

INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS AOS AGENTES PROTETIVOS: UM OLHAR SOBRE A REALIDADE DOS CONSELHOS TUTELARES DO PARANÁ

Zelimar Soares Bidarra, Luciana Vargas Netto Oliveira, Edvane de Oliveira dos Santos, Susana Karen Hans Sasson, e-mail: susanakaren@hotmail.com

Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Centro de Ciências Sociais Aplicadas – Toledo – PR

Palavras-chave: Estatuto da Criança e do Adolescente, garantia de direitos.

Resumo:

A partir do ano de 2006, iniciaram-se as atividades do projeto de extensão “Ponto de Apoio aos Conselhos de Políticas Sociais” (PACPS), ligado ao Programa de Apoio às Políticas Sociais (PAPS) do Colegiado de Curso de Serviço Social - Unioeste, *campus* de Toledo. Dentre as atividades, foi realizada uma tabulação de dados a respeito da situação dos Conselhos Tutelares do Paraná, a partir de um questionário elaborado e aplicado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e pelo Instituto de Ação Social do Paraná (IASP). Esse trabalho constitui-se de uma reflexão preliminar que, a partir do ponto de vista das autoras, procura compreender a dinâmica e aspectos do funcionamento dos Conselhos Tutelares do estado do Paraná. De acordo com os dados encontrados observou-se que alguns aspectos se contradizem ou apresentam problemas quando analisados à luz dos princípios garantidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. O questionário utilizado na tabulação é composto de 24 questões, objetivas e/ou dissertativas, sendo que, inicialmente apenas as objetivas foram utilizadas para fim dessa tabulação. Foi necessário o estabelecimento de regiões para facilitar a análise, a qual possibilitou uma visualização da situação dos Conselhos Tutelares nas diferentes regiões desse estado. Após a tabulação das regionais, os dados foram unificados possibilitando uma visão de todo o Paraná. Para a presente reflexão, utilizou-se os dados na sua totalidade, pois a pesquisa abrangeu, dentre os 399 municípios deste estado, 312 conselheiros que responderam ao questionário, pertencentes a 295 Conselhos Tutelares.

Introdução

A partir do ano de 2006, iniciaram-se as atividades do projeto de extensão “Ponto de Apoio aos Conselhos de Políticas Sociais” (PACPS), ligado ao Programa de Apoio às Políticas Sociais (PAPS) do Colegiado de Curso de Serviço Social, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), *campus* de Toledo.

O Projeto objetiva estabelecer um espaço de interlocução, ação, estudos e assessoria aos órgãos e sujeitos que atuam na área da defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes do município de Toledo e região. Dentre as atividades previstas no âmbito do projeto e procurando articular o ensino, a pesquisa e a extensão, foi realizada uma tabulação de dados a respeito da situação dos Conselhos Tutelares do Paraná, cujos resultados serão objeto de apresentação e análise do presente trabalho.

Os Conselhos Tutelares foram estabelecidos a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069, de 13/07/1990, e se configuram como uma das expressões da participação da comunidade na efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Em seu artigo 131, o Estatuto estabelece que: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”. Observa-se que a atuação dos Conselhos Tutelares, como integrantes do sistema de proteção aos direitos da criança e do adolescente, traduzem duas diretrizes emanadas desde a Constituição Federal de 1988 e confirmadas no ECA: a descentralização político-administrativa e a participação popular.

Conforme Judá Jessé de B. Soares (2003, p. 445), as características básicas dos Conselhos Tutelares são estabelecidas no próprio artigo do ECA acima mencionado: deve ser **permanente**, ou seja, contínuo e duradouro, essencial e indispensável; deve ser **autônomo**, isto é, deve ter liberdade e independência em sua atuação; e **não jurisdicional**, o que significa que as funções exercidas são de natureza executiva, devendo ser de responsabilidade do Poder Judiciário a função de compor lides e/ou fazer cumprir suas decisões.

Nesse sentido, considerando a importância e o papel que os Conselhos Tutelares devem desempenhar, faz-se necessário investigar como são constituídos e sob quais condições funcionam, traçando um perfil diagnóstico dos mesmos no estado do Paraná.

Materiais e Métodos

Os dados que foram agrupados e analisados no presente trabalho foram obtidos a partir de um questionário elaborado e aplicado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e pelo Instituto de Ação Social do Paraná (IASP), durante o Congresso Paranaense de Conselhos Tutelares, realizado em julho de 2006, no Centro de Capacitação de Faxinal do Céu, município de Pinhão, PR.

