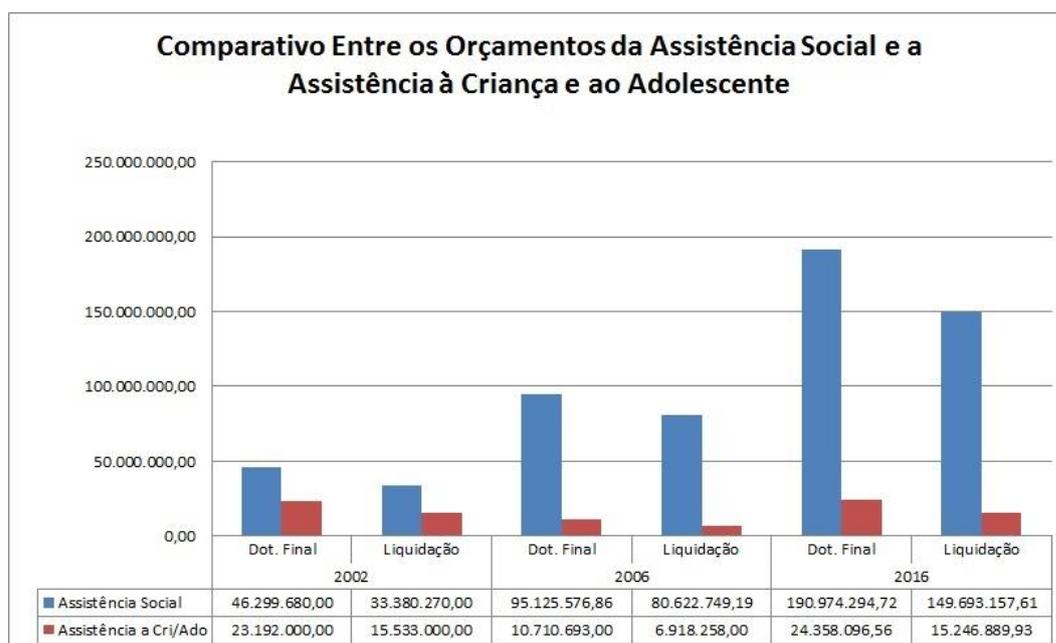


Gráfico10 - Comparativo entre os Orçamentos da Assistência e a Assistência à Criança e ao Adolescente.

Fonte: Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro, 2018.³⁹

No gráfico acima, podemos ver a diferença entre o orçamento da Política de Assistência Social (sem Direitos da Cidadania) - não exclusivo à criança e ao

³⁹ Planilha “Orçamento do OCA 2002 a 2017”, disponibilizada via e-mail pelo FPO-RJ. Maiores informações: <fporiodejaneiro@gmail.com>

adolescente - e o orçamento exclusivo à criança e ao adolescente, referente aos anos de 2002, 2006 e 2016. Verificamos uma grande variação entre a dotação orçamentária final da Assistência a Criança e Adolescente, o que de fato foi liquidado nos anos de 2002 e 2016. Outra observação é o aumento da dotação de 2006 para 2016, que pode estar relacionado ao orçamento referente ao Convênio de Fortalecimento dos Conselhos Tutelares, assinado no ano de 2016 e previsão do órgão no PPA 2014-2017 (ver Quadro 5).

Destacamos também, nesse processo de sistematização das demandas relacionadas à política para infância e adolescência pelo CT, o monitoramento das denúncias envolvendo crianças e adolescentes, que requerem a atenção do gestor.

Para a execução dessa função, cabe ao município a criação de termo de cooperação com o serviço de Ouvidoria do Disque 100, conforme realizado por outros municípios do Brasil, para recebimento das denúncias encaminhadas aos órgãos municipais, referentes às violações envolvendo crianças e adolescentes. Com o intuito de subsidiar uma melhor resolutividade dos casos e valorização desse importante mecanismo de denúncia, seja junto aos Conselhos Tutelares, como aos equipamentos socioassistenciais.

Outra ferramenta que pode ser utilizada para a eficácia do art. 136 do ECA são os instrumentos de padronização do órgão Conselho Tutelar, instituídos pelo Protocolo de trabalho das equipes de suporte e fortalecimento dos Conselhos Tutelares da Cidade do Rio de Janeiro (Resolução SMDS nº 063/2016). Tais ferramentas auxiliam na criação de dados estatísticos, até o momento, frágeis ou inexistentes, para Política da Criança e Adolescência no Município.

Um forte fator de contradição é o uso indevido da autonomia, que ao ser utilizada de maneira individualizada, por cada membro, gera um “choque” de autonomies na prática, o qual ocasiona equívocos de entendimento também com as autonomies ético-política das categorias profissionais que compõem o Conselho Tutelar: Serviço Social e Psicologia. Para minimizar os prejuízos à população usuária, é necessária uma adequação diária dos profissionais, pois tem que repactuar a dinâmica de trabalho do Conselho, junto ao Conselheiro plantonista, inviabilizando um trabalho interdisciplinar e uma organização teórico-metodológica eficaz.

A dificuldade dos conselheiros tutelares no entendimento do seu papel e desconexão com o poder do Sistema Judiciário gera uma submissão desses às

pressões, mandos e desmandos do MP e TJ, mesmo que equivocados, como às atribuições do órgão, fato também potencializado pelas demandas remetidas de ordem logística, funcional e de infraestrutura do órgão, para atendimento desses atores, em uma espécie de “toma lá, dá cá” - ou o que um dos entrevistado nos estudos de Pires (2010) chama de “síndrome da autoridade”.⁴⁰

É importante que o SGD reconheça o papel do CT na construção da política pública infanto-juvenil.

Segundo esse mesmo estudo (idem), o conselheiro tutelar deveria ser identificado não como um problema ou ameaça à gestão, mas como um sujeito político importante e parceiro para a garantia dos direitos e efetivação das políticas públicas, contrariando toda a construção histórica que se faz no Brasil entre mandatos de conselheiros e gestores municipais.

Tudo leva a crer a necessidade de capacitação continuada e assessoria técnica ao órgão, na construção de uma educação não-formal em Direitos Humanos, conforme o que preconiza o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Os membros do Conselho necessitam estar preparados a lidar com as diferentes áreas do saber, para que se reconheçam enquanto defensores de direitos humanos de crianças e adolescentes, e não de direitos individuais.

Muitas vezes, o conselheiro sabe da sua importância, do seu protagonismo, mas desconhece o seu papel político nesse processo, que está para além de conhecer o Estatuto, de aplicar medidas protetivas ou representações ao MP. Um papel político na organização da comunidade, no empoderamento da sociedade civil para efetivação da política da infância e juventude. Isso tudo através de reuniões nas comunidades - com idosos, jovens, famílias - que mesmo sem o direito ameaçado ou violado possa entender seu papel nesse processo de construção, a partir da divulgação do ECA e do CT.

A falta de formação política desses agentes os levam a lutas equivocadas. Um membro do CT não pode defender o neoliberalismo, as ONGs e agora Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, o estado mínimo para as políticas públicas e direitos sociais da população. Assim como não podem desconhecer o debate dos direitos humanos e - mesmo assim - criticar, a partir do senso comum, defendendo inclusive a redução da maior idade penal; não é um

⁴⁰ Forte relação aos equívocos no uso, por parte dos conselheiros, da característica de autonomia do órgão, processos hierárquicos e relações verticalizadas intra e extrainstitucional.

membro adequado à defesa dos direitos e melhor interesse da criança e do adolescente, proposto e conquistado pelo ECA, na ruptura de olhares e paradigmas.

O desenvolvimento de ações sustentáveis é imprescindível ao cotidiano profissional, ocorrendo na produção do conhecimento da intervenção direta, ou em ambas, são também fundamentais para mudança de tais paradigmas.

Essa mudança se justifica pelo contexto atual que estamos vivendo, quando o poder público é chamado a apresentar soluções de curto, médio e longo prazo para a realidade vivenciada pela população infanto-juvenil, no que se refere às situações de risco, exploração, violência e negligência.

Outra contradição é a forte luta por garantia de direitos sociais e a flexibilização da carga horária por parte dos conselheiros, em contraponto à defesa dos processos de precarização dos vínculos das equipes que compõem o órgão, através da terceirização dos profissionais e hierarquização desses ao conselheiro, adquirindo, assim, outra atribuição: a de gestor administrativo e funcional do órgão.

A fragmentação das lutas nas equipes dos Conselhos, assim como o próprio órgão no município, quando cada um atua de uma forma, sem uma unidade nos procedimentos e atuação junto à população e aos atores do SGDCA, dificulta o diálogo coletivo e a integralidade das ações em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, da mesma forma que enfraquece o órgão perante a própria sociedade civil e movimentos sociais que, outrora, idealizaram esse órgão como espaço de participação social, e não de elitização, profissionalização ou de propostas conservadoras.

A precarização das prerrogativas e direitos entre conselheiros e profissionais concursados acirrou esse processo de fragmentação das relações, que, segundo Pires, faz-se necessário:

Colocamos como fundamental retornar à humanização no processo e nas relações de trabalho, por mais que as transformações tenham desumanizado. Essa humanização pode oferecer outros mecanismos para olhar a questão das relações de trabalho, possibilitando um reconhecimento do outro enquanto sujeito de projetos, interesses e carecimentos, fazendo com que a bandeira seja carregada não apenas pelos atores que sofrem diretamente a precarização, mas também pelos precarizados de maneira indireta (Pires, 2010, p. 94).

A aproximação à rede de promoção dos direitos da criança e do adolescente auxilia tanto no controle e fiscalização dos serviços que são prestados à população usuária, como na desmistificação do papel do Conselho por parte de profissionais e famílias que, muitas vezes, buscam o órgão para coagir crianças e adolescentes ou desqualificar seu papel, por desconhecerem ou ignorarem, suscitando conflitos no sistema de proteção.

Os conflitos enfrentados fora da instituição estão relacionados à falta de definição de fluxo de atendimento/atribuições de cada ente, o acesso a recursos institucionais e as correlações de forças e organização da política da rede local, às vezes, nos parece um grande obstáculo (Pires, 2010, p. 96).

Os estudos de Pires (2010) trazem mais uma contradição: o baixo índice de notificação de casos por parte dos profissionais da rede. Dessa forma, mais que ignorar o papel do Conselho, os serviços violam o Estatuto da Criança e do Adolescente, embaraçando o trabalho do órgão. Ocorre em alguns casos, também, pelo mal entendimento entre ameaça e violação, quando os profissionais justificam pela incerteza da violação, e não punição da família, inviabilizando que a criança seja protegida pelo SGDCA. Outro fator que causa fragilidade do Sistema é a escassez de acompanhamento das medidas aplicadas por parte dos conselheiros, sem reconhecimento da rede e sem quebrar o possível ciclo de violência. Com isso, casos se perpetuam em alguns Conselhos Tutelares por mais de anos e passando de geração à geração.

O não compromisso dos membros dos Conselhos - assim como dos profissionais que compõem a rede de proteção e promoção com a vida de inúmeras crianças e adolescentes, seja no atendimento humanizado à população usuária, seja na falta de eficácia para resolutividade dos casos e a presteza de atendimentos demandados pela rede nos horários de não funcionamento da sede dos órgãos traz sérios riscos ao SGDCA.

A ausência de integração na prática, seja pelo repasse de competências ou desresponsabilização, gera a ineficiência e fragmentação do Sistema, assim como o descrédito da população usuária aos serviços e ao próprio ECA, tornando-o descartável. Além de inviabilizarem a criação de diagnósticos locais quanto à situação da criança e do adolescente para elaboração de um orçamento consistente e condizente à realidade vivenciada por nossos infantes. Tal fator fortalece a

crecente reprodução de valores conservadores e estigmatizantes que cerceiam e burocratizam cada vez mais os serviços.

Um dos fatores necessários à integralidade das ações do CT é a mudança na construção do processo de trabalho dos Conselheiros Tutelares, que a cada mudança de gestão fragiliza todo o órgão, com retrocessos e contradições, os quais evidenciam a importância desses para a efetivação das atribuições do Conselho Tutelar, contidas no art. 136 do ECA.

Para tanto, destacamos abaixo algumas competências dos conselheiros tutelares fundamentais no processo metodológico de trabalho, produto de discussões promovidas pela gestão municipal, com grupos compostos por representantes de todos os membros do Conselho.

I – Realizar atendimento direto a crianças, adolescentes e suas famílias, bem como visitas domiciliares, conforme área de abrangência de cada Conselho Tutelar, com base nas diretrizes de proteção integral estabelecidas no ECA e na competência estabelecida no art. 147 do ECA, em função de demanda espontânea dos usuários, encaminhamentos da rede socioassistencial e/ou do SGD, desdobramentos e acompanhamento dos casos, garantindo o registro imediato das informações colhidas e ações tomadas no SIPIA.

a) O atendimento inicial será realizado pelo Conselheiro Tutelar, com vistas à identificação das demandas apresentadas pela população atendida. Não havendo violação de direitos, após orientação ao núcleo familiar, deverá ser feito o registro do atendimento em arquivo próprio, para fins estatísticos e, se for o caso, deverá ser dado retorno ao órgão que encaminhou a família;

b) Para proporcionar a avaliação e/ou acompanhamento de cada caso, deverão ser expedidas notificações para comparecimento de pessoas ou instituições;

c) O acompanhamento de cada caso pelo Conselho Tutelar deverá ocorrer com o objetivo específico de monitorar o cumprimento das medidas aplicadas, que poderão ser atualizadas e aperfeiçoadas, até que sejam sanadas as situações de violação de direitos identificadas; já o acompanhamento da família, com vistas à promoção psicossocial de seus membros, deve ser solicitado aos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS dos territórios pelos Conselhos Tutelares;

d) Somente enquanto o SIPIA não for implantado e, após sua implantação, na eventualidade de falta de energia ou problemas técnicos, deverão ser utilizados formulários padronizados para o registro das informações coletadas e ações tomadas nos atendimentos, assim como para futuros levantamentos de dados. Esses formulários devem ser preenchidos de forma legível e consistente e ser inseridos no prontuário físico da família, como forma de garantir a sistematização do histórico de atendimentos e ações relativas a cada família dentro do Conselho.

II – Averiguar, com absoluta prioridade, as denúncias e notificações de maus-tratos recebidas e pertinentes à atribuição do Conselho Tutelar, realizadas por qualquer cidadão ou enviadas pelos serviços de denúncia, rede socioassistencial e SGD, através de visitas de sindicância ao local ou notificações de comparecimento ao Conselho para atendimento, conforme avaliação do Colegiado, com devido registro das informações coletadas e ações tomadas no SIPIA.

III – Aplicar medidas protetivas cabíveis a crianças e adolescentes (art. 101, I a VI do ECA) e/ou medidas de responsabilização dos pais ou responsáveis legais (art. 129, I a VII do ECA), a partir da identificação de qualquer ameaça e/ou violação de direito, de acordo com os princípios estabelecidos no art. 100 do ECA.

a) No caso de medida de acolhimento institucional, a mesma deverá ser acompanhada da Guia de Acolhimento emitida pela VIJI e de relatório circunstanciado do caso, incluindo a justificativa do afastamento da criança/adolescente do convívio familiar, conforme Art. 101, inciso IX, § 3º do ECA;

b) Para promover a execução de suas decisões, os conselheiros tutelares podem:

1) Requisitar serviços públicos à rede socioassistencial, sendo recomendável que as requisições sejam fundamentadas com uma síntese informativa do caso em questão;

2) Representar às autoridades judiciárias os casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

c) Após a emissão dos documentos de aplicação das medidas, o conselheiro fará o repasse ao núcleo familiar, com os devidos esclarecimentos e orientações.

IV – Elaborar relatórios dos casos atendidos e respostas às denúncias e ofícios recebidos, atentando para os prazos estipulados pelos órgãos de denúncia e pelos órgãos de fiscalização do SGD.

V – Solicitar a assessoria da equipe técnica interdisciplinar (orientações, atendimento conjunto ou separado, acompanhamento em visitas domiciliares e visitas institucionais, participação em audiências e elaboração de relatórios técnicos), nos casos em que julgar necessário, considerando a autonomia profissional quanto à utilização dos instrumentos técnicos e a avaliação conjunta quanto à pertinência da intervenção técnica.

VI – Participar de audiências judiciais, quando julgar necessário ou quando for convocado pelo Juízo, conforme organização do Colegiado.

VII – Realizar visitas institucionais e promover/participar de reuniões com a rede socioassistencial e o SGD, tendo em vista:

a) o mapeamento, atualização e articulação da rede de serviços, em prol da primazia do atendimento a crianças e adolescentes;

b) a organização do fluxo de notificação e/ou encaminhamento ao Conselho dos casos suspeitos ou identificados de violação de direitos de crianças e adolescentes;

c) o monitoramento do cumprimento das medidas aplicadas pelo Conselho.

VIII – Socializar informações sobre as articulações feitas com a rede de serviços, dando visibilidade às mesmas nas reuniões de colegiado, bem como junto à equipe de assessoria técnica.

IX – Promover e participar de reuniões e/ou estudos de casos sistemáticos com a equipe de assessoria técnica do Conselho, bem como com a rede de serviços e outros órgãos que compõem o SGD, com o intuito de traçar estratégias para a efetiva proteção integral das crianças e adolescentes atendidos e dar resolutividade aos casos.

X – Participar da criação de mecanismos de monitoramento do cumprimento das medidas aplicadas pelos Conselhos Tutelares, em conjunto com a equipe de assessoria técnica e com os órgãos fiscalizadores do SGD.

