

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA

**O ESPAÇO PARTICIPATIVO MERCADORIZADO:
A DIMENSÃO POLÍTICA E TECNOLÓGICA NA IMPLANTAÇÃO DOS
CONSELHOS TUTELARES NO PARANÁ**

DORIVAL DA COSTA

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Domingos Leite
Lima Filho

CURITIBA

2005

DORIVAL DA COSTA

**O ESPAÇO PARTICIPATIVO MERCADORIZADO:
A DIMENSÃO POLÍTICA E TECNOLÓGICA NA IMPLANTAÇÃO DOS
CONSELHOS TUTELARES NO PARANÁ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Tecnologia. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Domingos Leite
Lima Filho

CURITIBA

2005

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CEFET-PR – Unidade Curitiba

C837e Costa, Dorival da
O espaço participativo mercadorizado : a dimensão política e tecnológica na
implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná. / Dorival da Costa. – Curitiba :
CEFET-PR , 2005.
x, 169 f. : il. ; 30 cm

Orientador : Prof. Dr. Domingos Leite Lima Filho
Dissertação (Mestrado) – CEFET-PR. Programa de Pós-Graduação em Tecno-
logia. Curitiba, 2005.
Bibliografia : f. 133-38

1. Conselhos Tutelares – Implantação – Paraná. 2. Representação social. 3.
Movimentos sociais – Participação do cidadão. 4. Política social. 5. Assistência a
menores – Pesquisa – Paraná. 6. Conselheiros tutelares – Perfil. I. Lima Filho, Do-
mingos Leite, orient. II. Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curso
de Pós-Graduação em Tecnologia. III. Título.

CDD : 362.7
CDU : 362.74

Aos agentes de defesa de crianças e adolescentes do Paraná, os Conselheiros Tutelares, que dividiram comigo seus saberes, angústias, sabedoria e lutas.

AGRADECIMENTOS

Aos meus filhos Juliano e João Victor pelo amor incondicional, me dando a razão de lutar por uma nova sociedade.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Domingos Leite Lima Filho, pela compreensão, estímulo às descobertas e, principalmente, liberdade intelectual proporcionada no percurso da dissertação.

A minha banca de defesa de dissertação, composta pelas Profa. Dra. Samira Kauchakje (PUC-PR) e Profa. Dra. Marília Gomes de Carvalho (CEFET-PR) e pelos Prof. Dr. Lucidio Bianchetti (UFSC) e Prof. Dr. Domingos Leite Lima Filho (CEFET-PR), pela contribuição na construção do conhecimento aqui apresentado.

Aos amigos que se fizeram presentes e entenderam minha ausência.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	III
SUMÁRIO	IV
LISTA DE TABELAS	VI
LISTA DE GRÁFICOS	VII
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	VIII
RESUMO	IX
ABSTRACT	X
INTRODUÇÃO	11
CAPITULO I	17
O CONSELHO TUTELAR: UM ESPAÇO DE LUTA E DE FORMAÇÃO	17
1.1. CARACTERIZAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NOS ANOS 1980/1990.....	17
1.2 BREVE HISTÓRICO DA CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA – SIPIA	36
CAPITULO II	42
APROXIMAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS AO OBJETO DE PESQUISA	42
2.1 SOBRE O TRABALHO	42
2.2 O ESTADO	50
2.3 PARTICIPAÇÃO, MOVIMENTOS SOCIAIS E CONSELHOS.....	58
CAPITULO III	66
A REALIDADE DO CONSELHEIRO TUTELAR DO PARANÁ	66
3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA	66
3.2 APRESENTAÇÃO GERAL DA BASE DE DADOS COLETADA SOBRE A IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES E O PERFIL SÓCIOECONÔMICO E CULTURAL DOS CONSELHEIROS TUTELARES.....	73
3.2.1 <i>Relatório do Questionário de Informações Sócio-Econômica e Educacional dos Membros do Conselho Tutelar do Paraná</i>	73
3.2.2 <i>Relatório do Questionário sobre a Criação e Estrutura do Conselho Tutelar, Registro das Violações de Direito, Participação e Capacitação dos Conselheiros Tutelares</i>	81
CAPÍTULO IV	101
AS POSSIBILIDADES E LIMITES DA IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO PARANÁ	101
4.1. O PERFIL DO CONSELHEIRO TUTELAR NO ESTADO DO PARANÁ.....	104
4.2. VARIÁVEIS SÓCIO-ECONÔMICAS E POLÍTICAS NA IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO ESTADO DO PARANÁ	111
4.3. A UTILIZAÇÃO DO SIPIA.....	122