Constituindo-se numa reflexão preliminar, a análise procura compreender a dinâmica e aspectos do funcionamento dos Conselhos Tutelares do estado do Paraná à luz dos princípios garantidos pelo ECA.

O questionário utilizado na tabulação é composto de 24 questões, objetivas e/ou dissertativas, sendo que, inicialmente, apenas as questões objetivas foram utilizadas para fim desse trabalho. A partir do montante de questionários recebidos, foi necessário o estabelecimento de regiões

administrativo-geográficas para facilitar a análise, utilizando-se como parâmetro a divisão do estado do Paraná em 18 regiões, estabelecida pela Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social (SETP), a qual possibilitou uma visualização da situação dos Conselhos Tutelares nas diferentes regiões desse Estado. Após realizar a tabulação dividida em regionais, os dados foram unificados possibilitando uma visão de todo o Paraná.

Para a presente reflexão, utilizou-se os dados do estado do Paraná na sua totalidade, selecionando-se os aspectos significativos para fins de análise. A abrangência dos questionários foi de:

Número de Municípios do Estado do Paraná	399
Número de Regionais	18
Número de conselheiros que responderam o questionário	312
Número de Conselhos Tutelares que responderam ao questionário	295
Número de Municípios que não responderam e/ou não compareceram	113

Fonte: Dados da Pesquisa

Resultados e Discussão

A partir do estudo realizado observou-se o seguinte em relação à legislação municipal que regula as questões relacionadas ao Conselho Tutelar, bem como o processo eleitoral dos conselheiros:

Gráfico 1: A Legislação Municipal estabelece qualificação escolar para o cargo de Conselheiro Tutelar?



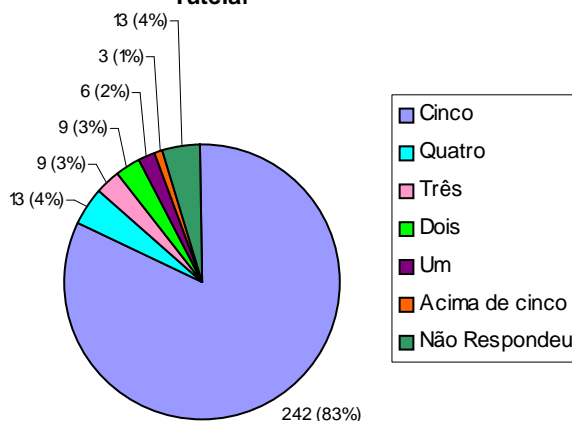
Fonte: Dados da Pesquisa

Dos 295 Conselhos Tutelares participantes da pesquisa, 203 afirmam que a legislação municipal estabelece como uma das condições para o cargo, uma determinada qualificação escolar, o que demonstra preocupação com o nível de formação e de preparo do conselheiro para lidar com os desafios cotidianos do cargo. Porém, em 83 municípios desse universo, ou

seja, em 28%, a lei não estabelece nenhum critério de formação escolar para concorrer ao cargo.

Em relação à composição do Conselho Tutelar em cada município, o ECA estabelece que o mesmo deva ser composto por cinco membros (artigo 132), constituindo uma **equipe colegiada** e somente assim pode funcionar com competência para o desenvolvimento de suas atribuições. Quanto a esse artigo, observa-se no Paraná:

Gráfico 2: Número de membros que atuam no Conselho Tutelar

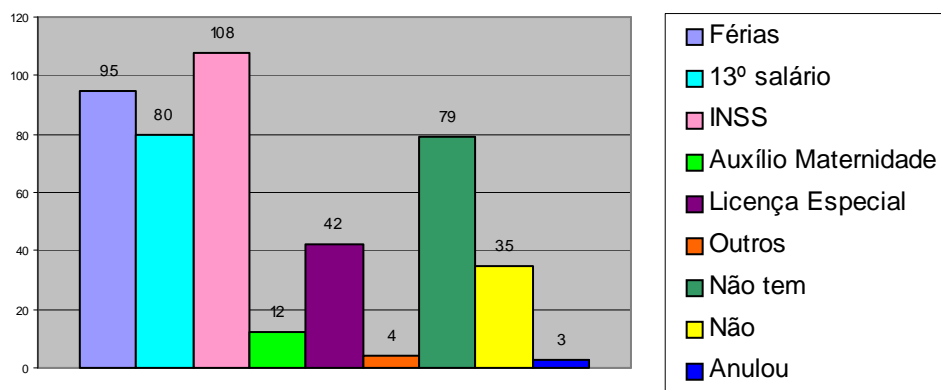


Fonte: Dados da Pesquisa

Percebe-se que essa exigência da lei não vem sendo cumprida em 40 municípios que responderam ao questionário, o que corresponde a 13% dos Conselhos. Observa-se que nesses municípios os Conselhos Tutelares possuem um número de membros inferior a cinco em sua composição, o que compromete a dinâmica de trabalho e o modo de funcionamento dos mesmos.