XI – Fiscalizar entidades governamentais e não governamentais da rede socioassistencial, registradas no CMDCA-RJ, quanto à qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido, de acordo com as determinações do Art. 90, § 3º, inciso II do ECA.

XII – Contribuir na criação e atualização dos formulários oficiais de uso do Conselho Tutelar, bem como na elaboração de materiais de divulgação sobre o papel e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, em parceria com a SMDS/CGDH e o CMDCA-RJ.

XIII – Promover e participar de ações preventivas de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, divulgando o ECA e o papel do Conselho Tutelar junto à população e aos profissionais da rede de serviço local.

XIV – Participar de eventos promovidos por instituições acadêmicas e/ou de ensino e pesquisa, pelo CMDCA-RJ, pela SMDS-RJ (GDEP e CGDH), pela rede socioassistencial e por outros órgãos do SGD, tendo em vista a capacitação continuada e a articulação permanente com estes órgãos, privilegiando temas relacionados à proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.

a) A participação em eventos se dará através de fóruns, seminários, congressos, conferências, cursos, entre outros, sem prejuízos da rotina de atendimento do Conselho Tutelar e mediante pactuação dos participantes nas reuniões do Colegiado.

XV – Participar de atividades de proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente promovidas nos megaeventos da cidade.

XVI – Participar das assembleias dos Conselhos de Direitos com matérias pertinentes a crianças e adolescentes, de forma a manter interlocução com estes órgãos nas discussões e deliberações que possam refletir na dinâmica dos Conselhos Tutelares.

XVII – Participar de reuniões semanais do Colegiado para discussão de casos atendidos e atividades internas e externas planejadas/realizadas, com devido registro das deliberações em ATAS oficiais, assegurando-se o sigilo das informações das famílias.

XVIII – Representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, e 3º, inciso II, da Constituição Federal.

XIX – Representar ao MP-RJ para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

a) Sendo necessário o afastamento imediato da criança/adolescente do convívio familiar, comunicar incontinenti o fato ao MP-RJ, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

XX – Encaminhar ao MP-RJ notícias de fatos que constituam infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou do adolescente.

XXI – Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência.

XXII – Providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no Art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional.

XXIII – Elaborar e encaminhar, ao CMDCA, diagnósticos referentes à necessidade de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, tendo em vista a formulação do orçamento público municipal destinado a este fim.

XXIV – Colaborar com o CMDCA na elaboração do Plano Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente, com a indicação das políticas sociais básicas e de proteção.

A abertura do diálogo às diversas concepções de saber (científico e vivencial) nos traz novas possibilidades de transformação do que nos é historicamente posto ou imposto, por uma cultura sociopolítico-econômica, que privilegia relações hierárquicas do sistema capitalista. Tal abertura converge com a compreensão de nosso espaço no mundo como ser social e é alimentada pela dialética entre teoria e realidade.

4 Considerações finais

[...] conhecimento se constrói no questionamento permanente com a atual produção intelectual, incorporando-a criticamente e, ultrapassando o conhecimento acumulado. Exige um profissional culturalmente versado e politicamente atento ao tempo histórico; atento para decifrar o não-dito, os dilemas implícitos no ordenamento epidérmico do discurso autorizado pelo poder [...] é preciso estabelecer os rumos e estratégias da ação a partir da elucidação das tendências presentes no movimento da própria realidade, decifrando suas manifestações particulares no campo sobre o qual incide a intervenção profissional. Uma vez decifradas essas tendências podem ser acionadas pela vontade política dos sujeitos, de forma a extrair estratégias de ação reconciliadas com a realidade objetiva, de modo a preservar sua viabilidade, reduzindo, assim, a distância entre o desejável e o possível.

Marilda Iamamoto

O fortalecimento dos movimentos populares, na década de 80, e as pressões internacionais favoreceram o posicionamento dos governos quanto à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

O conjunto de instrumentos de proteção consolidou a formação de um Estado Democrático e de Direito. Principalmente, através da inserção dos conselhos populares na gestão e controle das políticas públicas, sendo o Conselho Tutelar ator importante nesse processo.

Passados 28 anos da promulgação do Estatuto da Criança e Adolescente, ainda existem divergências e polêmicas quanto às atribuições, representação e responsabilidades na atuação dos Conselhos.

No estudo referente aos marcos dos 20 anos de implantação do primeiro órgão no município do Rio de Janeiro, observamos a necessidade de uniformização dos processos para garantia de celeridade e reconhecimento da população como um órgão popular a serviço do cumprimento dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

A dificuldade para concretização das atribuições do CT ocorre seja pela incompreensão de suas funções e papéis ou pela ameaça que possam representar as instituições com poder historicamente instituído na sociedade. Torna-se necessária a criação de mecanismos que o aproxime da população, como deslocamento da sede, com uma ação itinerante de forma a legitimar na sociedade e evitar os equívocos de entendimento.

Na análise dos documentos, percebemos que - desde a sua implantação no município do Rio de Janeiro - os Conselhos têm funcionado de maneira independente quanto ao processo de trabalho, devido a interesses políticos e em função do uso distorcido do caráter de autonomia, que proporcionou formas de atuação diferenciadas em cada órgão, de acordo com a lógica escolhida por seus membros, a cada mandato, e, em muitos casos, a cada plantão, principalmente com a existência da figura do presidente do CT.

As primeiras leis expressavam uma relação de conflito entre o Poder Executivo e Legislativo, assim como, deste último, com os conselheiros tutelares, que perduram até os dias atuais, com a diferença que hoje o legislativo tem ocupado as pastas das secretarias municipais e os espaços de participação popular.

A primeira legislação do Conselho Tutelar foi de iniciativa do Poder Legislativo, sob a pressão dos conselheiros de direito e das pessoas interessadas ao pleito do Conselho Tutelar. A segunda parece uma resposta do Poder Executivo à ‘invasão’ do Legislativo. A terceira - e atual lei - limitou-se a diretrizes quanto ao funcionamento do órgão, remuneração e vedações aos conselheiros, incorporando o Comitê de Ética e a Corregedoria dos CTs, ligados ao CMDCA-Rio.

Idas e vindas nas pactuações, falta de sustentabilidade das ações podem ser relacionadas à existência de acordos políticos entre Gestores da pasta e Conselheiros, ineficiência do papel do poder executivo na gestão do órgão, potencializada pela falta de uma equipe de referência com conhecimento dos processos do Conselho e/ou da política de atendimento à criança e ao adolescente.

A escassez no processo de qualificação dos membros que atuam nesse serviço de grande valia para a população carioca dificulta a articulação com atores importantes do SGD na discussão do tema, tais como: o Conselho Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescentes – CMDCA-RJ, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPERJ e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, de forma a legitimar a construção coletiva de um processo de trabalho interdisciplinar e intersetorial, em defesa dos direitos das crianças e adolescentes, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

É fundamental que os órgãos e entidades que compõem o SGPDCA atuem de maneira coordenada, integrada e em rede, compartilhando as informações, experiências, assim como criando fluxos de atendimento, monitorando, avaliando e atualizando os resultados obtidos, em que haja descompasso das ações e ineficiência das mesmas. Garantida a efetividade das responsabilidades compartilhadas no Sistema.

A atual legislação municipal não tem dado conta de efetivar ferramentas para o funcionamento eficaz desse importante órgão, da mesma forma com a concretude na sua ampliação, por parte do Poder Executivo e Legislativo, nas mudanças no processo de escolha para a seleção dos candidatos comprometidos com a efetivação da Política da Infância e Juventude e com o Sistema de Garantia de Direitos.

A necessidade de um processo de escolha mais sustentável e qualificado pode garantir que pessoas com experiência em movimentos e entidades de defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, de fato, assumam esses postos, o que atualmente, em um sistema muitas vezes falho, não garante que o candidato ou conselheiro tenha zelo pela causa.

A proposta de revisão da lei municipal coloca em xeque o Comitê de Ética dos Conselhos pelas seguintes indagações: Como garantir um Comitê de Ética, sem código de ética a ser seguido? Como garantir a transparência das ações do Comitê e evitar práticas corporativistas entre os seus integrantes e os denunciados, uma vez que todos fazem parte de um colegiado e mandato?

Porém, para garantia da representatividade dos Conselheiros nos processos disciplinares, propomos a alteração na composição dos componentes na Corregedoria dos Conselhos Tutelares, com a inclusão de seus membros.

Outra sugestão é a criação da Coordenadoria de Gestão Técnica e Funcional de Fortalecimento dos Conselhos Tutelares, ligada à Administração Pública municipal responsável pela dotação orçamentária do órgão, a ser formada por profissionais do quadro efetivo da Prefeitura, garantindo a continuidade e sustentabilidade de suas ações.

Importante sinalizarmos - nesse processo - a existência de avanços na gestão municipal dos CTs, de 2014 a 2016, porém ainda aquém das necessidades. E podem ser considerados reflexos da desresponsabilização do Estado com a máquina pública, que devido à ausência de investimentos em concursos públicos e

a escassez de servidores, traz a necessidade de convênios com ONGs e/ou OSCIPs. Fato que tem dificultado a continuidade dos processos de trabalho por parte das equipes técnico-administrativa, lotadas nos espaços ocupacionais pelo Poder Executivo. Esse fator ocasiona prejuízos no atendimento à população usuária, pelo impacto do processo de precarização de tais relações de trabalho (como grande rotatividade profissional e má remuneração).

Outro ponto que merece destaque foi o número de processos (inquérito ou ação civil pública) encaminhados ao poder executivo por parte do Ministério Público e Tribunal de Justiça, provocados pelos Conselheiros Tutelares. Muitos deles solicitando melhores condições de estrutura dos Conselhos, sem um diálogo prévio, o que demonstra a fragilidade por parte dos representantes dos CTs e da gestão municipal, além da utilização da judicialização dos processos como principal mecanismo.

Três processos deles chamaram a atenção durante a experiência profissional enquanto Supervisora técnico-administrativa:

- O primeiro é uma sentença que determina a transferência da sede de um Conselho para um espaço (apenas em duas localidades específicas, sendo uma delas próxima ao Fórum da área), com a estrutura mínima de 14 (quatorze) salas para diferentes fins, 04 (quatro) banheiros, 01 (uma) cozinha, e dentre os profissionais solicitados 02 (dois) seguranças.

- A segunda para que o poder executivo viabilize infraestrutura para funcionamento da Comissão de Ética dos Conselhos Tutelares, material e humana. Na sentença, uma funcionária da Prefeitura, supostamente administrativa desta Comissão, assina como representante da Comissão de Ética, perante a Promotoria.

- O terceiro contendo um relatório de visita de inspeção da Promotoria, no qual se relata a carga horária dada por cada conselheiro no atendimento ao público na sede de um determinado Conselho, sendo: 01 dia de plantão (atendimento direto a demandas espontâneas e notificações) e 01 de apoio (suporte ao conselheiro de plantão, no caso de recebimento de denúncias)⁴¹.

Todo esse processo de judicialização das relações sociais e relação com segurança pública provoca responsabilidades e distribuição de poderes equivocados.

⁴¹ Expresso também no quadro Organização funcional dos Conselhos Tutelares do município do Rio de Janeiro (2011-2016).

O Conselho Tutelar não é um braço do poder judiciário nem um espaço de coerção. É um espaço de acolhida a crianças, adolescentes e seu núcleo familiar que estejam necessitando, em um determinado momento, de proteção. Os membros do conselho necessitam ter cuidado com as infindas exigências para o exercício de suas atribuições, contidas no ECA, e comprometidos com um trabalho integrado à Política da Infância e Adolescência, com conhecimento da rede de atendimento que possa trazer soluções de maneira eficaz e célere às demandas da população usuária, uma vez que as violações de direitos não têm dia e nem hora para se manifestar.

Nas leis Federal nº 8.069/1990 e Municipal nº 3.282/2001, determina-se aos Conselhos prerrogativas ao exercício da carga horária de seus membros e ao gestor municipal suas obrigações de infraestrutura material e humana ao órgão, sem qualquer extensão às instâncias de organização e/ou representação dos membros do CT. O que abre brechas para interpretações subjetivas da lei, assim como “barganhas” políticas junto ao poder executivo e legislativo do município.

Acreditamos que a implantação do SIPIA traz a minimização das divergências limitadoras das relações e exercício das atribuições elencadas no ECA, além do monitoramento por parte do SGD quanto à execução das atividades dos conselheiros tutelares em exercício e execução da política pública em cada município. É uma ferramenta primordial para a gestão municipal, não apenas pela gestão das informações, mas para exigência de uma prática comprometida com a população usuária, com resolutividade dos casos e resposta ao sistema de garantia de direitos das demandas recebidas e atendidas no órgão, demonstrando a necessidade de permanente capacitação dos membros do conselho tutelar.

Outro fator importante é a criação de termos de cooperação com o Governo Federal para fortalecimento das ações junto ao SGDCA, como com a Ouvidoria do Disque 100 para concentração das informações relativas às denúncias encaminhadas aos órgãos do município, podendo auxiliar no monitoramento dos processos e na resolutividade das ameaças e/ou violações de direitos; e a criação da Escolha de Conselhos em parceria com universidades, com um canal de capacitação continuada e permanentes tanto dos Conselhos Tutelares como dos Conselhos de Direitos.

O que dizer da ausência de respostas pelos atores do Sistema de Garantia de Direitos aos mecanismos de denúncia do Disque 100, constantes no Balanço Geral

da Ouvidoria Nacional dos anos de 2011 a 2017, observada durante o estudo? Um dado alarmante que merece um estudo aprofundado, extrapolando os objetivos desse trabalho.

A fragilidade de sustentabilidade dos processos eleitorais para Conselheiros e a falta de experiência efetiva e prévia do trabalho com violações e defesa de direitos também são alguns fatores que norteiam a problemática, uma vez que os levam a agir influenciados pelo senso comum, por ações historicamente equivocadas e pela urgência dos problemas a solucionar. O que dificulta uma contextualização teórico-metodológica, com vistas a um atendimento humanizado e eficaz à população usuária, trazendo instabilidade aos processos de trabalho do órgão.

No processo de representação, é importante refletirmos sobre o papel que algumas Associações de Conselheiros Tutelares têm assumido, no intuito de utilizar o órgão de maneira equivocada, muitas vezes, fomentando que os conselheiros tutelares assumam responsabilidades que não são suas. Ao pensar apenas o direito dos conselheiros, não conseguem efetivar o principal papel: o de agente de proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes.

A luta desenfreada por direitos individuais faz com que uma função genuinamente política e transformadora social “vire uma carreira” e um campo para “criação de espécies de sindicatos da categoria”. A busca por condições dignas de trabalho não pode inviabilizar ou paralisar o processo de garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes, no atendimento às necessidades dessa população e efetivação de políticas públicas.

As coligações políticas junto ao poder executivo e legislativo, para manutenção ou retorno ao poder, ocasionam um retrocesso aos anos de 1996, quando os conselheiros eram gestores administrativos e funcionais do órgão. Essa disputa entre gestão municipal da SMASDH e Conselheiros pela administração dos Conselhos, pela titularidade da Coordenação de Apoio aos CTs, esvazia o papel do órgão no zelo pelos direitos de crianças e adolescentes. Nessa disputa hierárquica, os que mais perdem são os profissionais que voltam a serem ameaçados com os mandos e desmandos dos Conselheiros e a população infanto-juvenil, que é colocada em terceiro plano.

E a Política da infância e adolescência? Onde está? Alguém viu?

O cuidado com essa política é fundamental para o desenvolvimento da sociedade, visto que o conselho tutelar seria o órgão com ação efetiva quando as instâncias da família, Estado, comunidade e sociedade falhassem ou fossem omissas, esgotados todos os recursos ou na negativa desses. Uma vez que esse órgão é essencialmente político para enfrentar tais questões. Principalmente, na lógica de substituição de fracassadas e velhos propósitos – que a toda mudança política retorna em retrocessos – de seu colegiado, na deliberação coletiva das ações do CT frente aos casos de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes.

É de suma importância fortalecermos a cumplicidade e empatia em torno da causa da criança e adolescente, para que os nossos muitos anos de trabalho e/ou militância na área de direitos de crianças e adolescentes contribuam para o sucesso das ideias consagradas no ECA, em decorrência de uma luta que é de todos.

5 Referências bibliográficas

AKERMAN, M. et al. Intersetorialidade. InstersetorialidadeS! In: **Crítica e Saúde Coletiva**, n. 19 (11), 2014, p. 4291-4300.

AMIN, A. R. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, K. R. F. L. A. (Coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**: Aspectos teóricos e práticos. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

ASSIS, S. G. (Org.). **Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

BARCELOS, C. G. R. **Conselho tutelar**: desafios em aprimorar a proteção e manter a democracia. Mestrado em Política Social, Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2014.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Nova edição. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2004.

BOURDIEU, P. **Pierre Bourdieu**: Sociologia. ORTIZ, R. (org.) São Paulo: Ática, 1983.

BRANCHER, L. N. Organização e gestão do sistema de garantias de direitos da infância e juventude. In: **Encontros pela justiça na educação**. Brasília: Fundescola/MEC, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 06 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. **Lei Federal nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm> Acesso em: 14 set. 2017.

_____. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília: Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República – Ministério da Educação – Ministério da Justiça, 2007.

BRASIL. CONANDA. **Resolução nº 75**, de 22 de outubro de 2001. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Disponível em: <<http://fundacaotelefonica.org.br/promenino/trabalho infantil/dca/resolucao-75-do-conanda-sobre-funcionamento-dos-conselhos-tutelares/>>. Acesso em: 19 maio. 2018.