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS	133
ANEXO A – QUESTIONÁRIO - INFORMAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA E EDUCACIONAL DOS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR DO PARANÁ.....	139
ANEXO B – QUESTIONÁRIO – O PROCESSO DE CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO PARANÁ - AMOSTRA	143
ANEXO C – RESOLUÇÃO Nº 75 DO CONANDA 22 OUT/2001.....	154

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO E CULTURAL DOS CONSELHEIROS TUTELARES NO ESTADO DO PARANÁ.....	80
TABELA 2 - ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES	85
TABELA 3 - SÍNTESE SOBRE A CAPACITAÇÃO, FORMAÇÃO E ESCOLARIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES DO PARANÁ	90
TABELA 4 - A EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	92
TABELA 5 – MOTIVAÇÃO DO CONSELHEIRO TUTELAR PARA SE CANDIDATAR PARA O CARGO	93
TABELA 6 - AS RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS DOS CONSELHEIROS TUTELARES – DIFICULDADES E FACILIDADES.....	95
TABELA 7 - GRAU DE UTILIZAÇÃO DO SIPIA PELOS CONSELHEIROS TUTELARES	98
TABELA 8 - PROGRAMAS INEXISTENTES OU SEM VAGA NO MUNICÍPIO	99

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - ESCOLARIZAÇÃO DO CONSELHEIRO TUTELAR	75
GRÁFICO 2 - VALOR DA REMUNERAÇÃO MENSAL COMO CONSELHEIRO TUTELAR (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)	76
GRÁFICO 3 - RENDA FAMILIAR DO CONSELHEIRO TUTELAR DO PARANÁ.....	77
GRÁFICO 4 - ANO DE CRIAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR.....	83
GRÁFICO 5 - ENTIDADE PROMOTORA DO CURSO DE CAPACITAÇÃO DEPOIS DE ELEITOS OS CONSELHEIROS TUTELARES	87
GRÁFICO 6 - ESCOLARIDADE EXIGIDA EM LEI MUNICIPAL PARA O CARGO DE CONSELHEIRO TUTELAR	88
GRÁFICO 7 - ESCOLARIZAÇÃO - GRAU DE IMPORTÂNCIA PARA TOMADA DE DECISÃO DE CONCORRER AO CARGO DE CONSELHEIRO TUTELAR.....	89
GRÁFICO 8 - EXPERIÊNCIA COM CRIANÇA E ADOLESCENTE ANTES DE SE CANDIDATAR AO CONSELHO TUTELAR	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBIA	Centro Brasileiro da Infância e Adolescência
CEFET/PR	Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná
CELEPAR	Companhia de Informática do Paraná
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CT	Conselho Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ER/SETP	Escritório Regional da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social
FEBEM	Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor
FIA	Fundo Municipal da Infância e Adolescência
FORUM DCA	Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
IASP	Instituto de Ação Social do Paraná
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MJ	Ministério da Justiça
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
NBB/MJ	Núcleo Básico Brasil/Ministério da Justiça
ONG	Organização não Governamental
PPGTE	Programa de Pós-Graduação em Tecnologia
PROCERGS	Cia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul
SETP	Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social