Sobre os direitos trabalhistas disponibilizados aos conselheiros, dos quais não se ocupou o ECA, pois estes são estabelecidos de acordo com a Lei Municipal, nota-se a seguinte situação:

Gráfico 3: Direitos trabalhistas estabelecidos pela Legislação Municipal aos Conselheiros Tutelares



Fonte: Dados da Pesquisa

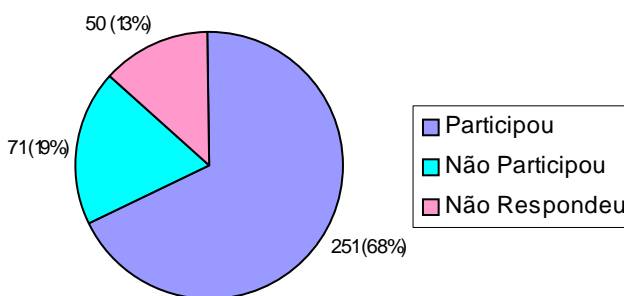
Observado o fato de que a função de conselheiro constitui serviço público relevante (conforme dispõe o artigo 135 do ECA), em regime de dedicação exclusiva, e ainda tendo em vista o desgaste físico e emocional que esta função provoca, é alarmante o fato de ainda existirem conselheiros com ausência de direitos a férias, 13º salário, auxílio-maternidade e inscrição no Instituto Nacional de Serviços Sociais (INSS), e mais preocupante ainda é o fato de 114 conselheiros não terem acesso a nenhum desses direitos. Conforme resolução nº 75, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente:

Embora não exista relação de emprego entre o Conselheiro Tutelar e a municipalidade que gere vínculo, a ele devem ser garantidos em lei os mesmos direitos conferidos pela legislação municipal aos servidores públicos que exercem em comissão, para cargos de confiança, neste caso vinculado ao Regime Geral da Previdência Social (CONANDA, 2001, p. 96).

O gráfico reflete a pouca importância que os municípios têm dado a essa função ao não equipararem os conselheiros aos demais servidores públicos municipais, e aponta para algumas das lutas a serem travadas com urgência pelos conselheiros tutelares não possuidores desses direitos sociais garantidos inclusive constitucionalmente (art. 7º da Constituição Federal de 1988).

Em relação às oportunidades de participação dos Conselheiros Tutelares em cursos e outras formas de capacitação profissional que ampliem suas habilidades no trabalho com crianças e adolescentes tem-se:

Gráfico 4: Participação dos Conselheiros Tutelares em capacitações na área da criança e do adolescente



Fonte: Dados da Pesquisa

Observa-se que um número razoável de Conselheiros Tutelares participou de capacitações (68%), o que é de suma importância, especialmente pelo fato de que o grau de escolaridade e o tempo de experiência exigido na área são diferenciados em muitos municípios. Essas oportunidades de capacitação continuada, como verificado no II Encontro

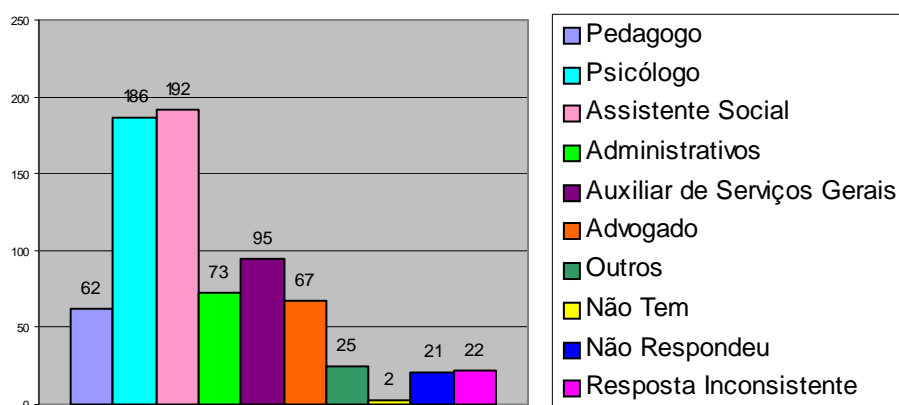
Estadual de Conselheiros Tutelares do Paraná (realizado em 2008), constituem-se em uma das principais demandas dos conselheiros, assim como a sua descentralização para os municípios menores.