_____. **Resolução nº 113**, de 19 de abril de 2006. Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 abr. 2006. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-113.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

_____. **Resolução nº 137**, de 21 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-137>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Resolução nº 170**, de 10 de dezembro de 2014. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-170>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____. **Escola de Conselhos**. Brasília: CONANDA. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/escola-de-conselhos>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

_____. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)** / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, rev. e atual. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.

_____. **Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares: Histórico, Objetivos, Metodologia e Resultados** / Andrei Suárez Dillon Soares (Org.) – Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sedh/sdhcadastro_ct resumo_estados.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018.

_____. **Guia de Orientações: Processo de Escolha em Data Unificada dos Membros dos Conselhos Tutelares**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2014. Disponível em: <<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2015/abril/guia-de-orientacoes-sobre-o-processo-unificado-de-escolha-de-conselheiros-tutelares>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BUSSINGER, V. V. **Fundamentos dos direitos humanos**. In: Revista Serviço Social & Sociedade. n. 53. Ano XVIII. São Paulo: Editora Cortês, março 1997.

CABALLERO, B. **IDH-M: Uma análise do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal para a Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162028/analise_idhm_rio_v4_compur.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CELLARD, A. Análise documental. IN. POUPART, J et al. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CHILDHOOD BRASIL. **Pesquisa Violação de Direitos de Crianças e Adolescentes em Grandes Eventos Esportivos – Copa do Mundo 2014**. Brasília: Childhood Brasil, 2017. Disponível em: <http://www.childhood.org.br/wp-content/uploads/2017/09/childhood_relatorio-copa_WEB.01.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2018.

DIGIÁCOMO, M. J. **Conselho Tutelar: Parâmetros para a interpretação do alcance de sua autonomia e fiscalização de sua atuação**. 2012 Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/ConselhoTutelar-autonomia.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

FALEIROS, V.P. **Saber Profissional e Poder Institucional**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FLEURY, S.; OUVENEY, A. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

GOIO, O. C. P. Análise da Conceituação Legal de Tratado Internacional. In: **Caderno Jurídico UNISAL**, São Paulo, ano I, vol. 1, nº 2, dez 2011. Disponível em: <http://www.salesianocampinas.com.br/unisal/cadernos_vol2.htm>. Acesso em: 21 nov. 2017.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

JÚNIOR, H. S. C.; PES, J. H. F. Os Direitos das Crianças e Adolescentes no Contexto Histórico dos Direitos Humanos. In: Pes, J. H. F. (Coord.). **Direitos Humanos: crianças e adolescentes**. Curitiba: Juruá, 2010 (reimpressão 2012). p. 19-42.

KAMINSKI, A. K. Conselho Tutelar: Dez anos de uma experiência na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre**. Porto Alegre, v. 14, n. 15, dez. 2001.

LEAL, M. C. Direitos Humanos e Direitos das Crianças. In: FREIRE, S. M. (org.) **Direitos Humanos para quem? Contextos, contradições e consensos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2014.

LENZI, J. A. S. B., PIRES, G. B., et al. **O Fortalecimento do Conselho Tutelar na Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes**. Buenos Aires: PROEALC, 2015.

LIMA, C. S. **Os Significados do Conselho Tutelar como um Dispositivo de Governo de Crianças e Adolescentes**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

MANES BARRETO, S. R. **Renúncias Fiscais às entidades e organizações inscritas no CMAS/RJ e as metamorfoses dos fundos públicos**. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, Rio de Janeiro, 2011.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: O desafio da pesquisa social. In: _____. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução: Eliane Lisboa. 5ª ed. Porto Alegre: Sulina, 2015, p. 05-57.

NASCIMENTO, M. L. **Crianças e adolescentes marcados pela defesa dos direitos**. In: Revista Eopolítica, São Paulo, n. 8, jan/abr. 2014, p.19-40. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/19460>>. Acessado em: fevereiro de 2018.

NASCIMENTO, M. L.; SCHEINVAR, E. De como as práticas do conselho tutelar vêm se tornando jurisdicionais. **Revista Aletheia**, Canoas, n. 25, jan/jun. 2007, p. 152-162. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/aletheia/n25/n25a12.pdf>>. Acesso em: abril de 2017.

_____. Crises e Deslocamentos como Potência. In: _____. (Org.). **Intervenção Socioanalítica em Conselhos Tutelares**, Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

NEVES, J. L. **Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades**. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 1, n. 3, 1996.

NOGUEIRA NETO, W. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXVI, nº 83. São Paulo: Cortez Editoria, edição especial 2005.

_____. **Duas décadas de direitos da criança e do adolescente no Brasil**. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará & Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA-CE – julho, 2011.

NOGUEIRA NETO, W. Sistema de proteção especial e políticas públicas para prevenir a violência, na ótica das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. In: **Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**: coletânea de textos e estudos acadêmicos. Rio de Janeiro: Frente Nacional de Prefeitos, 2016. Disponível em: <<http://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/681-direitos-humanos-de-crianca-e-adolescentes-coletanea-de-textos-e-estudos-academicos>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

PEREIRA, E. M. V. O Conselho Tutelar como expressão de cidadania: sua natureza jurídica e a apreciação de suas decisões pelo Poder Judiciário. In: PEREIRA, T. S. (Coord.). **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 551-574.

PESTANA, D. **Manual do Conselheiro Tutelar**: Da Teoria à Prática. 1ª (ano 2007), ed. 2ª reimp. Curitiba: Juruá, 2011.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIRES, G. B. **O Processo de Assessoria Técnica nos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro**: considerações preliminares para a efetivação do direito da infância e juventude neste espaço ocupacional. 2010. Monografia (Especialização) Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro, 2010.

REIS, S. S. Educação em Direitos Humanos: perspectiva de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes. In: Pes, J. H. F. (Coord.). **Direitos Humanos**: crianças e adolescentes. Curitiba: Juruá, 2010 (reimpressão 2012). p. 142-166.

RIO DE JANEIRO (Município). Câmara Municipal do Rio de Janeiro. **Lei Municipal nº 2.037**, de 10 de novembro 1993 (revogada). Disponível em <<https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/271151/lei-2037-93>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

_____. **Lei Municipal nº 2.350**, de 23 de agosto 1995 (revogada). Disponível em: <<https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/271151/lei-2350-95>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

_____. **Lei Municipal nº 3.282**, de 10 de outubro de 2001. Dispõe sobre a criação do Conselho Tutelar no município. Disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/control_e_atividade_parlamentar.php?m1=legislacao&m2=leg_municipal&m3=leiord&url=http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislavos/contlei.nsf/LeiOrdIntsup?OpenForm>. Acesso em: 14 abr. 2018.

RIO DE JANEIRO (Município). Instituto Pereira Passos. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**: análise para a Cidade do Rio de Janeiro. Caballero, B. Rio de Janeiro: IPP, jan-2015. Disponível em: <<https://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. **Relatórios de Gestão da Subsecretaria de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Anos 2014, 2015 e 2016.

_____. Escola Carioca de Gestores – SMDS. **O trabalho técnico nos Conselhos Tutelares**. In: Coletânea nº 09, Rio de Janeiro, 2005.

_____. Grupo de Trabalho das Equipes Técnicas dos Conselhos Tutelares – SMAS. **Coordenadoria Técnica dos Conselhos Tutelares**: Uma estratégia de fortalecimento ao órgão de proteção às crianças e adolescentes. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Resolução SMDS nº 063**, de 12 de abril de 2016. Dispõe sobre o Protocolo do processo de trabalho das equipes de suporte e fortalecimento dos Conselhos Tutelar da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.doweb.rio.rj.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

ROCHA, E. A trajetória da política da criança e adolescente no Brasil. In: **Relatório Avaliativo ECA 25 anos**. Brasília: Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2016. Disponível em: <<http://mdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/biblioteca>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

ROSSATO, L. A., LÉPORE, P. E., CUNHA, R. S. **Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/90**: comentado artigo por artigo. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E., FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 21-42.

SCHEINVAR, E. Violência Institucional: práticas em nome da garantia de direitos da criança e do adolescente. In: FREIRE, S. M. (Org.). **Direitos Humanos para quem?** Contextos, contradições e consensos. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2014.

SÊDA, E. **A a Z do Conselho Tutelar**. 1. ed. Rio de Janeiro: Edição Adês, 1999. Disponível em: <<http://www.chegadetrabalhoinfantil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/a-a-z-do-conselho-tutelar-pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

_____. **Manual do Conselho Tutelar**. Rio de Janeiro: Adês, 2008.

_____. **Conselho Tutelar**: guia para ação passo a passo. 6. ed. São Paulo: Fundação Abrinq, 2015. Disponível em: <<http://crianca.mppr.mp.br/pagina-1728.html>>. Acessado em: 20 abr. 2018.

SOUSA, F. **Dicionário de Relações Internacionais**. Coleção Dicionários. Edições Afrontamento/ CEPESE, 2005. Disponível em: <<https://politica210.files.wordpress.com/2015/05/dicionario-das-relac3a7oes-internacionais.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

SPINK, P. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, M. J. **Práticas Discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. 3. ed.: São Paulo: Cortez, 2004.

TAVARES, P. S. Os conselhos de direitos e da criança e do adolescente. In: MACIEL, K. R. F. L. A. (Coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**: Aspectos teóricos e práticos. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 507-529.

_____. O conselho tutelar. In: MACIEL, K.R.F.L.A. (Coord.) **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**: Aspectos teóricos e práticos. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 531-581.

UNICEF. **Convenção Internacional dos Direitos da Criança**, 1989.

VANNUCHI, P. T.; OLIVEIRA, C. S. **Direitos humanos de crianças e adolescentes**: 20 anos do Estatuto. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista da Sociedade de Cardiologia do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007. Disponível em: <http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007_05/a2007_v20_n05_art10.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

VILAS-BÔAS, R. M. Compreendendo a criança como sujeito de direito: a evolução histórica de um pensamento. In: **Revista Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11583>. Acesso em: 10 dez. 2017.

6 Anexos

6.1. Anexo 1 – Evolução dos Direitos Humanos

Séc. a. Cristo	com a participação popular nas funções governamentais
Início da era Cristo	criação de um sistema jurídico e controle recíprocos entre os diferentes órgãos políticos, bem como a Lei das XII Tábuas
Ano 1188	considerada a manifestação de repúdio à instituição de um poder real soberano
Ano 1215	concordia entre o Rei João e os Barões para outorgar as liberdades da Igreja e do rei inglês, sem concessão de direitos ao povo
Ano 1628	recebimento de solicitações distintas tanto em nome de um particular como também em nome do interesse coletivo
Ano 1648	Conjunto de 11 tratados de paz que pôs fim a chamada Guerra dos Trinta Anos, na Europa
Ano 1679	mandato judicial em caso de prisão arbitrária – sem muita eficácia por falta de normas adequadas
Ano 1689	significou uma enorme restrição ao poder estatal, prevendo, dentre outras regulamentações, o fortalecimento do princípio da legalidade, a liberdade da eleição aos membros do Parlamento e a vedação de aplicação de penas cruéis
1763	Tratado que pôs fim a Guerra dos Sete Anos, um dos principais conflitos do século XVIII
Ano 1776	expressam com clareza fundamentos do regime democrático: o reconhecimento de “direitos inatos” de toda a pessoa humana; o princípio de que o poder emana do povo; princípio da igualdade de todos perante a lei, rejeitando os privilégios e a hereditariedade dos cargos públicos; o princípio da liberdade; e o Tribunal do Júri
Ano 1789	consagração dos direitos humanos pela Revolução Francesa, com a promulgação de 17 artigos, destacando-se os direitos a liberdade, igualdade e fraternidade
Ano 1824 (revista em 1907 e 1929)	inaugurou o chamado Direito Humanitário – um conjunto de leis e costumes de guerra, que visavam minorar o sofrimento dos soldados doentes e feridos, bem como de populações civis
Ano 1880	Convenção de Genebra transformou-se na Comissão Internacional da Cruz Vermelha);
Ano 1919 a	após a Primeira Guerra Mundial, criação da Liga

1945	das Nações – “guardiã” dos compromissos assumidos coletivamente nos tratados, pelos Estados
Ano 1945	cria a Organização das Nações Unidas – ONU conferiu aos direitos humanos uma estrutura constitucional no direito das “gentes”
Ano 1948	recomendações da ONU aos Estados-Membros quanto a preservação de direitos essenciais a dignidade da pessoa humana
Ano 1969, ratificada em 1992	conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, elenca os direitos humanos que os Estados-Membros, dentre eles o Brasil, comprometem-se internacionalmente a cumprir
Ano 1993	Declaração de Viena que consagrou os direitos humanos como tema global, afirmando sua universalidade, indivisibilidade e interdependência; sugere a criação de um tribunal internacional para defesa dos direitos humanos

Fonte: JÚNIOR, H. S. C., PES, J. H. F. Os Direitos das Crianças e Adolescentes no Contexto Histórico dos Direitos Humanos. In: Pes, J. H. F. (Coord.). Direitos Humanos: crianças e adolescentes. Curitiba: Juruá, 2010 (reimpressão 2012). p.23, 33.

6.2.

Anexo 2 – Comparativo entre as primeiras legislações do Conselho Tutelar do Rio de Janeiro

	Lei 2.037/1993	Lei 2.350/1995
Quantitativo de Conselhos	Cria dezesseis conselhos tutelares, com a seguinte cronograma máximo: I - no mínimo cinco Conselhos, prazo de cento e oitenta dias; II - no mínimo mais cinco Conselhos, no prazo de trezentos e sessenta dias; III - os restantes, se houver, em quinhentos e quarenta dias.	Cria dez conselhos tutelares, de acordo com as Áreas de Planejamento da Cidade.
Vinculação	Sem vinculação administrativa, apenas prerrogativas para funcionamento: “preferencialmente nas Regiões Administrativas, Distritos de Educação e Cultura ou Centros Sociais Urbanos”	“à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, receberão suporte técnico, administrativo e financeiro do Município.”
Recursos	“alocados em rubrica própria na lei orçamentária, de acordo com as normas que regem a gestão das contas públicas.”	“SMDS, através de seu órgão competente, prestará o apoio técnico interdisciplinar e indispensável ao pleno desenvolvimento de suas ações”
Organização Administrativa	“serão compostos por cinco Conselheiros titulares e cinco suplentes e disporão de quadro próprio de pessoal técnico-administrativo pertencente ao funcionalismo municipal.”	“será constituído por cinco Conselheiros titulares e cinco suplentes” além do suporte técnico e administrativo prestado pela SMDS.

Responsabilidade pelos recursos materiais e humanos	“A estruturação e a seleção dos servidores ficará a critério dos próprios Conselhos Tutelares.”	Da SMDS-Rio.
Requisitos para candidatura	Art. 133, do ECA e “reconhecida experiência de, no mínimo, dois anos no trato com crianças e adolescentes.”	Art. 133, do ECA e “I - estar no gozo de seus direitos políticos; II - ter reconhecido trabalho, de no mínimo dois anos, com criança e adolescente, em uma das seguintes áreas: a) estudos e pesquisas; b) atendimento direto; c) defesa e garantia de direitos da criança e do adolescente.”
Documento necessários para candidatura	I - com a autorização de cada candidato, em documento com a assinatura reconhecida por tabelião; II - com a certidão fornecida pelo Cartório Eleitoral da zona de inscrição em que conste que o registrado é eleitor do Município; III - certidões negativas em que se verifique se o candidato está em gozo dos direitos políticos; IV - declaração de idoneidade; V - com a declaração de bens, em que constem a origem e as mutações patrimoniais.	Não lista documentos na legislação.
Etapas do Processo de Escolha	Registro das “chapas compostas de dez candidatos, sendo cinco titulares e cinco suplentes, estes registrados em ordem de preferência.” Votação por eleitores circunscritos nas áreas dos CTs.	Registro dos pré-candidatos “Serão considerados titulares eleitos em cada circunscrição os cinco candidatos mais votados e suplentes, os cinco posteriores, respectivamente.” Votação dos eleitores circunscritos nas áreas dos CTs.
Remuneração	Os Conselheiros serão remunerados na forma da lei e, sendo servidor público, terá direito de opção entre os vencimentos, sendo vedada a acumulação.	“A cada reunião a que comparecem, os Conselheiros Tutelares receberão jetom de valor equivalente na data desta Lei a R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), o qual será reajustado no mesmo índice e na mesma época de reajuste geral de vencimentos dos servidores municipais. O número de reuniões remuneradas dos Conselhos Tutelares é limitado ao máximo de quatro por mês, não havendo limite para as não remuneradas.

		É condição impreterível para o pagamento do jetom o cumprimento de todas as atribuições legais do Conselho Tutelar, sendo vedado o pagamento a Conselheiro que não as exercer, sem prejuízo de outras sanções.”
Colegiado	Cada Conselho Tutelar se reunirá pelo menos uma vez por semana, para referendar as atividades de seus membros e tomar decisões que lhe sejam pertinentes com número mínimo de três Conselheiros.	As atividades diárias dos Conselheiros Tutelares e a periodicidade das reuniões dos Conselhos Tutelares serão fixadas em seu regimento interno
Funcionamento do CT	<p>“projeto de lei dispondo sobre:</p> <p>I - local, dia e hora de funcionamento dos Conselhos Tutelares;</p> <p>II - valor da remuneração dos Conselheiros Tutelares;</p> <p>III - quadro de pessoal técnico-administrativo;</p> <p>IV - circunscrição de cada Conselho Tutelar.”</p>	<p>“O regimento interno deverá dispor sobre os seguintes assuntos:</p> <p>I - funcionamento do Conselho Tutelar e seu processo deliberativo;</p> <p>II - eleição do presidente;</p> <p>III- substituições e responsabilidades dos Conselheiros;</p> <p>IV - perda do mandato;</p> <p>V- alterações no regimento interno.”</p> <p>“funcionarão em regime de plantão, fora do horário regular, inclusive sábado, domingo e feriado, na forma estabelecida no regimento interno.”</p>
Criação de novos CTs	<p>“I - reivindicação da população local;</p> <p>II - criação de novas Regiões Administrativas;</p> <p>III - área onde se registrem grandes violações de direitos ou concentrações habituais de crianças e adolescentes;</p> <p>IV - parecer favorável ou solicitação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.”</p>	<p>“I - reivindicação da população local;</p> <p>II - criação de novas Regiões Administrativas;</p> <p>III - desmembramento das atuais Áreas de Planejamento;</p> <p>IV - áreas onde se registrem violações de direitos ou concentrações habituais de crianças e adolescentes;</p> <p>V - parecer favorável ou solicitação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.”</p>

Fonte: Lei Municipal do Rio de Janeiro nº 2.037/1993 e nº 2.350/1995 (revogadas).