RESUMO

Esta pesquisa aborda o processo de implantação dos Conselhos Tutelares no Estado do Paraná na sua dimensão política e tecnológica. Teve como objetivos: construir o perfil socioeconômico e cultural dos Conselheiros Tutelares; verificar as mediações e variáveis socioeconômicas e políticas que influenciam a implantação dos Conselhos e, investigar a influência dos requisitos envolvidos na formação profissional e tecnológica na composição dos Conselhos Tutelares. Para tanto, foi realizada pesquisa de campo no período de 2003/2004 no Estado do Paraná, utilizando-se a análise documental e revisão bibliográfica para o tratamento dos dados e construção dos resultados e conclusões desta investigação. Concluímos que o Conselho Tutelar, como espaço participativo, vem passando por um processo de progressiva dominância de mercadorização, apresentando condicionantes políticos e tecnológicos que influenciam na composição social e na atuação deste órgão de representação popular.

Palavras-chave: Conselho Tutelar; Movimento Social; Participação e Trabalho.

Áreas de conhecimento: Política de Atendimento a Crianças e Adolescentes

ABSTRACT

This research deals with the establishment of Tutelary Councils in Paraná State and exploits its political and technological dimensions. The main objectives to attain were: 1. To delineate the Tutelary Counsellors' socioeconomic and cultural profiles; 2. To verify the socioeconomic and political variables that influence in the implantation of the Tutelary Councils; 3. To investigate the influence of the prerequisites involved with the Tutelary Counsellors' professional and technological background on the composition of the Tutelary Councils. To achieve that, a quantitative field research was carried out over the 2003/2004 period in Paraná State and a documentary and bibliographical review analysis were used for the data processing, to construe the results and to draw the conclusions on this investigation. The final conclusion drawn from this study was that the Tutelary Council, as a participative space, has been going through a progressive dominance of the work market, presenting political and technological conditioning elements that influence in the social composition and actuation of this institution of popular representation.

Key words: Tutelary Council, Social Movement, Participation and Work.

Area of Knowledge: Child and Adolescent Care Policies.

INTRODUÇÃO

No bojo de retomada, pela sociedade, das lutas por democracia no Brasil na década de 1980, a produção da Constituição Federal de 1988 e as Legislações Sociais, faz-se materializar o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA em 1990. Com essa Lei, regulamentando os artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988 - CF/1988, surgem novos sujeitos sociais na perspectiva de zelar pelas crianças e adolescentes. Esses sujeitos sociais, Conselheiros do Direito governamental e não governamental, Conselheiros Tutelares e militantes de entidades de atendimento e defesa de direitos têm sua participação democrática institucionalizada pela Constituição Federal. O artigo 204 da CF/1988 fala da descentralização político-administrativa, colocando a sociedade civil como parte das decisões políticas do país, o que chamamos de democracia participativa.

A institucionalização da participação democrática, inscrita no artigo 204 da Constituição Federal, conduz à abertura de Conselhos de Direitos Nacional, Estaduais e Municipais. No limite, em todo o Brasil poderíamos ter 27 Conselhos Estaduais do Direito da Criança e do Adolescente – CEDCA e 5.560¹ Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA se todos os Municípios e Estados cumprissem a Legislação Federal.

Essa situação nos leva a pensar em como preparar os moradores do município a assumirem o espaço de responsabilidade que a democracia desafia o cidadão a assumir. Nessa perspectiva surgem os conselhos de políticas setoriais, com atribuições de deliberação, acompanhamento, controle social, monitoramento de políticas,

¹ Número de municípios brasileiros, conforme o Censo 2000, IBGE.

programas e projetos sociais para atender a população.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8069/90, que é a regulamentação do artigo 227 da Constituição Federal, no seu artigo 88, inciso II, prevê a criação dos Conselhos de Direito em cada esfera, possibilitando a sociedade civil organizada participar das deliberações e controle social sobre a política de atendimento a criança e ao adolescente.

Pelos artigos 131 e 132 do ECA cria-se o Conselho Tutelar “órgão autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade civil de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Em cada município haverá, no mínimo um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução.”

O Conselho Tutelar tem suas atribuições previstas no artigo 136, requisitando junto à rede de atendimento, serviços públicos e encaminhamentos para que suas deliberações sejam cumpridas.