O que se percebe pelos dados acima apresentados é que ainda há um número expressivo de conselheiros que não participou dessas capacitações, sendo que a falta de formação e de aprimoramento profissional compromete a efetivação do papel dos Conselhos na defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

O CONANDA considera de extrema importância “(...) que haja uma política municipal (se possível, intermunicipal ou estadual) de capacitação de Conselheiros Tutelares (titulares e suplentes), antes da posse e durante o desempenho de suas funções, de forma permanente e sistemática” (CONANDA, 2001, p. 99).

Para o exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar pode requisitar serviços públicos nas diversas áreas que abrangem suas ações (Art. 136, inciso III, alínea a do ECA). Em relação à equipe de apoio tem-se que:

Gráfico 5: Equipe de apoio existente no Conselho Tutelar



Fonte: Dados da Pesquisa

Esta questão não deixa claro se o que se pretende saber é se o Conselho Tutelar possui uma equipe de apoio exclusiva, ou se, quando necessário, os Conselheiros tem o apoio destes profissionais. Para afirmar esta dupla possibilidade de compreensão, pode-se notar a alta quantidade de falta de respostas (21 conselheiros não responderam) e de respostas inconsistentes (22 conselheiros). Estas ocorriam quando os conselheiros afirmavam possuir o apoio de tais profissionais, no entanto, apenas periodicamente ou que tais profissionais pertenciam a outras instituições.

Pelas respostas obtidas, observa-se que os Conselhos Tutelares contam mais com a atuação do Assistente Social e do Psicólogo em suas ações. Considerando-se que 295 Conselhos responderam o questionário de pesquisa, o número de Conselhos que possui o apoio de uma equipe técnica é ainda pequeno.

O ECA não estabelece que determinados profissionais devam atender exclusivamente ao Conselho Tutelar. Porém, “(...) a complexidade da tarefa dos Conselheiros Tutelares exige um conjunto de conhecimentos que nem sempre são assegurados pela sua composição”. Portanto, é fundamental que o Conselho Tutelar tenha, em seus procedimentos, o apoio necessário “(...) garantido por um corpo de assessoramento técnico, e inclusive pela rede de serviços que executam as políticas públicas” (CONANDA, 2001, p. 100).

De acordo com o artigo 134 do ECA, a Lei Municipal disporá sobre o local para o funcionamento do Conselho Tutelar. A maioria (72%) dos Conselhos Tutelares do estado do Paraná não possui sede própria. Este fato pode fazer com que o local de funcionamento do Conselho fique à mercê da escolha e disponibilidade do órgão gestor. Desta forma, a adequação do espaço e o bom funcionamento do Conselho ficam afetados. Porém, o local de funcionamento ser próprio não indica que ele é adequado, visto que o Executivo Municipal é responsável pela aquisição do mesmo. Tal condição de funcionamento talvez justifique as informações encontradas nos gráficos seguintes que tratam do espaço físico:

Gráfico 6: Espaço físico do Conselho Tutelar

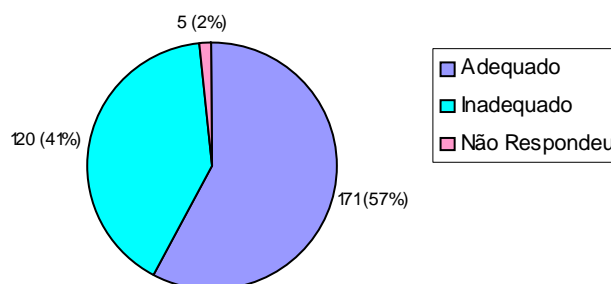
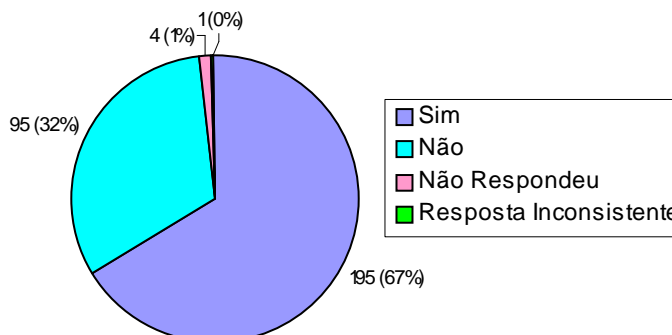


Gráfico 7: O Conselheiro Tutelar possui sala individual para o atendimento?