6.3.

Anexo 3 – Comparativo Resolução CONANDA e Lei Municipal do Rio de Janeiro

Prerrogativas	Resolução nº 75/2001	Lei Municipal nº 3.282/2001
Estrutura Funcional	<p>Art. 3º – A legislação municipal deverá explicitar a estrutura administrativa e institucional necessária ao adequado funcionamento do Conselho Tutelar.</p> <p>Parágrafo Único. A Lei Orçamentária Municipal deverá, em programas de trabalho específicos, prever dotação para o custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho Tutelar, inclusive para as despesas com subsídios e capacitação dos Conselheiros, aquisição e manutenção de bens móveis e imóveis, pagamento de serviços de terceiros e encargos, diárias, material de consumo, passagens e outras despesas.</p>	<p>Art. 2º Os Conselhos Tutelares serão vinculados administrativamente à Secretaria de Desenvolvimento Social e receberão suporte técnico, administrativo e financeiro do Município.</p> <p>Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, mediante seu órgão competente, prestará o apoio técnico interdisciplinar indispensável ao regular exercício das funções dos Conselhos.</p> <p>Art. 7º Os Conselhos Tutelares farão atendimento ao público das nove às dezoito horas, de segunda a sexta-feira. § 1º Aos sábados, domingos e feriados permanecerá de plantão, pelo menos, um Conselheiro Tutelar, assessorado de apoio técnico e administrativo, com escala de serviço de nove às dezoito horas, nas sedes dos Conselhos Tutelares.</p> <p>Art. 8º Os Conselhos Tutelares funcionarão em sede própria, mantendo uma secretaria destinada a seu funcionamento, utilizando-se de instalações e de servidores cedidos pelo Município do Rio de Janeiro.</p> <p>Art. 10. Os Conselheiros Tutelares perceberão remuneração mensal a título de gratificação, tomando por base o nível de vencimentos dos servidores municipais que exerçam cargo em comissão símbolo DAS-7.</p>
Carga horária do Conselheiro	<p>Art. 4º – Considerada a extensão do trabalho e o caráter permanente do Conselho Tutelar, a função de Conselheiro, quando subsidiada, exige dedicação exclusiva, observado o que determina o art. 37, incs. XVI e XVII, da Constituição Federal.</p>	<p>Art. 7º, § 3º Os Conselheiros Tutelares cumprirão carga horária de trinta horas semanais, a ser cumprida de segunda a sexta-feira, devendo ter disponibilidade de atendimento público fora do horário normal de expediente nos dias úteis, sábados, domingos e feriados em regime de plantões escalonados, sem prejuízo dos plantões a que se refere o § 1.º</p>

<p>Processo de Escolha</p>	<p>Art. 9º – Os Conselheiros Tutelares devem ser escolhidos mediante voto direto, secreto e facultativo de todos os cidadãos maiores de dezesseis anos do município, em processo regulamentado e conduzido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que também ficará encarregado de dar-lhe a mais ampla publicidade, sendo fiscalizado, desde sua deflagração, pelo Ministério Público.</p> <p>Art. 10º – Em cumprimento ao que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente, o mandato do Conselheiro Tutelar é de três anos, permitida uma recondução, sendo vedadas medidas de qualquer natureza que abrevie ou prorrogue esse período.</p> <p>Parágrafo único. A recondução, permitida por uma única vez, consiste no direito do Conselheiro Tutelar de concorrer ao mandato subsequente, em igualdade de condições com os demais pretendentes, submetendo-se ao mesmo processo de escolha pela sociedade, vedada qualquer outra forma de recondução.</p>	<p>Art. 6º § 3º Na hipótese de o Conselheiro Tutelar requerer o seu desligamento para submeter-se a novo processo de escolha, o suplente será imediatamente convocado, suspendendo-se as atividades do titular.</p> <p>Art. 13. O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar será composto das seguintes etapas:</p> <p>I — inscrição dos candidatos;</p> <p>II — prova de aferição de conhecimentos específicos acerca do Estatuto da Criança e do Adolescente; e</p> <p>III — votação.</p> <p>Art. 20. Integrará o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares uma prova de aferição de conhecimentos específicos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, de caráter eliminatório, a ser elaborada por entidade responsável por concursos públicos, sob a fiscalização do Ministério Público.</p> <p>§ 1º Considerar-se-á aprovado na prova de aferição de conhecimentos específicos o candidato que obtiver cinquenta por cento de acertos nas questões da prova.</p> <p>§ 2º Os candidatos eleitos farão um curso de capacitação acerca das normas do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como sobre as peculiaridades e aspectos práticos do exercício da função de Conselheiro e de primeiros socorros, exigindo-se frequência integral, salvo faltas justificadas, sob pena de automática</p>
----------------------------	--	--

		<p>eliminação de escolha do Conselho Tutelar.</p> <p>§ 3º O não-comparecimento à prova de aferição exclui o candidato do processo de escolha do Conselho Tutelar.</p> <p>Art. 21. Os candidatos aprovados na prova de aferição, e não impugnados pelo CMDCA, estarão aptos a participar do processo de escolha.</p>
Requisitos para o cargo	<p>Art. 11º – Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar devem ser exigidas de seus postulantes a comprovação de reconhecida idoneidade moral, maioridade civil e residência fixa no município, além de outros requisitos que podem estar estabelecidos na lei municipal e em consonância com os direitos individuais estabelecidos na Constituição Federal.</p>	<p>Art. 14. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:</p> <p>I — reconhecida idoneidade moral;</p> <p>II — idade superior a vinte e um anos;</p> <p>III — residência no Município;</p> <p>IV — estar no gozo de seus direitos políticos;</p> <p>V — atuação profissional, de no mínimo dois anos, com criança ou adolescente, comprovada mediante documento oficial que confirme a relação de trabalho, em uma das seguintes áreas:</p> <p>a) estudos e pesquisas;</p> <p>b) atendimento direto; ou</p> <p>c) defesa e garantia de direitos da criança e do adolescente;</p> <p>VI — ensino médio ou grau de escolaridade equivalente; e</p> <p>VII — aprovação no exame de aferição de conhecimentos específicos acerca do Estatuto da Criança e do Adolescente.</p>
Descumprimento das atribuições	<p>Art. 12º – O Conselheiro Tutelar, na forma da lei municipal e a qualquer tempo, pode ter seu mandato suspenso ou cassado, no caso de descumprimento de suas atribuições, prática de atos ilícitos ou conduta incompatível com a confiança outorgada pela comunidade.</p> <p>§ 1º As situações de afastamento ou cassação de mandato de Conselheiro Tutelar devem ser precedidas de sindicância e/ou processo administrativo, assegurando-se a imparcialidade dos responsáveis pela apuração, o direito ao contraditório e a ampla defesa.</p>	<p>Art. 30. A Comissão de Ética é instância de autocontrole das atividades e condutas dos Conselheiros Tutelares, com atribuição de receber representações e denúncias e processá-las, assegurada a ampla defesa ao acusado, composta por cinco membros, indicados por deliberação coletiva específica, presentes ao menos metade dos titulares da função.</p> <p>Parágrafo único. O processo disciplinar terá prazo de trinta dias para conclusão, prorrogável por igual período, que decidirá, sempre motivadamente, pelo arquivamento ou pela aplicação das penalidades previstas nesta Lei.</p> <p>Art. 31. A Corregedoria dos Conselhos Tutelares é órgão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, composta por:</p>

		<p>I — dois Conselheiros do CMDCA – representes governamentais;</p> <p>II — dois Conselheiros do CMDCA – representantes não governamentais; e</p> <p>III — um Procurador do Município.</p> <p>§ 1º Os Conselheiros citados nos incisos I e II deste artigo serão indicados por Assembleia do CMDCA.</p> <p>§ 2º O Procurador do Município citado no inciso III deste artigo será indicado pelo Procurador-Geral do Município.</p> <p>§ 3º Cabe à Corregedoria dos Conselhos Tutelares a revisão, por recurso voluntário, no caso de aplicação de penalidade, e por remessa obrigatória, no caso de arquivamento, das decisões da Comissão de Ética.</p> <p>Art. 34. São penalidades disciplinares aplicáveis aos membros dos Conselhos Tutelares:</p> <p>I — advertência;</p> <p>II — suspensão não remunerada por trinta dias; ou</p> <p>III — perda da função.</p>
--	--	--

Fonte: Resolução nº 75/2001 CONANDA e Lei Municipal nº 3.282/2001.

6.4.

Anexo 4 – Panorama histórico da Política de Assistência Social no Município do Rio de Janeiro

1960	<p>Transferência do Distrito Federal da Cidade do Rio de Janeiro para Brasília (GO) O Rio de Janeiro se transforma em Estado da Guanabara.</p>	<p>Criação da Secretaria Estadual de Serviços Sociais através do Decreto nº 535 de 10/01/1960. Operacionalização da Assistência realizada pelos Serviços Sociais Regionais, por meio de programas e projetos, geralmente voltados para “recuperação social” e para as comunidades.</p>
1970	<p>O país vivencia os primeiros anos da ditadura militar, sendo que a Cidade do Rio de Janeiro tem posição estratégica no combate aos movimentos populares de resistência, porque possui uma rede de equipamentos e órgãos militares forte, sobretudo do Exército. Na Cidade ficaram muitos presos políticos.</p>	<p>Criação do Departamento de Serviço Social da Secretaria através do Decreto nº 4.022 de 22/07/1970. Esse Departamento é organizado em distritos (23), por Regiões Administrativas, e um (1) centro Comunitário. A coordenação é feita por um núcleo no centro administrativo da Prefeitura. O processo de trabalho se pauta na promoção humana, por meio da filantropia, e no aprimoramento das relações sociocomunitárias. Havia também os plantões emergenciais de atendimento à população. Preconiza-se a promoção de uma “política de bem-estar social” voltada às comunidades.</p>

- 1975** Fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro.
Criação da estrutura orgânica da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro através do Decreto lei nº 2/1975.
- Extinção da Secretaria de Serviço Social (10/06/1975), sendo o Departamento de Serviço Social acoplado a estrutura da Secretaria de Governo, depois integrado à Fundação Leão XXIII (autarquia do governo).
Com a estruturação municipal surge a criação da Coordenadoria de Bem-Estar Social, vinculada ao Gabinete do Prefeito, do qual farão parte os Serviços Sociais Regionais (24), e três (3) divisões de coordenação; apoio técnico, promoção comunitária e administração.
Os projetos são voltados para ações com: creches comunitárias, atendimento em plantão, defesa civil, documentação, postos de emprego, situações de ocupações irregulares, assessoria e obras sociais.
- 1979** No país os movimentos sociais e populares se unem às classes sindicais, e parcela da classe política num processo em defesa da redemocratização do país, iniciando com o pleito das eleições diretas.
- Extinção da Coordenadoria de Bem-Estar Social (Decreto nº 2.290 de 20/09/1979) e criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS). Inicialmente faziam parte da estrutura da Secretaria: uma Coordenadoria de Bem-Estar Social, uma Coordenadoria de Desenvolvimento Comunitário e uma Coordenadoria das Regiões Administrativas. As ações visavam principalmente à eliminação ou redução dos “desequilíbrios sociais”, o mutirão de obras em comunidades (sobretudo de baixa renda), e os assentamentos e regularização fundiária. No mesmo ano é criado o Fundo Rio, autarquia de apoio à Secretaria no atendimento à população de rua
- 1986** O país vive um clima de “euforia” com as eleições diretas, a retomada dos direitos civis e políticos, e a expectativa da ampliação dos direitos sociais com a elaboração de uma nova Carta Constitucional.
- Alteração na estrutura da SMDS através do Decreto nº 6.250 de 05/11/1986, passando a ser composta: pelo Fundo Rio, pela Funlar (autarquia de apoio as pessoas com deficiência), Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação Social, Assessoria de Planejamento e Orçamento, Superintendência de Desenvolvimento Comunitário, Superintendência de Serviços Sociais Regionais (seis distritos, vinte e quatro regiões administrativas e quatro serviços sociais regionais).
- 1992** Pela Constituição Federal de 88 a Assistência Social está colocada no patamar de política pública formando com saúde e previdência social o tripé da Seguridade Social.
- A criação das Secretarias de Meio Ambiente e Habitação transferem da SMDS a responsabilidade pelos serviços de obras de saneamento básico, reflorestamento e controle ambiental.

1993	Promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.	A SMDS formula a primeira proposta de política de Assistência no município. São criadas dez (10) Coordenadorias Regionais, referenciadas as dez áreas programáticas da cidade, e os Centros Municipais de Atendimento Social Integrados para operacionalização da política através de projetos e programas. O quadro de pessoal era formado por apenas 30 Assistentes Sociais efetivas, certo quantitativo de profissionais de nível superior (de diferentes formações), nível médio e elementar, além de grande contingente de terceirizados.
	Extinção da FLBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência Social.	Transferência para Estados e Municípios da rede de serviços de ação continuada, descentralização técnico-administrativa Criação do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro. Descentralização dos serviços e programas da SMDS através da criação de dez Coordenadorias Regionais (CR) e dos Centros Municipais de Atendimento Social (CEMASI).
2001	Na gestão Cesar Maia à frente da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro se implementa a lógica gerencial da matricialidade de sistemas (administração, assistência social, engenharia).	Criação do SIMAS – Sistema Matricial de Assistência Social, Lei n.º 3.343/01.
2003	Inicia-se um processo de centralização dos programas sociais existentes (bolsa escola, vale gás, programa do leite, entre outros), pulverizados pelas diferentes políticas setoriais, objetivando a convergência para o CADÚNICO (maior programa de transferência de renda do governo federal).	Rede RUAS – Rede Única de Assistência Social, composta por: idoso, PPD, e população de rua. Inicia-se o processo de transição das creches comunitárias para a Secretaria Municipal de Educação.
2004-2005	PNAS- Política Nacional de Assistência Social/2004 NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social/2005.	Mudança de nomenclatura de Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) para Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e reestruturação da Secretaria. O município do RJ inicia o processo de adequação do Sistema Municipal de Assistência Social ao SUAS.
2006-2007	PPA - 2006/09 última gestão Cesar Maia como Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro Prazo para passagem das creches municipais da Secretaria Municipal de Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação em atendimento a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.	Apresentação do PMAS 2006/09. Mudanças na estrutura orçamentária da SMAS: saída do Fundo Rio (Fundo Municipal de Desenvolvimento Social) e da FUNLAR (Fundação Lar Escola Francisco de Paula). Deliberação CMAS/RJ n.º 293 de 28 de fevereiro de 2007 mudou a denominação da RUAS para Rede SUAS - Rede Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro, a fim de adequar esta rede à implementação do Sistema Único de Assistência Social no país.
2010-2011	PPA – 2010/2013 – Gestão Eduardo Paes como Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro. Tipificação dos Serviços de Assistência Social.	Elaboração do PMAS 2010/2013.

2013	Ampliação do escopo de atuação da Secretaria - concepção teórica e política que compreende a multiplicidade de fatores intrínsecos ao desenvolvimento social.	Mudança na nomenclatura da Secretaria – de Secretaria Municipal de Assistência Social para Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. A inclusão da transversalidade dos Direitos Humanos na Secretaria.
2014	Copa do Mundo de 2014 na Cidade do Rio de Janeiro.	Elaboração do PMAS 2014-2017. 1ª Conferência Municipal de Direitos Humanos do Rio de Janeiro Publicação do 1º Plano Municipal de Direitos Humanos do Rio.
2016	Jogos Olímpicos de 2016 na Cidade do Rio de Janeiro.	Criação da Subsecretaria de Direitos Humanos. Construção e publicação do Plano Municipal de Juventude (um Rio de Janeiro Plural).
2017	Gestão do Prefeito Marcelo Crivella - PPA – 2017/2021 Planejamento Estratégico – 2017/2020 Incorporação de duas Secretarias da Mulher e de Qualidade de Vida e Envelhecimento Saudável - Idoso e outros Conselhos (CODIM, CONDEPI, COMAD, CONDEDINE) e Coordenadorias da Diversidade Religiosa, da Juventude e Diversidade Sexual.	Mudança na estrutura e na nomenclatura da Secretaria - de Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. Plano Estratégico - Utilização de nova concepção e conceito – Emergência Social

Fonte: Versão preliminar do Plano Municipal de Assistência Social – 2018-2021.

6.5.

Anexo 5 – Proposta de Alteração da Lei Municipal nº 3.282/2001

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

N.º 3.282, de 10 de Outubro de 2001.

Dispõe sobre a implantação, estrutura, processo de escolha e funcionamento dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro.