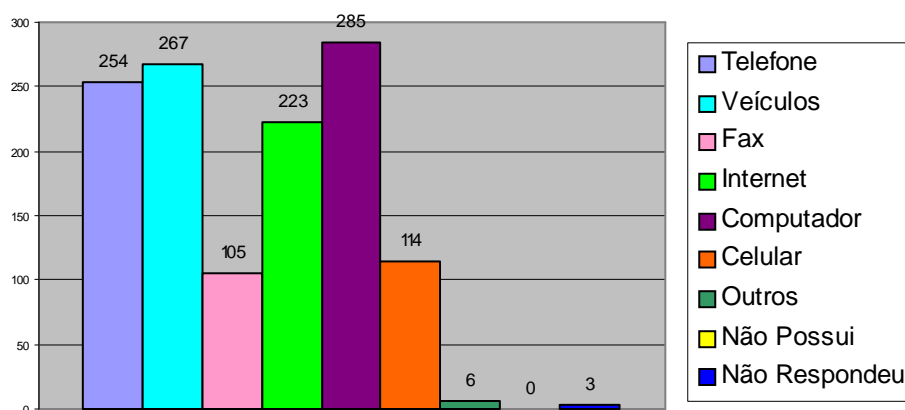


Fonte: Dados da Pesquisa

Nota-se no Gráfico 6 que 41% dos Conselheiros que responderam ao questionário consideram o espaço físico ocupado pelo Conselho inadequado e no Gráfico 7 pode-se notar que 32 % dos Conselhos não possuem sala individual de atendimento. Pode-se ver, então, que parte dos Conselhos Tutelares do Paraná funciona sem condições físicas de efetivar seu papel, pois possuem um espaço inadequado que não preserva a individualidade no atendimento, colocando em risco o sigilo profissional.

Em relação aos equipamentos usados pelo Conselho Tutelar tem-se que:

Gráfico 8: Equipamentos de uso exclusivo do Conselho Tutelar



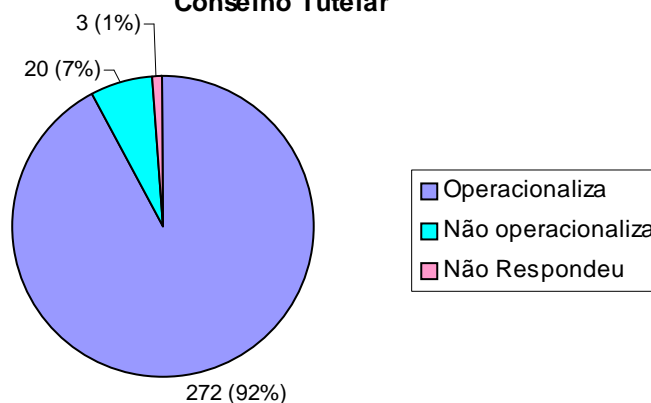
Fonte: Dados da Pesquisa

De acordo com o Art. 134 do ECA, em seu parágrafo único: “Constará da Lei Orçamentária Municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar”. Portanto, a Lei Orçamentária não deve ser omissa em relação aos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar (SOARES, 2003, p. 438). Sendo que, segundo a Resolução nº 75 do CONANDA (2001, p. 100), “(...) para o bom funcionamento do(s) Conselho(s) Tutelar(es) o Executivo Municipal deve providenciar (...) mobiliário adequado, telefone/fax, computadores, transporte e pessoal administrativo.”

Nota-se que grande parte dos Conselhos possui instrumentos considerados fundamentais para o exercício de suas funções. Porém, o fato de 10% dos Conselhos não possuírem veículo e 14% não possuírem telefone dificulta e até mesmo impossibilita o exercício de determinadas funções, tendo em vista que o telefone é um instrumento importante para o recebimento de denúncias, que o veículo é um meio para a verificação dessas denúncias ou atendimento de emergências em diversos locais e também para a realização de visitas regulares às comunidades, inclusive as mais distantes.