Autor: Poder Executivo

PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO,

faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1.º Ficam criados dez Conselhos Tutelares, como órgãos permanentes, autônomos, em matéria técnica e de sua competência, não jurisdicionais, encarregados de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente no Município do Rio de Janeiro, nos termos da Lei Federal n.º 8.069, de 13 de julho de 1990.

~~Parágrafo único. As áreas de abrangência de atuação de cada Conselho Tutelar corresponderão, preferencialmente, às áreas de planejamento do Município,~~

~~devendo ser fixadas por deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, o qual poderá alterá-las em caso de comprovada necessidade.~~

§ 1º Cabe à gestão municipal distribuir os Conselhos Tutelares, conforme a configuração geográfica e administrativa da localidade, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações de direitos, assim como os indicadores sociais.

§ 2º A área de atuação de cada Conselho Tutelar, será, preferencialmente, correspondente às áreas de planejamento do Município, devendo ser fixadas por deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, observado o disposto no §1º.

§ 3º O exercício da autonomia do Conselho Tutelar não isenta seu membro de responder pelas obrigações funcionais e administrativas junto ao órgão competente da Administração Municipal.

§ 4º A atuação do Conselho Tutelar deve ser voltada à solução efetiva e definitiva dos casos atendidos, com o objetivo de desjudicializar, desburocratizar e agilizar o atendimento das crianças e dos adolescentes, ressalvado as disposições previstas no ECA.

~~Art. 2.º Os Conselhos Tutelares serão vinculados administrativamente à Secretaria de Desenvolvimento Social e receberão suporte técnico, administrativo e financeiro do Município.~~

Art. 2.º A Lei Orçamentária Municipal deverá estabelecer, preferencialmente, dotação específica para implantação, manutenção e funcionamento dos Conselhos Tutelares, bem como para o processo de escolha dos Conselheiros e Conselheiras tutelares, custeio com remuneração, formação continuada e execução de suas atividades.

~~Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, mediante seu órgão competente, prestará o apoio técnico interdisciplinar indispensável ao regular exercício das funções dos Conselhos.~~

§ 1º A SMASDH é responsável pela gestão municipal, orçamentária e administrativa dos Conselhos Tutelares, dotando os mesmos de suporte técnico interdisciplinar, administrativo, político e financeiro no Município.

§ 2º A SMASDH, mediante setor competente, prestará o assessoramento técnico e funcional interdisciplinar indispensável ao regular exercício das funções dos Conselhos.

§ 3º A função de membro do Conselho Tutelar exige dedicação exclusiva, vedado o exercício concomitante de qualquer outra atividade pública ou privada.

§ 4º O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente poderá destinar financiamento à formação e à qualificação funcional dos Conselheiros Tutelares.

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

Capítulo II DAS FINALIDADES

Art. 3.º São finalidades específicas do Conselho Tutelar:

- I — zelar pela efetivação dos direitos da criança e do adolescente, de acordo com a Constituição da República, leis federais, estaduais e municipais;
- II — efetuar o atendimento direto de crianças e adolescentes nos casos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA;
- ~~III — subsidiar o CMDCA no estabelecimento das necessidades e das demandas locais a respeito das políticas sociais básicas do Município, identificando a ausência ou oferta irregular dos serviços públicos fundamentais ao bem-estar da criança e do adolescente; e~~
- ~~IV — colaborar com o CMDCA na elaboração do Plano Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente, com a indicação das políticas sociais básicas e de proteção especial.~~
- ~~V — colaborar com o CMDCA na elaboração do Plano Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente, com a indicação das políticas sociais básicas e de proteção especial.~~
- III – agir preventivamente quando há ameaça de violação de direitos, e corretamente quanto a ameaça se concretizou;
- IV – trabalhar para a efetiva articulação e integração da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente seja junto a ações e serviços governamentais e não governamentais;
- V – promover, incentivar e participar de ações preventivas de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, divulgando o ECA e o papel do Conselho Tutelar junto à população e aos profissionais da rede de serviço local.
- VI – fiscalizar entidades governamentais e não governamentais que executam programas de proteção e socioeducativos da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, de acordo com as determinações do ECA.
- VII - subsidiar o CMDCA no estabelecimento das necessidades e das demandas locais a respeito das políticas sociais básicas do Município, identificando a ausência ou oferta irregular dos serviços públicos fundamentais ao bem-estar da criança e do adolescente;
- VIII - colaborar com o CMDCA na elaboração do Plano Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente, com a indicação das políticas sociais básicas e de proteção especial.

Parágrafo Único – Para o cumprimento destas finalidades, o Conselho Tutelar poderá para tanto:

- a) Averiguar, com absoluta prioridade, as denúncias e notificações de maus-tratos recebidas e pertinentes à sua atribuição, realizadas por qualquer cidadão ou enviadas pelos serviços de denúncia, rede socioassistencial e Sistema de Garantia de Direitos – SGD, dando ciência de suas deliberações aos órgãos competentes.
- b) Aplicar medidas protetivas cabíveis a crianças e adolescentes (art. 101, I a VI do ECA) e/ou medidas de responsabilização aos pais ou responsáveis legais (art. 129, I a VII do ECA), a partir da identificação de qualquer ameaça e/ou violação de direito, de acordo com os princípios e atribuições estabelecidas no art. 100 e 136, respectivamente, do ECA.
- c) Realizar visitas institucionais e promover/participar de reuniões com os órgãos que compõem a Política de Atendimento a Criança e Adolescente e o SGD, tendo em vista o mapeamento, atualização e articulação da rede e serviços, em prol da primazia do atendimento a crianças e adolescentes.
- d) Participar da criação de mecanismos de monitoramento do cumprimento de suas medidas aplicadas, em conjunto com o Poder Executivo e órgãos fiscalizadores do SGD.

- e) Promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes.
- f) Elaborar e encaminhar, ao CMDCA, diagnósticos referentes à necessidade de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, tendo em vista a formulação do orçamento público municipal destinado a este fim.

Capítulo III DAS ATRIBUIÇÕES

~~Art. 4.º São atribuições do Conselho Tutelar, conforme o disposto no art. 136 da Lei Federal n.º 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA:~~

Art. 4º - São atribuições do Conselho Tutelar, conforme disposto no art. 136 da Lei Federal n.º 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA, a aplicação de medidas de proteção à criança e ao adolescente sempre que seus direitos, reconhecidos na legislação vigente, forem ameaçados ou violados nos termos do art. 98 do ECA, devendo para tanto:

~~I — atender crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105 da Lei Federal n.º 8.069/90, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII, do mesmo diploma legal;~~

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII, do ECA;

- a) Por ação ou omissão da sociedade ou do Estado.
- b) Por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis.
- c) Em razão da conduta de crianças e adolescentes.
- d) A criança na prática de ato infracional.

~~II — atender e aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII, da Lei Federal n.º 8.069/90;~~

II — atender e aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII, do ECA;

III — promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

- a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
- b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações;

IV — encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V — encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

~~VI — providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, I a VI, da Lei Federal n.º 8.069/90, para o adolescente autor de ato infracional;~~

VI — providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, I a VI, do ECA, para o adolescente autor de ato infracional;

VII — expedir notificações;

VIII — requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente, quando necessário;

IX — assessorar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

~~X — fiscalizar as entidades governamentais e não governamentais, na forma do disposto no art. 95 da Lei Federal n.º 8.069/90;~~

~~XI — representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3.º, II, da Constituição Federal;~~

~~XII — representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder;~~

~~XIII — representar ao Poder Judiciário visando à apuração de irregularidades em entidade governamental e não governamental de atendimento, nos termos do disposto no art. 191 da Lei Federal n.º 8.069/90; e~~

~~XIV — representar ao Poder Judiciário visando à imposição de penalidade administrativa por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente, nos termos do disposto no art. 194 da Lei Federal n.º 8.069/90.~~

X — representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3.º, inciso II, da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes.

§1º Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

§2º Na efetivação do inciso V, o Conselho Tutelar poderá para tanto representar ao Poder Judiciário, visando à apuração de irregularidades em entidade governamental e não governamental de atendimento, nos termos do disposto no art. 191, do ECA; e à imposição de penalidade administrativa por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente, nos termos do disposto no art. 194, da mesma legislação.

§3º O Conselho Tutelar articulará ações para o estrito cumprimento de suas atribuições de modo a agilizar o atendimento junto aos órgãos governamentais e não governamentais encarregados da execução das políticas de atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

§4º Articulação, que trata o § 3º desta legislação, poderá também ser efetuada junto as entidades que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, conforme disposto na Resolução nº 113 do CONANDA, priorizando a garantia e proteção ao melhor interesse da criança e do adolescente, de acordo com as deliberações do colegiado.

~~Art. 5.º Nos termos do art. 98 do ECA, as medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos na legislação vigente, acerca dos direitos da criança e do adolescente, forem ameaçados ou violados:~~

~~I — por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;~~

~~II — por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; ou~~

~~III — em razão de sua conduta.~~

Art. 5º - Na aplicação das medidas de proteção, previstas no art. 98 do ECA, o Conselho Tutelar levará em conta o previsto no art. 100, da mesma legislação,

podendo aplicá-las de forma isolada ou cumulativamente, bem como substituí-las a qualquer tempo.

§1º As decisões do Conselho Tutelar, no que tange a esse artigo, serão tomadas pelo seu colegiado, devidamente instituído e conforme dispuser o Regimento Interno do Conselho Tutelar, só podendo ser revista pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse.

§2º As medidas de caráter emergencial, tomadas durante os plantões, serão comunicadas ao colegiado no primeiro dia útil subsequente, para ratificação e/ou nova deliberação.

§3º As decisões serão motivadas e comunicadas formalmente aos interessados, mediante documento escrito, no prazo máximo de quarenta e oito horas, sem prejuízo de seu registro em arquivo próprio, na sede do Conselho.

§4º Se não localizado, o interessado será intimado através de publicação do extrato da decisão na sede do Conselho Tutelar, admitindo-se outras formas de publicação, de acordo com seu Regimento Interno.

§5º É garantido ao Ministério Público e à autoridade judiciária o acesso irrestrito aos registros do Conselho Tutelar, resguardado o sigilo perante terceiros.

§6º Os demais interessados ou procuradores legalmente constituídos terão acesso às atas das sessões deliberativas e registros do Conselho Tutelar que lhes digam respeito, ressalvadas as informações que coloquem em risco a imagem ou a integridade física ou psíquica da criança ou adolescente, bem como a segurança de terceiros.

§7º Para os efeitos deste artigo, são considerados interessados os pais ou responsável legal da criança ou adolescente atendido, bem como os destinatários das medidas aplicadas e das requisições de serviço efetuadas.

Capítulo IV DA COMPOSIÇÃO

~~Art. 6.º Os Conselhos Tutelares serão compostos por cinco membros com mandato eletivo de três anos, permitida apenas uma recondução.~~

Art. 6.º Os Conselhos Tutelares serão compostos por 05 (cinco) membros, escolhidos pelos eleitores do município para mandato de 04 (quatro) anos, permitida 01 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha.

I – O exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.

II – São impedidos de servir no mesmo Conselho Tutelar os cônjuges, companheiros, mesmo que em união homoafetiva, ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive.

a) Estende-se o impedimento do caput ao conselheiro tutelar em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude da mesma comarca de ligação ao Conselho Tutelar que atua.

III – Os 05 (cinco) candidatos mais votados serão nomeados conselheiros tutelares titulares, e os demais serão suplentes, pela ordem decrescente de votação.

~~§ 1.º Para cada Conselheiro Tutelar eleito haverá um suplente, que será convocado conforme a classificação obtida na votação, os quais não perceberão qualquer remuneração decorrente de sua qualidade de suplente.~~

~~§ 2.º A convocação dos suplentes será realizada pelo CMDCA para o exercício do mandato em caso de afastamento do titular ou vacância do cargo.~~

~~§ 3.º Na hipótese do Conselheiro Tutelar requerer o seu desligamento para submeter-se a novo processo de escolha, o suplente será imediatamente convocado, suspendendo-se as atividades do titular.~~

~~§ 4.º Considera-se efetivada a desincompatibilização a que se refere o art. 16, quando da publicação do ato de desligamento do Conselheiro Tutelar e do Conselheiro Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no Diário Oficial do Município.~~

§1º Para cada Conselheiro Tutelar eleito haverá um suplente, que será convocado de acordo com a ordem de votação e receberão remuneração proporcional aos dias que atuarem no órgão, sem prejuízo da remuneração dos titulares quando em gozo de licenças e férias regulamentares.

§2º No caso da inexistência de suplentes, caberá ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizar processo de escolha suplementar para o preenchimento das vagas.

§3º A homologação da candidatura de membros do Conselho Tutelar a cargos eletivos deverá implicar em afastamento do mandato, por incompatibilidade com o exercício da função.

§4º A convocação dos suplentes será realizada pelo CMDCA para o exercício do mandato em caso de vacância ou afastamento de quaisquer dos membros titulares do cargo.

§5º Considera-se efetivada a desincompatibilização a que se refere o art. 16º, quando da publicação do ato de desligamento do Conselheiro Tutelar e do Conselheiro Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no Diário Oficial do Município.

Capítulo V

DO FUNCIONAMENTO

~~Art. 7.º Os Conselhos Tutelares farão atendimento ao público das nove às dezoito horas, de segunda a sexta-feira.~~

Art. 7.º Os Conselhos Tutelares funcionarão diariamente, inclusive sábados, domingos e feriados, durante 24 (vinte e quatro) horas por dia, observada a seguinte organização:

I – em regime ordinário, com atendimento ao público das 09 (nove) às 18 (dezoito) horas, de segunda a sábado, nas sedes dos respectivos Conselhos Tutelares;

II – em regime extraordinário, com atendimento ao público das 09 (nove) às 18 (dezoito) horas, aos domingos e feriados (pontos facultativos), em sistema de rodízio territorial das sedes dos Conselhos Tutelares;

III – em regime de sobreaviso, de domingo a domingo, das 18 (dezoito) às 09 (nove) horas, e aos sábados, domingos e feriados, das 09 (nove) às 09 (nove) horas do primeiro dia útil.

~~§1º Aos sábados, domingos e feriados permanecerá de plantão, pelo menos, um Conselheiro Tutelar, assessorado de apoio técnico e administrativo, com escala de serviço de nove às dezoito horas, nas sedes dos Conselhos Tutelares.~~

~~§ 2.º A divulgação de escala de serviço será publicada no Diário Oficial do Município e feita, ainda, nas instituições relacionadas ao atendimento a crianças e adolescentes, devendo ser oficiados o Juízo de Direito e a Promotoria de Justiça~~

~~com competência e atribuição, respectivamente, para a área da Infância e da Juventude.~~

~~§ 3.º Os Conselheiros Tutelares cumprirão carga horária de trinta horas semanais, a ser cumprida de segunda a sexta-feira, devendo ter disponibilidade de atendimento público fora do horário normal de expediente nos dias úteis, sábados, domingos e feriados em regime de plantões escalonados, sem prejuízo dos plantões a que se refere o § 1.º~~

§1º No regime ordinário, o Conselho Tutelar estará organizado em seu colegiado, com no mínimo 3 (três) conselheiros tutelares para atendimento a população, conforme disposto no §1º do art. 5º desta legislação, recebendo suporte dos profissionais das equipes de assessoria técnica e de apoio funcional.

§2º No regime extraordinário, o plantão será realizado por no mínimo 01 (um) Conselheiro Tutelar, com suporte das equipes de assessoria técnica e de apoio funcional, em sistema de rodízio por um conselho de cada área para atendimento a demanda dos outros, com repasse dos casos no primeiro dia útil.

- a) área 1 composta por: Centro, Laranjeiras, São Conrado;
- b) área 2: Meier, Inhaúma, Vila Isabel;
- c) área 3: Coelho Neto, Madureira, Realengo, Bangu;
- d) área 4: Bonsucesso, Ramos, Ilha do Governador;
- e) área 5: Campo Grande, Santa Cruz, Guaratiba;
- f) áreas 6: Jacarepaguá, Barra/Recreio e Taquara.

§3º No regime de sobreaviso, o plantão será realizado por apenas 01 (um) Conselheiro Tutelar conforme organização do Colegiado, através do celular institucional, com serviço de transporte à sua disposição e com ampla divulgação das escalas nas áreas de abrangência de cada Conselho Tutelar de plantão.

§4º A divulgação das escalas de serviço dos regimes expressos nos incisos I e II, que trata esse artigo, serão publicadas no Diário Oficial do Município e feitas, ainda, nas instituições relacionadas ao atendimento a crianças e adolescentes, devendo ser oficiados o Juízo de Direito e a Promotoria de Justiça com competência e atribuição, respectivamente, para a área da Infância e da Juventude, ficando as mesmas fixadas nas sedes dos Conselhos Tutelares.

§5º Os Conselheiros Tutelares cumprirão carga horária com dedicação exclusiva, a ser cumprida de segunda a sexta-feira, devendo ter disponibilidade de atendimento ao público fora do horário normal de expediente nos dias úteis, sábados, domingos e feriados, em regime de sobreaviso, com plantões escalonados, conforme organização do colegiado, sem prejuízo dos plantões a que se refere o inciso I deste artigo, contemplando as seguintes atividades internas e externas:

- a) Atendimento direto e prioritário ao público na sede do Conselho Tutelar;
- b) Reuniões semanais de colegiado;
- c) Visitas institucionais e domiciliares;
- d) Formação continuada;
- e) Articulações e estudo de caso com a Rede de Atendimento a Criança e ao Adolescente.

~~Art. 8.º Os Conselhos Tutelares funcionarão em sede própria, mantendo uma secretaria destinada a seu funcionamento, utilizando-se de instalações e de servidores cedidos pelo Município do Rio de Janeiro.~~

~~Parágrafo único. A secretaria funcionará diariamente durante o horário estabelecido no art. 7.º~~

Art. 8.º Os Conselhos Tutelares funcionarão em sede própria, mantendo uma secretaria destinada a seu funcionamento, utilizando-se de instalações e de servidores cedidos pelo Município do Rio de Janeiro, conforme disposto no art. 2º desta legislação.

§1º A secretaria estará aberta ao público, nos moldes estabelecidos no art. 7º, sem prejuízos ao atendimento ininterrupto e prioritário a população.

§2º No cumprimento de suas finalidades e atribuições, os membros do Conselho Tutelar poderão realizar atendimento descentralizados em comunidades distantes da sede, sem prejuízo do caráter colegiado de suas decisões tomadas.

§3º Os Conselheiros Tutelares, deverão encaminhar a Gestão Municipal da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, através de órgão competente, estatística mensal com dados sistematizados sobre o devido funcionamento do órgão, com devida assinatura, podendo ser um por colegiado, onde deve conter:

I – atendimentos gerais e por conselheiro tutelar;

II – origem das demandas e devidos encaminhamentos;

III – quantitativo de denúncias recebidas – devidamente tipificadas e qualificadas quanto à faixa etária e sexo – e respondidas;

IV – participação em formações continuadas, por conselheiro tutelar;

V – realizações de articulações e ações de integração junto à rede de atendimento a criança e ao adolescente.

VI – outras informações que os membros considerarem pertinentes para visualização quanto ao cumprimento das finalidades e atribuições do órgão.

a) O exercício da autonomia do Conselho Tutelar não isenta seu membro de responder pelas obrigações funcionais e administrativas junto ao órgão ao qual está vinculado, conforme previsão legal.

Art. 8-A. Cabe a SMASDH, através de órgão competente, juntamente com o CMDCA, fornecer ao Conselho Tutelar os meios necessários para sistematização de informações relativas às demandas e deficiências na estrutura de atendimento à população de crianças e adolescentes, tendo como base o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA, ou sistema equivalente.

§1º O Conselho Tutelar encaminhará relatório trimestral ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, aos órgãos competentes do Poder Executivo Municipal, ao Ministério Público e ao juiz da Vara da Infância e da Juventude, contendo a síntese dos dados referentes ao exercício de suas atribuições, bem como as demandas e deficiências na implementação das políticas públicas, de modo que sejam definidas estratégias e deliberadas providências necessárias para solucionar os problemas existentes.

§2º Cabe aos órgãos públicos responsáveis pelo atendimento de crianças e adolescentes com atuação no município, auxiliar o Conselho Tutelar na coleta de dados e no encaminhamento das informações relativas às demandas e deficiências das políticas públicas ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§3º Cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em parceria com a SMASDH e outros órgãos do SGD, a definição do plano de implantação do SIPIA para os Conselhos Tutelares.

Capítulo VI DO PROCEDIMENTO

~~Art. 9.º O Conselho Tutelar atuará necessariamente de forma colegiada para referendar as medidas aplicadas às crianças, adolescentes e aos seus pais ou responsáveis, proferindo decisões por maioria de seus membros.~~

Art. 9º O Conselho Tutelar, conforme o disposto no art. 5 desta lei, atuará necessariamente de forma colegiada para referendar as medidas aplicadas às crianças, adolescentes e aos seus pais ou responsáveis, proferindo decisões por maioria de seus membros.

I - atender e aconselhar os pais ou responsável aplicando as seguintes medidas:

- a) encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;
- b) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- c) encaminhamento a tratamento psicológico e psiquiátrico;
- d) encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- e) obrigação de matricular o filho ou pupilo em estabelecimentos de ensino e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
- f) obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;
- g) advertência.

II - atender e aconselhar crianças e adolescentes, aplicando as seguintes medidas:

- a) encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- b) orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- c) matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- d) inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- e) requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- f) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- g) acolhimento institucional.

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

- a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
- b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

Capítulo VII DA REMUNERAÇÃO

~~Art. 10.º Os Conselheiros Tutelares perceberão remuneração mensal a título de gratificação, tomando por base o nível de vencimentos dos servidores municipais que exerçam cargo em comissão símbolo DAS-7.~~

~~Parágrafo único. Na qualidade de membros eleitos, os Conselheiros Tutelares não serão funcionários dos quadros da Administração Municipal, não havendo, ainda, a criação de qualquer vínculo de natureza trabalhista dos Conselheiros para com o Município.~~

Art. 10. Os Conselheiros Tutelares perceberão remuneração mensal, a título de gratificação, com valor equivalente ao cargo em comissão símbolo DAS-09 de

direção.

§1º Na qualidade de membros eleitos, os Conselheiros Tutelares não serão funcionários dos quadros da Administração Municipal, não havendo, ainda, a criação de qualquer vínculo de natureza trabalhista dos Conselheiros para com o Município;

§ 2º Aos Conselheiros Tutelares é assegurado o direito à/ao:

I – cobertura previdenciária pelo Regime de Previdência ao qual o Conselheiro Tutelar for vinculado;

II – gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de um terço do valor da remuneração mensal;

III – licença maternidade;

IV – licença paternidade;

V – gratificação natalina.

(Redação dada pela Lei Municipal nº 5.622, de 01 de outubro de 2013)

§ 3º O recebimento pecuniário de que trata o caput deste artigo será proporcional aos dias efetivamente trabalhados, inclusive para o suplente, quando convocado a substituir o titular em caso de afastamento ou vacância.

§ 4º Na qualidade de membros eleitos, os Conselheiros Tutelares não são considerados funcionários dos quadros da Administração Municipal, não havendo, qualquer vínculo de natureza trabalhista dos conselheiros para com o Município.

§ 5º O conselheiro tutelar perderá:

I - a remuneração do dia, se não comparecer as atividades do conselho ou destinadas pelo colegiado, sem justificativa legal;

II - a parcela da remuneração diária, proporcional a ausências durante o horário de funcionamento da sede do Conselho, em dias de atendimento deliberado pelo colegiado, iguais ou superiores a 30 (trinta) minutos.

a) Os casos indicados no inciso I e II serão encaminhados pelo gestor técnico-administrativo local do Conselho ao colegiado, para as deliberações cabíveis;

b) No caso de três reincidências, consecutivas, a situação deve ser encaminhada ao responsável pela gestão funcional e orçamentária do órgão, para conhecimento, com devida ciência do conselheiro tutelar que cometeu a infração, assim como ao colegiado.

Art. 11.º Na hipótese de investidura de servidor público municipal na função de Conselheiro Tutelar, lhe será facultado optar pela remuneração do cargo original ou da função de Conselheiro, garantida a cessão do servidor para cumprimento da carga horária determinada pelo art. 7.º.

Art. 12.º Em se tratando de servidor público estadual ou federal, o Conselheiro Tutelar eleito poderá:

I — sendo cedido pela Administração Estadual ou Federal para o Conselho Tutelar, sem ônus para a Administração cedente, perceber a remuneração correspondente ao cargo de Conselheiro Tutelar;

II — sendo cedido pela Administração Estadual ou Federal para o Conselho Tutelar, com ônus para a Administração cedente, perceber a remuneração correspondente ao seu cargo de origem, vedado o recebimento da gratificação descrita no art. 10.º

Parágrafo único. É vedada a acumulação remunerada de função pública, cargo público ou emprego público com a função de Conselheiro Tutelar, nos termos do disposto no art. 37, XVI e XVII, da Constituição da República.

Capítulo VIII

DO PROCESSO DE ESCOLHA E DOS REQUISITOS

Art. 13.º O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar será composto das seguintes etapas:

I — inscrição dos candidatos;

~~II — prova de aferição de conhecimentos específicos acerca do Estatuto da Criança e do Adolescente;~~

II — prova de aferição de conhecimentos específicos;

~~III — votação;~~

III- A sindicância social, de caráter eliminatório que será procedida por Comissão específica, entre os candidatos considerados aprovados nas etapas anteriores.

IV – votação em data unificada; e

V – curso de formação para o início da função de conselheiro tutelar.

Art. 14.º Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

I — reconhecida idoneidade moral;

II — idade superior a vinte e um anos;

~~III — residência no Município;~~

III – residir no município do Rio de Janeiro e no território aos qual pretende concorrer a Conselheiro Tutelar;

IV — estar no gozo de seus direitos políticos;

~~V — atuação profissional, de no mínimo dois anos, com criança ou adolescente, comprovada mediante documento oficial que confirme a relação de trabalho, em uma das seguintes áreas:~~

V – atuação profissional com criança e adolescentes ou na defesa do cidadão de, no mínimo, 2 (dois) anos, comprovada mediante documento oficial fornecido por entidade governamental ou não governamental, devidamente inscrita no respectivo Conselho Municipal de Direitos da política que integre, confirmando a devida relação de trabalho, em uma das seguintes áreas:

a) estudos e pesquisas;

b) atendimento direto; ou

c) defesa e garantia de direitos da criança e do adolescente;

VI – ensino médio ou grau de escolaridade equivalente;

VII – aprovação no exame de aferição de conhecimentos específicos acerca do Estatuto da Criança e do Adolescente.

VIII – estar em pleno gozo das aptidões física e mental para o exercício de Conselheiro Tutelar;

IX - não ter sido penalizado com a destituição de função de Conselheiro Tutelar, nos termos do que dispõe essa legislação, nos 05 (cinco) anos antecedentes à eleição;

X – ter participado de curso, seminário ou jornadas de estudos cujo objeto seja o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA ou a discussão de políticas de atendimento a criança e ao adolescente, com devida comprovação legal;

XI – não exercer mandato eletivo, cargo em comissão ou função gratificada na administração pública municipal, estadual e federal;

XII – não estar incluído nos impedimentos previstos no artigo 140 do ECA; e

XIII – ser brasileiro nato ou naturalizado, ou cidadão português, a quem foi deferida a igualdade de condições previstas no parágrafo 1º do artigo 12 da Constituição Federal/88.

~~§ 1º Poderá ser admitida a atuação voluntária, para os efeitos desta Lei, desde que seja regular e permanente, não esporádica ou eventual, comprovada mediante documentos decorrentes das atividades realizadas pelo candidato no período de dois anos, sem prejuízo da sindicância prevista no § 2.º deste artigo.~~

§ 1º Poderá ser admitida a atuação voluntária, para os efeitos desta Lei, desde que seja atestada pelo Ministério Público, pelo Juizado da Infância e Juventude ou por 3 (três) entidades cadastradas no respectivo Conselho Municipal de Direitos da política que integre, além de ter sido regular e permanente, não esporádica ou eventual, comprovada mediante documentos decorrentes das atividades realizadas pelo candidato no período de dois anos, sem prejuízo da sindicância prevista no § 2.º deste artigo.

§ 2.º A atuação profissional ou voluntária mencionadas no inciso V e no § 1º poderão ser verificadas a qualquer tempo pelo CMDCA, e, caso se constate a inexistência ou insuficiência do citado requisito, ensejar-se-á indeferimento de inscrição, impugnação de candidato, ou destituição do Conselheiro já empossado.

Art. 15.º Compete ao CMDCA, nos termos do art. 139 do ECA, a realização do processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar, sob a estreita fiscalização e colaboração do Ministério Público.

§ 1.º O CMDCA providenciará a publicação no Diário Oficial do Município, bem como nos jornais locais de maior circulação no Município, dos editais de convocação e de divulgação de todas as etapas do processo de escolha do Conselho Tutelar.

§ 2.º O CMDCA divulgará, ainda, os referidos editais mediante remessa dos mesmos:

I — às Chefias dos Poderes Executivo e Legislativo do Município;

II — às Promotorias de Justiça da Infância e Juventude e aos Juízos de Direito da Infância e Juventude da Comarca da Capital;

III — às escolas das redes públicas federal, estadual e municipal;

IV — aos principais estabelecimentos privados de ensino do Município; e

V — às principais entidades representativas da sociedade civil existentes no Município.

Art. 16.º O Conselheiro Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que pretender se candidatar ao processo de escolha para Conselheiro Tutelar deverá se desincompatibilizar daquela função, nos quinze dias anteriores à data fixada para

a reunião para discutir a elaboração do edital de convocação para o processo de escolha.

Capítulo IX

~~DAS INSCRIÇÕES DOS CANDIDATOS~~

DO REGISTRO DA CANDIDATURA E

~~DAS INSCRIÇÕES DOS CANDIDATOS~~

~~Art. 17. A inscrição provisória dos candidatos será realizada perante o CMDCA, em prazo não inferior a trinta dias, mediante apresentação de requerimento próprio e dos seguintes documentos essenciais:~~

- ~~I — cédula de identidade;~~
- ~~II — título de eleitor;~~
- ~~III — comprovação de residência na circunscrição do Conselho Tutelar a que pretende concorrer;~~
- ~~IV — comprovação da atuação profissional ou voluntária, referidas no art. 14, V e parágrafos desta Lei;~~
- ~~V — certificado de conclusão de ensino médio ou comprovação de grau de escolaridade equivalente;~~
- ~~VI — certidão negativa de distribuição de feitos criminais expedida pela Comarea onde residiu o candidato nos últimos cinco anos; e~~
- ~~VII — publicação do ato de desligamento do Conselheiro Tutelar e do Conselheiro Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no Diário Oficial do Município, para comprovação do disposto no art. 16 desta Lei.~~

Art. 17º A – O cidadão que desejar candidatar-se a conselheiro tutelar fará sua inscrição nos termos desta Lei, do edital de convocação do processo de escolha e das resoluções e portarias que lhes complementarem.

Parágrafo Único - A candidatura é individual, sem composição de chapa e sem vinculação a partido político e a grupo religioso ou econômico.

Art. 17º B – O registro da candidatura constitui ato formal e final da inscrição, lavrado em documento subscrito pelo CMDCA, e será assegurado ao inscrito que obtiver:

I - aprovação do seu currículo pessoal e documentos comprobatórios do art. 14º, mediante análise realizada pela comissão especial responsável pelo processo de escolha em data unificada, previamente instituída pelo CMDCA;

II - aprovação na prova de aferição de conhecimentos específicos, que poderá versar sobre:

- a) a Lei Federal nº 8.069/90;
- b) a Lei Municipal sobre Conselho Tutelar;
- c) políticas públicas;
- d) noções básicas de informática;
- e) Estatuto do Servidor Público do Município do Rio de Janeiro;
- f) instrumental de atuação.

III - votação no processo de escolha na data unificada; e

IV - aproveitamento e frequência do mínimo de 80% (oitenta por cento) do curso preparatório para o início da função de conselheiro tutelar.

Parágrafo único. Cabe ao CMDCA expedir norma sobre a prova de aferição de conhecimentos específicos, contendo especificações como conteúdo, critérios de

elaboração, data, hora e local de sua realização e o índice de aproveitamento mínimo exigido para aprovação.

Art. 18º A – A inscrição provisória dos candidatos será realizada perante o CMDCA, em prazo não inferior a trinta dias, mediante apresentação de requerimento próprio e dos seguintes documentos essenciais:

~~I — cédula de identidade;~~

I – documento de identificação oficial com foto;

~~II — título de eleitor;~~

II — título de eleitor e comprovante da última votação;

III — comprovação de residência na circunscrição do Conselho Tutelar a que pretende concorrer;

~~IV — comprovação da atuação profissional ou voluntária, referidas no art. 14, V e parágrafos desta Lei;~~

IV – comprovação da atuação profissional ou voluntária, referidas no art. 14, V e § 1º e 2º desse mesmo artigo;

V — certificado de conclusão de ensino médio ou comprovação de grau de escolaridade equivalente;

VI — certidão negativa de distribuição de feitos criminais expedida pela Comarca onde residiu o candidato nos últimos cinco anos;

VII — publicação do ato de desligamento do Conselheiro Tutelar e do Conselheiro Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no Diário Oficial do Município, para comprovação do disposto no art. 16 desta Lei;

VIII – documento comprobatório das obrigações militares, se do sexo masculino;

IX – comprovante de participação em curso, seminário ou jornadas de estudos cujo objeto seja o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA ou a discussão de políticas de atendimento a criança e ao adolescente.

Art. 18º B – Terminado o prazo para as inscrições provisórias dos candidatos, será iniciado o prazo de dez dias para impugnação junto ao CMDCA, fundada na ausência de documentos ou de qualquer dos requisitos legais para a função de Conselheiro Tutelar.

§ 1.º A impugnação às inscrições provisórias poderá ser proposta por qualquer cidadão, pelo Ministério Público e pelo próprio CMDCA.

§ 2.º Oferecida impugnação, o CMDCA decidirá, de forma escrita e fundamentada, em prazo não superior a cinco dias, dando imediata ciência da decisão ao candidato impugnado.

§ 3.º Ao candidato cuja impugnação for julgada procedente caberá recurso da decisão para o próprio CMDCA, sem prejuízo das medidas judiciais previstas na legislação.

~~Art. 19.º Não havendo impugnações, ou após a solução destas, será publicado edital com os nomes dos candidatos que obtiveram o deferimento de suas inscrições definitivas, estando aptos a participar da prova de seleção.~~

Art. 19.º Não havendo impugnações, ou após a solução destas, será publicado edital com os nomes dos candidatos que obtiveram o deferimento de suas inscrições definitivas, estando habilitados a participar da etapa de aferição de conhecimentos específicos.