O computador e o acesso à *internet* são as principais ferramentas para a operacionalização do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA). Em relação à operacionalização deste Sistema tem-se que:

Gráfico 9: Operacionalização do SIPIA pelo Conselho Tutelar



Fonte: Dados da Pesquisa

A operacionalização regular do SIPIA possibilita a criação de uma base de registros e tratamento de informações sobre a garantia dos direitos fundamentais preconizados pelo ECA. O Sistema, ao agregar os fatos, "(...) produz informações que superam o nível pessoal, e produz uma saída de dados agregados em nível municipal, estadual e nacional e se constituiu em uma base real, nacional, para formulação de políticas públicas no setor" (EQUIPE..., 2006, p. 04). Sendo uma ferramenta de trabalho do Conselheiro Tutelar, o SIPIA possibilita a identificação correta dos direitos ameaçados e/ou violados; a adoção das medidas e encaminhamentos adequados; e o acompanhamento junto ao prestador das medidas aplicadas.

Portanto, a não operacionalização deste Sistema (constatada em 7% dos municípios consultados) compromete toda a rede de atendimento à criança e ao adolescente, prejudicando a produção de políticas públicas que efetivamente combatam a violação dos direitos e assegurem o cumprimento da doutrina da Proteção Integral.

Conclusões

Partindo dos dados apresentados nessa reflexão, pode-se observar avanços importantes como, por exemplo, a maioria das legislações municipais prevê um patamar mínimo de formação e escolaridade para o exercício do cargo de Conselheiro Tutelar. No entanto, apesar de 68% dos Conselheiros afirmarem que receberam capacitação na área da criança e do adolescente, os demais não as realizaram. É necessário ressaltar que o processo de capacitação continuada deve ser estimulado em todos os níveis e é essencial para o cumprimento efetivo do objetivo e funções do Conselho Tutelar.

Outro ponto importante é que embora 83% dos Conselhos Tutelares funcionem com cinco membros, conforme preconiza o ECA, percebe-se ainda uma significativa quantidade de Conselhos (13%) que possuem número inferior de membros, prejudicando a metodologia de trabalho

proposta aos mesmos. Em relação aos direitos trabalhistas, grande parte dos Conselheiros Tutelares do Paraná está desprovida de uma efetiva proteção, pois em sua maioria não possuem os direitos mais elementares como férias, 13º salário, auxílio-maternidade, dentre outros.

No que diz respeito aos recursos humanos e materiais para o funcionamento dos Conselhos, observa-se que há muito a ser desenvolvido, pois poucos são aqueles que afirmam ter uma equipe de apoio com profissionais em número e especialidades suficientes para a realização de um trabalho em rede. Em relação ao espaço físico e condições materiais de funcionamento, a situação é ainda mais grave, pois muitas vezes os Conselhos estão instalados num espaço inadequado, que não preserva o sigilo e a individualidade do atendimento. Além disso, para que o SIPIA possa ser operacionalizado em todo o estado, é necessário o investimento em equipamentos de informática e treinamento dos Conselheiros, pois se trata de importante ferramenta de identificação das violações dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes e base de dados para a proposição de políticas públicas para a área.

Desse modo, a partir da compreensão de que os Conselhos Tutelares constituem um dos instrumentos mais importantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, cabe ao Estado, no cumprimento de suas atribuições, designar recursos humanos e materiais para que possam funcionar adequadamente, e à sociedade o papel fundamental de participar e exigir condições para garantir que crianças e adolescentes sejam realmente prioridade absoluta, conforme os princípios que embasam o ECA.

Referências

- Andrade, José Eduardo de. *Conselhos Tutelares: sem ou com caminhos?* São Paulo: Veras, 2000.
- BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990. IASP/CEDCA. Impresso na Imprensa Oficial do Estado. Curitiba, PR – fevereiro de 2006.
- Conanda. Parâmetros de funcionamento dos Conselhos Tutelares. Resolução nº 75, de 22 de outubro de 2001. In: PARANÁ. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – Manual do Usuário*. Curitiba, 2006.
- EQUIPE do Projeto SIPIA. *Apostila sobre o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência*. Curitiba, PR, 2006 (Mimeo).
- Oliveira, Luciana V. N. *Ponto de Apoio aos Conselhos de Políticas Sociais: ações para defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes*. Projeto de Extensão. Unioeste/campus de Toledo. 2006.
- PARANÁ. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – Manual do Usuário*. Curitiba, 2006.

Soares, Judá Jessé de B. Título V – Do Conselho Tutelar. In: CURY, Munir (coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais*. São Paulo: Malheiros Ed., 2003.