Capítulo X DA PROVA DE AFERIÇÃO

~~Art. 20.º Integrará o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares uma prova de aferição de conhecimentos específicos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, de caráter eliminatório, a ser elaborada por entidade responsável por concursos públicos, sob a fiscalização do Ministério Público.~~

Art. 20.º Integrará o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares uma prova de aferição de conhecimentos específicos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e demais temas indicados no edital, de caráter eliminatório, a ser elaborada por entidade responsável por concursos públicos, sob a fiscalização do Ministério Público.

§ 1.º Considerar-se-á aprovado na prova de aferição de conhecimentos específicos o candidato que obtiver 50% (cinquenta por cento) de acertos nas questões da prova.

~~§ 2.º Os candidatos eleitos farão um curso de capacitação acerca das normas do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como sobre as peculiaridades e aspectos práticos do exercício da função de Conselheiro e de primeiros socorros, exigindo-se frequência integral, salvo faltas justificadas, sob pena de automática eliminação de escolha do Conselho Tutelar.~~

§ 2.º Os candidatos eleitos farão um curso de formação acerca das normas contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como sobre as peculiaridades e aspectos práticos do exercício da função de Conselheiro, assim como de políticas afins e de primeiros socorros, exigindo-se frequência mínima de 80%, salvo faltas justificadas, sob pena de ser eliminado do processo de escolha em data unificada dos conselheiros tutelares.

~~§ 3.º O não comparecimento à prova de aferição exclui o candidato do processo de escolha do Conselho Tutelar.~~

§ 3.º O não-comparecimento à prova de aferição exclui o candidato do processo de escolha em data unificada dos conselheiros tutelares.

~~Art. 21.º Os candidatos aprovados na prova de aferição, e não impugnados pelo CMDCA, estarão aptos a participar do processo de escolha.~~

Art. 21.º - Os candidatos não impugnados pelo CMDCA, e aprovados na prova de aferição de conhecimentos específicos, estarão aptos a participar do processo de votação no primeiro domingo de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial.

§1º Caso o número de pretendentes habilitados seja inferior a 10 (dez) candidatos por circunscrição, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente poderá suspender o trâmite do processo de escolha e reabrir prazo para inscrição de novas candidaturas, sem prejuízo da garantia de posse dos novos conselheiros ao término do mandato em curso.

§2º Em qualquer caso, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá envidar esforços para que o número de candidatos seja o maior possível, de modo a ampliar as opções de escolha pelos eleitores e obter um número maior de suplentes.

Capítulo XI DA VOTAÇÃO E DA APURAÇÃO

~~Art. 22.º Os Conselhos Tutelares serão escolhidos por sufrágio universal e voto direto, facultativo e secreto, com valor igual para todos, pelos eleitores com domicílio eleitoral no Município do Rio de Janeiro.~~

Art. 22º Os conselheiros tutelares serão escolhidos por sufrágio universal e voto direto, facultativo e secreto, com valor igual para todos, pelos eleitores com domicílio eleitoral no Município do Rio de Janeiro

§ 1º No processo de escolha do Conselho Tutelar será observada, sempre que possível, a correspondência entre a área de atuação do Conselho Tutelar e o domicílio eleitoral de cada eleitor.

§ 2º Caberá ao CMDCA divulgar, quando do edital de convocação dos eleitores, a correspondência mencionada no § 1.º deste artigo.

§ 3º A votação será realizada em um único dia, com postos de votação em locais de fácil acesso para os eleitores, com duração mínima de oito horas e ampla divulgação no Diário Oficial do Município, bem como nos jornais de maior circulação no Município.

§ 4º Deverão ser oficiados, ainda, acerca da realização da votação e da apuração, os Juízos de Direito e as Promotorias de Justiça com competência e atribuição, respectivamente, para a área da infância e da juventude do Município.

~~Art. 23.º A cédula utilizada para a eleição, de acordo com o modelo oficial, conterá espaços para o nome e o número de cinco candidatos.~~

Art. 23º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá conferir ampla publicidade ao processo de escolha em data unificada dos membros para o Conselho Tutelar, mediante publicação do Edital de Convocação do pleito no diário oficial do Município, afixação em locais de amplo acesso ao público, chamadas na rádio, jornais e outros meios de divulgação.

§ 1º A divulgação do processo de escolha deverá ser acompanhada de informações sobre as atribuições do Conselho Tutelar e sobre a importância da participação de todos os cidadãos, na condição de candidatos ou eleitores, servindo de instrumento de mobilização popular em torno da causa da infância e da juventude, conforme dispõe o art. 88, inciso VII, da Lei nº 8.069, de 1990.

§ 2º Obter junto à Justiça Eleitoral o empréstimo de urnas eletrônicas, bem como elaborar o software respectivo, observadas as disposições das resoluções aplicáveis expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal Regional Eleitoral da localidade.

§ 3º Em caso de impossibilidade de obtenção de urnas eletrônicas, obter junto à Justiça Eleitoral o empréstimo de urnas comuns e o fornecimento das listas de eleitores a fim de que a votação seja feita manualmente.

Art. 24º Nos locais de votação, o CMDCA indicará as mesas receptoras que serão compostas por um presidente e dois mesários, bem como os respectivos suplentes.

§ 1º Não poderão ser nomeados presidentes e mesários:

I — os candidatos e seus cônjuges, bem como seus parentes, ainda que por afinidade, até o segundo grau; e

II — as autoridades e agentes policiais, bem como os funcionários no desempenho de cargo de confiança dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais.

§ 2º Constará do boletim de votação a ser elaborado pelo CMDCA a identidade completa dos presidentes e mesários.

Art. 25º - Compete ao CMDCA indicar a junta apuradora e coordenar a apuração dos votos, garantida, em todas as fases, a fiscalização do Ministério Público.

Parágrafo único – A apuração dos votos será feita logo após encerrada a votação, em local de fácil acesso e instalações apropriadas.

Art. 26.º Serão eleitos a Conselheiros Tutelares, em cada circunscrição, os cinco candidatos mais votados e serão considerados suplentes os cinco imediatamente posteriores.

Capítulo XII DOS PRAZOS E DOS EDITAIS

Art. 27º A. No processo de escolha o CMDCA, observando os prazos mínimos indicados, publicará edital:

I — de convocação e regulamento do processo de escolha, na forma do art. 15, § 1.º, desta Lei, nos trinta dias anteriores ao início das inscrições;

II — de abertura de inscrições provisórias dos candidatos, sendo fixado prazo nunca inferior a trinta dias para a sua efetivação;

III — com os nomes dos candidatos provisoriamente inscritos, imediatamente após o término do prazo para realização das inscrições provisórias;

IV — imediatamente após o término do prazo para realização das inscrições provisórias, informando acerca do início do prazo para impugnação das mesmas, observado o disposto no art. 18 desta Lei;

V — findo o prazo para impugnações e após a solução destas, com os nomes dos candidatos definitivamente inscritos no processo de escolha, convocando-os para a prova de aferição de conhecimentos específicos acerca do Estatuto da Criança e do Adolescente, a ser realizada nos termos do art. 20 desta Lei;

VI — em três dias consecutivos após a identificação das provas de aferição de conhecimentos específicos, com os nomes dos candidatos, definitivamente inscritos, aprovados no exame e habilitados para participarem da votação, prosseguindo no processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar;

VII — nos jornais de maior circulação no Município, em três dias consecutivos, após a divulgação dos nomes dos aprovados no exame de aferição, informando sobre a data, horário e locais onde será realizada a votação, bem como os nomes dos candidatos que participarão do processo de escolha, com os respectivos números que constarão da cédula de votação; e

VIII — imediatamente após a apuração da eleição, com os nomes dos candidatos eleitos para integrarem o Conselho Tutelar, bem como os nomes dos suplentes.

Art. 27º B. No processo de escolha o CMDCA, observando art. 7º da Resolução 170 do CONANDA, publicará o edital 6 (seis) meses antes do primeiro domingo de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial.

§ 1º O edital do processo de escolha em data unificada deverá prever, entre outras disposições:

a) o calendário com as datas e os prazos para registro de candidaturas, impugnações, recursos e outras fases do certame, de forma que o processo de escolha se inicie com no mínimo 6 (seis) meses antes do dia estabelecido para o certame;

b) a documentação a ser exigida dos candidatos, como forma de comprovar o preenchimento dos requisitos previstos no art. 133 da Lei nº 8.069, de 1990;

c) as regras de divulgação do processo de escolha, contendo as condutas permitidas e vedadas aos candidatos, com as respectivas sanções previstas nesta Lei Municipal;

d) criação e composição de comissão especial encarregada de realizar o todo o processo de escolha; e

e) formação/capacitação dos candidatos escolhidos como titulares e dos 5 (cinco) primeiros candidatos suplentes.

§ 2º O edital do processo de escolha em data unificada para conselheiros tutelares não poderá estabelecer outros requisitos além daqueles exigidos dos candidatos pela Lei nº 8.069, de 1990 e nesta Lei.

§ 3º A relação de condutas ilícitas e vedadas seguirá o disposto na legislação especial com a aplicação de sanções de modo a evitar o abuso do poder político, econômico, religioso, institucional e dos meios de comunicação, dentre outros.

§ 4º Cabe ao Município o custeio de todas as despesas decorrentes do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.

§ 5º O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tomará todas as medidas para garantir a eleição do Conselho Tutelar na data prevista na Lei 8.069/1990.

§6º A comissão especial, que diz respeito alínea d), deverá ser constituída por composição paritária entre conselheiros de direitos representantes do governo e da sociedade civil, e suas atribuições serão publicada e deliberação específica que regulamentará todo o processo de escolha unificado dos conselheiros tutelares, considerado o disposto nesta Lei, no ECA e na Resolução nº 170/2014 do CONANDA.

§7º O Ministério Público será notificado, com a antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, de todas as reuniões deliberativas a serem realizadas pela comissão especial, citada no parágrafo anterior, e pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como de todas as decisões nelas proferidas e de todos os incidentes verificados.

Capítulo XIII DA NOMEAÇÃO E POSSE DOS CONSELHEIROS TUTELARES

~~Art. 28.º Concluída a apuração dos votos, o CMDCA proclamará o resultado das eleições, publicando o edital correspondente no Diário Oficial do Município, bem como nos jornais de maior circulação no Município.~~

Art. 28º Concluída a apuração dos votos, o CMDCA proclamará o resultado das eleições, publicando o edital no Diário Oficial do Município, bem como nos jornais de maior circulação no Município, os 5 (cinco) candidatos mais votados para cada região administrativa e os demais serão considerados suplentes, seguindo-se a ordem decrescente de votação.

§ 1º O mandato será de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução, mediante novo processo de escolha.

§ 2º Os cinco conselheiros eleitos de cada conselho do município e o primeiro suplente de cada conselho deverão participar de um curso *in loco* de 20 horas, preparatório para nova função.

~~Art. 29.º Após a proclamação do resultado da votação, o Prefeito empossará os Conselheiros Tutelares eleitos em prazo não superior a trinta dias.~~

Art. 29º - Concluída a última fase do certame o Prefeito dará posse aos cinco conselheiros mais votados de cada circunscrição correspondente aos Conselhos Tutelares no dia 10 de janeiro do ano subseqüente ao processo de escolha.

Capítulo XIV

~~DA COMISSÃO DE ÉTICA E DA~~ ~~CORREGEDORIA DOS CONSELHOS TUTELARES~~ ~~DO CONTROLE, FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO INTERNA DO~~ ~~CONSELHO TUTELAR~~

~~Art. 30.º A Comissão de Ética é instância de autocontrole das atividades e condutas dos Conselheiros Tutelares, com atribuição de receber representações e denúncias e processá-las, assegurada a ampla defesa ao acusado, composta por cinco membros, indicados por deliberação coletiva específica, presentes ao menos metade dos titulares da função.~~

~~Parágrafo único. O processo disciplinar terá prazo de trinta dias para conclusão, prorrogável por igual período, que decidirá, sempre motivadamente, pelo arquivamento ou pela aplicação das penalidades previstas nesta Lei. (VETADO)~~

~~Art. 31.º A Corregedoria dos Conselhos Tutelares é órgão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, composta por:~~

Art. 30.º A Corregedoria dos Conselhos Tutelares é órgão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, responsável pelo controle do funcionamento dos Conselhos Tutelares e e composta por

~~I — dois Conselheiros do CMDCA — representes governamentais;~~

I — 2 (dois) Conselheiros do CMDCA – representes governamentais, titulares e suplentes;

~~II — dois Conselheiros do CMDCA — representantes não governamentais; e~~

II — 2 (dois) Conselheiros do CMDCA – representantes não governamentais, titulares e suplentes;

~~III — um Procurador do Município.~~

III – 2 (dois) Conselheiros Tutelares – representantes do coletivo de Conselheiros em mandato vigente, titulares e suplentes;

IV – 1 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil, secção Rio de Janeiro – titular e suplente; e

V — 1 (um) Procurador do Município – titular e suplente.

§ 1.º Os Conselheiros, citados nos incisos I e II deste artigo, serão indicados por Assembleia do CMDCA.

~~§ 2.º O Procurador do Município citado no inciso III deste artigo será indicado pelo Procurador Geral do Município.~~

§ 2.º Os Conselheiros Tutelares, citados no inciso III deste artigo, serão escolhidos pelo Plenário dos conselheiros tutelares, em Assembleia Ordinária, devendo ser apresentada a Ata da Assembleia, ao CMDCA, contendo assinatura dos conselheiros presentes e considerado o quórum mínimo, conforme disposto no Regimento Interno.

~~§ 3.º Cabe à Corregedoria dos Conselhos Tutelares a revisão, por recurso voluntário, no caso de aplicação de penalidade, e por remessa obrigatória, no caso de arquivamento, das decisões da Comissão de Ética.~~

§ 3.º O representante da Ordem dos Advogados do Brasil, citado no inciso IV deste artigo, será indicado pelo Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, secção Rio de Janeiro.

§ 4.º O Procurador do Município, citado no inciso V deste artigo, será indicado pelo Procurador-Geral do Município

~~§ 5.º Cabe à Corregedoria dos Conselhos Tutelares a revisão, por recurso voluntário, no caso de aplicação de penalidade, e por remessa obrigatória, no caso de arquivamento, das decisões da Comissão de Ética. (VETADO)~~

Art. 31.º Compete à Corregedoria:

I – instaurar processo administrativo disciplinar para apurar eventual falta cometida por Conselheiro Tutelar no desempenho de suas funções;

~~II – emitir parecer conclusivo nos processos administrativos instaurados e notificar o Conselheiro Tutelar indiciado de suas conclusões;~~

II – notificar o Conselheiro Tutelar indiciado quanto a instauração do procedimento administrativo disciplinar e de suas conclusões;

~~III – remeter a decisão fundamentada ao CMDCA e ao Ministério Público para conhecimento e adoção de medidas cabíveis;~~

III – emitir parecer conclusivo nos processos administrativos instaurados, após prazo de ampla defesa do (s) acusado (s);

IV – remeter a decisão fundamentada ao CMDCA e ao Ministério Público para conhecimento e adoção de medidas cabíveis;

V – indicar ao Chefe do Executivo as penas a serem aplicadas ao conselheiro infrator previstas nas disposições nesta leis anteriores;

VI – indicar ao Chefe do Executivo suspensão, em caráter cautelar das atividades do Conselheiro Tutelar nos casos previsto pelo §2º do art. 35; e

VII – fazer cumprir as normas estabelecidas por esta Lei, pela Lei Federal nº. 8.069/90 e pelo Regimento Interno do Conselho Tutelar.

§ 1º Cabe também a Corregedoria:

a) fiscalizar o cumprimento do horário de funcionamento do órgão, de modo que compatibilize com o atendimento ininterrupto a população, conforme disposto no art. 7º desta Lei;

b) fiscalizar o regime de trabalho e efetividade dos conselheiros tutelares.

§ 2º Será assegurado ao conselheiro tutelar o direito e ampla defesa num prazo de 5 (cinco) dias após a notificações previstas no inciso II, deste artigo.

Art. 32.º Compete à Corregedoria:

~~I – instaurar processo administrativo disciplinar para apurar eventual falta cometida por Conselheiro Tutelar no desempenho de suas funções;~~

~~II – emitir parecer conclusivo nos processos administrativos instaurados e notificar o Conselheiro Tutelar indiciado de suas conclusões; e~~

~~III – remeter a decisão fundamentada ao CMDCA e ao Ministério Público para conhecimento e adoção de medidas cabíveis.~~

Art. 32º Fica criada a Coordenadoria de Gestão Técnica e Funcional de Fortalecimento dos Conselhos Tutelares, composta por servidores municipais ligados a Administração Pública municipal, responsável pela dotação orçamentária e o suporte técnico-administrativo do órgão, que compete:

I – disciplinar sobre a organização e funcionamento do Conselho Tutelar, através do suporte logístico, institucional e funcional;

- II – criar mecanismos de articulação dos Conselhos Tutelares com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos;
- III – criar, junto a Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República Federativa do Brasil, mecanismos de monitoramento as denúncias de ameaça ou violação dos Direitos das Crianças e Adolescentes, encaminhadas ao Município do Rio de Janeiro;
- IV – garantir a efetiva implantação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA, no Município do Rio de Janeiro.
- V – definir diretrizes comuns ao processo de trabalho dos Conselhos Tutelares, a partir de negociações com as equipes destes Conselhos, com outras instâncias da administração municipal e com o CMDCA;
- VI – realizar diagnósticos situacionais de cada Conselho Tutelar;
- VII – mediar às relações entre as equipes dos Conselhos Tutelares, de forma a promover o entendimento pertinente quanto às suas atribuições/competências funcionais, colaborando na construção de um processo de trabalho coletivo;
- VIII – promover parcerias para o aprimoramento permanente teórico e prático das equipes dos Conselhos, com vista a assegurar a qualidade do atendimento prestado à população usuária;
- IX – desenvolver ações de planejamento, monitoramento e avaliação das atividades desempenhadas pelas equipes de assessoria técnica, administrativa e de apoio do órgão;
- X – uniformizar o processo de trabalho do Conselho Tutelar na prestação do atendimento à população;
- XI – prestar contas semestralmente do trabalho realizado, através de relatório circunstanciado a ser remetido ao CMDCA, Poder Legislativo e Ministério Público.

Art. 33.º Ao Conselheiro Tutelar é proibido:

- ~~I — exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício da função e com o horário de trabalho;~~
- I – receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, vantagem pessoal de qualquer natureza;
- ~~II — não cumprimento de carga horária, bem como de plantões;~~
- II – exercer atividade no horário fixado na lei municipal ou do Distrito Federal para o funcionamento do Conselho Tutelar;
- ~~III — ausência injustificada durante o horário de expediente do Conselho Tutelar;~~
- III – exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício da função e com o horário de trabalho;
- IV – não-cumprimento de carga horária, bem como de plantões;
- V – ausentar-se da sede do Conselho Tutelar durante o expediente, salvo quando em diligências ou por necessidade do serviço;
- VI – faltas injustificadas;
- VII – aplicar medida de proteção sem a anuência do colegiado, salvo em casos de urgência e de menor indagação, sendo estes casos posteriormente submetidos à aprovação do colegiado;
- VIII – proceder de forma desidiosa;
- IX – opor resistência injustificada ao andamento do serviço;
- X – recusar fé a documento público;
- XI – expor a criança ou o adolescente a risco ou pressão física ou psicológica;

- XII – quebrar o sigilo dos casos a eles submetidos, de modo que envolva dano à criança ou ao adolescente;
- XIII – acometer a pessoa que não seja membro de Conselho Tutelar o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade;
- XIV – exceder-se no exercício da função de modo a exorbitar sua competência, abusando da autoridade que lhe foi conferida;
- XV – omitir-se e/ou recusar-se quanto ao exercício de suas atribuições;
- XVI – inidoneidade moral;
- XVII – valer-se da função para proveito pessoal ou para outrem, bem como utilizar-se da estrutura do Conselho Tutelar para angariar votos em processos eleitorais;
- XVIII – receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIX – fazer propaganda político-partidária no exercício de suas funções.
- XX – deixar de submeter ao Colegiado as decisões individuais referentes a aplicação de medidas protetivas a crianças, adolescentes, pais ou responsáveis previstas nos arts. 101 e 129 da Lei nº 8.069, de 1990; e
- XXI - descumprir os deveres funcionais mencionados no art. 7º §4º desta legislação.

Art. 34.º São penalidades disciplinares aplicáveis aos membros dos Conselhos Tutelares:

- I – advertência;
- II – suspensão não remunerada por trinta dias; ou
- ~~III – perda da função.~~
- III – destituição do mandato.

Art. 35.º Na aplicação das penalidades, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a sociedade ou serviço público.

~~§ 1.º A advertência será aplicada por escrito nos casos de violação de proibição constante do art. 33, I a VIII.~~

§ 1.º A advertência será aplicada por escrito nos casos de violação de proibição constante do art. 33, I a X.

~~§ 2.º A suspensão não remunerada por trinta dias será aplicada nos casos de violação de proibição constante do art. 33, X a XI, bem como nas hipóteses de reincidência das faltas punidas com advertência.~~

§ 2.º A suspensão não remunerada por trinta dias será aplicada nos casos de violação de proibição constante do art. 33, XI a XIII, bem como nas hipóteses de reincidência das faltas punidas com advertência.

~~§ 3.º A perda da função será aplicada nos casos de violação de proibição constante do art. 33, XII a XVII, bem como nas hipóteses de reincidência das faltas punidas com suspensão, e ainda:~~

§ 3.º A perda da função será aplicada nos casos de violação de proibição constante do art. 33, XIV a XXI, bem como nas hipóteses de reincidência das faltas punidas com suspensão, e ainda:

- I — for condenado por sentença transitada em julgado por crime ou contravenção penal;
- II — tiver decretada pela Justiça Eleitoral a suspensão ou perda dos direitos políticos; e

III — ficar constatado o uso de má-fé na apresentação de documentos para inscrição ao processo de escolha dos Conselheiros Tutelares.

Capítulo XV **DA VACÂNCIA E DO AFASTAMENTO**

Art. 36.º A vacância do cargo de Conselheiro Tutelar ocorrerá nos casos de:

I — falecimento;

II — renúncia;

~~III — posse em outro cargo inacumulável; ou~~

III – posse e exercício em outro cargo, emprego ou função pública ou privada;

~~IV — perda do mandato.~~

IV – aplicação de sanção administrativa de destituição da função; ou

V - condenação por sentença transitada em julgado pela prática de crime que comprometa a sua idoneidade moral.

Art. 37.º O Conselheiro Tutelar poderá licenciar-se:

I — para tratar de interesse particular, sem perceber remuneração, desde que o afastamento não seja inferior a trinta dias e não ultrapasse noventa dias;

~~II — por motivo de doença;~~

II - por motivo de doença a enfermidade será devidamente comprovada mediante documento oficial expedido pelo órgão competente da Administração Municipal:

a) durante o prazo máximo de trinta dias, assegurada remuneração integral; ou

b) com prazo indeterminado, ou até o término do mandato, sem perceber remuneração.

III — para fins de maternidade ou paternidade;

IV- férias regulamentares do titular;

V – para o serviço militar;

VI – por acidente em serviço;

VII – casamento;

VIII – falecimento do cônjuge, companheiro, pais ou filhos; e

IX – para concorrer a cargo eletivo.

§ 1º O conselheiro licenciado sem remuneração, não poderá exercer nesse período, os direitos e prerrogativas da função.

§ 2º É vedado o exercício de qualquer atividade remunerada durante o período de licença prevista nos incisos II, III, VI e IX do artigo, sob pena de cassação da licença e destituição da função.

§ 3º Poderá ser concedida licença ao conselheiro por motivo de doença de filho, cônjuge ou companheiro, mediante comprovação da sua necessidade por junta médica e pelo órgão competente da Administração Municipal sem o pagamento da remuneração.

§ 4º O conselheiro poderá ausentar-se do serviço, sem qualquer prejuízo, por sete dias consecutivos, em razão dos incisos VII e VIII.

§ 5º Ao conselheiro convocado para o serviço militar será concedida licença, na forma e condições previstas na legislação específica aplicável ao servidor público municipal.

§ 6º O conselheiro terá direito a licença, sem remuneração, durante o período que mediar entre a sua escolha em convenção partidária, como candidato a cargo eletivo, até o 15º (décimo quinto) dia seguinte ao pleito.

§ 7º A conselheira tutelar gestante terá direito a 120 (cento e vinte) dias consecutivos de licença, a partir do oitavo mês de gestação, podendo chegar a 180 (cento e oitenta) dias conforme indicação por junta médica.

a) Ocorrendo nascimento prematuro, a licença terá início no dia do parto.

b) No caso de natimorto, a conselheira será submetida a exame médico quando completados trinta dias do fato e, se considerada apta, retornará ao exercício da função.

c) A licença também se aplica nos casos de adoção

§ 8º A licença paternidade será concedida ao conselheiro pelo nascimento de filho, pelo prazo de cinco dias, podendo ser ampliada para vinte dias, a pedido, contados do nascimento ou da adoção.

§ 9º Será concedida ao conselheiro tutelar licença para tratamento de saúde e por acidente em serviço com base em perícia médica.

§ 10º Para a concessão de licença, considera-se acidente em serviço o dano físico ou mental sofrido pelo conselheiro e que se relacione com o exercício das suas atribuições.

§ 11º Equipara-se ao acidente em serviço o dano:

I - decorrente de agressão sofrida, e não provocada, pelo conselheiro no exercício das suas atribuições;

II - sofrido no percurso da residência para o trabalho e vice-versa;

III - sofrido no percurso para o local de refeição ou volta dele, no intervalo do trabalho.

~~Art. 38.º Nos casos de vacância e licença será convocado o suplente de Conselheiro Tutelar.~~

Art. 38.º Nos casos de vacância e licenças, superiores a 20 (vinte dias), será convocado o suplente de Conselheiro Tutelar.

§1º Findado o período de convocação do suplente, com base nas hipóteses previstas no caput acima, o conselheiro titular será imediatamente reconduzido ao Conselho respectivo para continuidade do mandato.

§2º O suplente, no efetivo exercício da função de conselheiro tutelar, perceberá remuneração proporcional ao exercício e terá os mesmos direitos, vantagens e deveres do titular.

§3º A convocação do suplente obedecerá estritamente à ordem do resultado do processo de escolha por conselho tutelar e, na falta de quórum, da classificação geral.

Capítulo XVI

DISPOSIÇÕES FINAIS

~~Art. 39.º O exercício efetivo da função de Conselheiro constituirá serviço público relevante, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento definitivo.~~

Art. 39.º O exercício efetivo da função de Conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.

Art. 40.º As decisões do Conselho Tutelar poderão ser revistas pela autoridade judiciária, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse.

~~Art. 41.º O Conselho Tutelar terá sessenta dias, após a posse, para elaborar proposta de alteração do regimento interno, a qual será submetida ao CMDCA, que decidirá, ouvido o Ministério Público.~~

Art. 41.º Os membros escolhidos do Conselho Tutelar terão sessenta dias, após a posse, para elaborar proposta de alteração de seu regimento interno, o qual será submetido ao CMDCA, que decidirá quanto aprovação, ouvido o Ministério Público.

Art. 42.º Fica revogada a Lei n.º 2.350, de 23 de agosto de 1995.

Art. 43.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CESAR MAIA

6.6.

Anexo 6 – Gestão Municipal – Atribuições Equipe Multiprofissional de Suporte

Estabelecer uma Assessoria Especial aos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro, com suporte jurídico, institucional e técnico-administrativo, garantindo e disponibilizando os recursos necessários ao processo de trabalho e ao funcionamento destes relativos a infraestrutura, materiais e recursos humanos.

Objetivo específico

Constituir um espaço próprio permanente de interlocução entre a gestão, do nível central e territorial, e as equipes que se encontram na execução do trabalho dos Conselhos Tutelares do Município do Rio de Janeiro, com a perspectiva de respaldar, fortalecer e aprimorar a atuação dessas equipes. Através de ações de supervisão técnico-administrativa dos profissionais das equipes de assessoria técnica e de apoio funcional dos Conselhos, além de planejamento de capacitações continuadas a todos os atores.

Metodologia

1. Viabilizar a articulação dos Conselhos Tutelares com outros órgãos do SGD, buscando a construção de um trabalho intersetorial sustentável no atendimento a cri/ado, com vistas a construção de um trabalho intersetorial.
2. Fomentar a ampla divulgação do Conselho Tutelar junto aos órgãos que compõem o SGDCA, principalmente junto aos equipamentos da SMDS, SMS, SME, através de reuniões periódicas com a rede.
3. Realizar articulações e parcerias para implantação efetiva do SIPIA no Município do Rio de Janeiro, tais como Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e Fundação para a Infância e Adolescência – FIA.
4. Promover espaços de interlocução entre o Conselho Tutelar e os equipamentos da SMASDH, SMS, SME e outros, com vistas a construção ou fortalecimento de fluxos de atendimento a cri/ado, com criação de diagnósticos e guias de recursos.
5. Realizar parcerias para a capacitação continuada das equipes dos Conselhos Tutelares – Conselheiros, assessores técnicos e apoio administrativo: FIOCRUZ E UNICEF; CGSIMAS (Gestão SMASDH), assim como com os equipamentos da SMASDH, SME e SMS;
6. Padronização dos instrumentos do conselho tutelar, para criação de identidade junto a população usuária.
7. Coleta de dados estatístico pra instrumentalizar o desenvolvimento das atribuições dos Conselhos Tutelares;
8. Criação de fluxo institucional para integração e aprimoramento do Conselho Tutelar no SGDCA.

Supervisões Locais - Encontros bimensais na sede de cada Conselho, com a presença obrigatória de todos os membros da equipe de assessoria técnica e da equipe de apoio funcional, aberta a participação de conselheiros, representantes da CDS local, dos CREAS e dos CRAS, e outros atores do respectivo território, que se fizerem necessário. Esses encontros visam ser um espaço de integração das equipes do Conselho Tutelar, entre si e com a gestão da CGDH e CDS. Constitui um momento de reflexão sobre o processo de trabalho e aplicação do fluxo logístico, institucional e funcional do órgão,

com abertura a revisão de mecanismos de fortalecimento desse processo. Assim como, oportunizar e potencializar o constante diálogo entre todos os atores.

Supervisão Geral- Encontros periódicos com presença obrigatória de representações das equipes de cada CT (assessores técnicos – assistentes sociais e psicólogos – e apoio funcional – coordenadores, administrativos, aux. Informática e serviços gerais e motorista) de forma intercalada, no nível Central, sem prejuízos ao trabalho do órgão. Assim como, com os técnicos de referência da gestão territorial – CDS

Esses encontros buscam a construção de um espaço de troca de experiências entre os profissionais dos Conselhos Tutelares, a potencialização e uniformização de suas atribuições no processo de trabalho dos Conselhos Tutelares. Assim como, estudo e construção de instrumentos técnicos e mecanismos de articulação com a rede socioassistencial, que fortaleçam seu trabalho e o órgão na execução das atribuições previstas no ECA.

Prestar assessoria jurídica aos processos judiciais envolvendo o Conselho Tutelar recebidos pela SMDS, através da Coordenadoria Geral de Direitos Humanos. Através da análise das demandas judiciais e/ou extrajudiciais, oriundas do Sistema de Justiça, dos órgãos do SGDCA, da Procuradoria do Município do Rio de Janeiro, entre outros, referentes a Conselho Tutelar e a garantia de direitos de crianças e adolescentes no município.

Realizar ações direcionadas à organização do processo de trabalho dos Conselhos Tutelares e sua articulação com outros órgãos do SGDCA, visando a uniformização e otimização dos processos de trabalho e dos fluxos de informação do órgão, assim como fiscalização dos convênios firmados.

1. Realizar articulação com outros setores da SMDS – Demandas, ADS, Assessoria de Engenharia –, como forma de monitorar o suporte dispensado aos Conselhos Tutelares;
2. Realizar as avaliações e orientações jurídicas ao gestor municipal, quanto aos processos administrativos que envolva o órgão e a PCRJ;
3. Articular e promover ações integradas dos o SGDCA;
4. Realizar a articulação entre os Conselheiros e o Gestor municipal.
5. Coordenar as ações da Subgerência de Suporte e Fortalecimento ao Conselho Tutelar;
6. Elaborar e realizar a revisão das legislações municipais, amparada na lei vigente.

1. Pedido de Férias: a Coord. de Apoio Funcional realizará um planejamento anual de todos os atores do CT (conselheiros tutelares, apoio funcional e assessores técnicos), a ser remetido a CDS e CGDH, para ciência e aprovação. Posteriormente, dois meses antes do período planejado para cada profissional, encaminhará pedido para oficialização a CGDH e CDS.

2. Pedido de licença: deve ser encaminhado, via e-mail, pela Coord. de Apoio Funcional, que providenciará o devido repasse a CGDH, com ciência da CDS.

3. Acompanhamento das demandas referentes a frequência profissional serão acompanhadas pela Coord. de Apoio Funcional e CDS, conforme orientação do CGSIMAS e CGDH.

4. Acompanhamento das escalas de trabalho: Mensalmente, todo dia 20 de cada mês, deverão ser encaminhadas as escalas, do mês subsequente, da equipe de assessoria técnica e do serviço de transporte à CGDH e CDS, para aprovação, com posterior ciência da equipe do CT.

Realizar ações de adequação e gerenciamento da infraestrutura física, tecnológica e de materiais/equipamentos/veículos, estabelecendo fluxos logísticos.

- A escala da equipe de assessoria técnica deverá contemplar em sua carga horária, atividades internas (atendimento, individual e em grupo, e orientações aos usuários, orientações à equipe interna do CT, atendimento e visita domiciliar em conjunto com os conselheiros, estudos de caso, produção de relatórios, reuniões de equipe) e externas (visitas domiciliares, visitas institucionais, participação em audiências (quando convocada), participação em eventos da rede socioassistencial, cursos, capacitações continuadas para estudos e pesquisas científicas, com temas relacionados a temática do Conselho Tutelar).

1. Pedido de material de consumo: deve ser encaminhado, via e-mail, pelo Coord. Administrativo todo dia 05 de cada mês, em planilha padronizada pela CGDH, com recebimento das solicitações até o dia 20 de cada mês.

2. Pedido de material permanente e serviços de manutenção: encaminhado, via e-mail, pelo Coord. Administrativo para o devido repasse e acompanhamento junto aos setores responsáveis.

3. Pedido de lanche: deve ser encaminhado, via e-mail, toda quinta-feira, com o quantitativo necessário para o atendimento aos usuários (gestantes, crianças e adolescentes) da próxima semana.

4. Veículo institucional: um veículo, conduzido por profissional contratado, na função motorista; funciona em dias úteis, de segunda a sexta-feira, das 9h às 18h. Deve possuir espaço próprio para sua salvaguarda, fora dos horários de funcionamento. Vedada a permanência da chave com quaisquer profissionais do CT (conselheiros, apoio funcional e assessoria técnica).

5. Veículos locados: dois veículos com serviço de motorista, manutenção e combustível incluso no contrato; funcionam todos os dias em escala de rodízio.

Fonte: Relatório de Gestão SUBDH, 2016.