Nesse sentido, o processo de implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná e a efetivação da participação social, a partir de 1990 e, conseqüentemente a implementação da política de atendimento a criança e ao adolescente, vêm demandando nos municípios cada vez mais sujeitos sociais para que possam se engajar no CMDCA, assumir o Conselho Tutelar e agir como defensores de direitos de crianças e adolescentes violados em seus direitos fundamentais.

Esse processo não tem ocorrido de forma linear, sem conflitos mas em meio a lutas de movimentos sociais pelo aumento da participação e pelo incentivo realizado pelo CEDCA como forma de implantação da política municipal de atendimento à criança e a adolescentes.

Por um lado, a institucionalização dá elementos aos movimentos sociais para efetivar esses espaços de defesa de direitos, leva à ocupação de espaços de responsabilidade nos municípios e, ao mesmo tempo, à cooptação desses sujeitos sociais pelo poder local, os quais prescindem de compreensão das lutas maiores e mais amplas na defesa de direitos sociais de parcela significativa da população paranaense.

No Estado do Paraná este processo de implantação dos Conselhos Tutelares

vem ocorrendo desde a criação do CEDCA que tem criado e implantado mecanismo que levaram os Municípios a efetivarem a implantação da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente por meio da criação do CMDCA, Conselho Tutelar, ampliação da Rede de Atendimento e a constituição do Fundo da Infância e Adolescência - FIA.

Nossa aproximação a esse processo de implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná para efetivação dos espaços de participação social vem da experiência como militante e pesquisador do complexo de mediações no qual a implantação se materializa, na área da infância e adolescência.

Essa participação, especificamente junto aos Conselhos Tutelares, iniciou ainda na graduação em Serviço Social, no estágio curricular (1999); em seguida, como membro da Comissão Estadual e Regional de Curitiba da Capacitação Permanente na Área da Infância e Adolescente – CEDCA/PR; posteriormente, como multiplicador do SIPIA² em Conselhos Tutelares; e como coordenador da regional de Curitiba do Programa de Capacitação Permanente na Área da Infância e Adolescência – CEDCA do Estado do Paraná, nos anos de 2002/2003. Foi igualmente importante a participação e experiência em Conselhos, por mandatos eletivos, como por exemplo, como membro do CEDCA/PR, bem como a participação no Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente/PR Fórum/DCA.

Essa foi a razão que nos fez aproximar ao Programa de Pós Graduação em Tecnologia do CEFET/PR e propor uma pesquisa que abordasse a dimensão política e tecnológica na implantação do Conselho Tutelar no Paraná.

Despertou-nos a necessidade de compreender a implantação da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, neste caso o Conselho Tutelar, pois a partir dele podemos dizer que a descentralização político-administrativa tem possibilidade de se efetivar nos municípios, podendo assim, ampliar a rede de defesa e de atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco social.

Diante do exposto, chegamos à seguinte formulação do problema de pesquisa:

² Sistema de Informação para a Infância e Adolescência, software do Ministério da Justiça para uso dos Conselhos Tutelares no registro de violação de direitos.

com o processo de implantação dos Conselhos Tutelares no Estado do Paraná, quais os limites e possibilidades para a efetivação deste espaço de participação social?

O objetivo de nossa pesquisa é o de analisar o processo de implantação dos Conselhos Tutelares do Estado do Paraná observando as dimensões políticas e tecnológicas.

Desenvolvemos a pesquisa tendo como diretriz os seguintes objetivos específicos:

- Construir o perfil sócio-econômico cultural dos Conselheiros Tutelares do Paraná;
- Verificar as variáveis sócio-econômicas e políticas que influenciaram na implantação dos Conselhos Tutelares e na composição e atuação do Conselheiro Tutelar no Paraná;
- Investigar a influência dos requisitos envolvidos na formação profissional e tecnológica dos candidatos para a composição dos Conselhos Tutelares e atuação dos Conselheiros Tutelares do Paraná.

Para o desenvolvimento da pesquisa tomamos como referência documental a Constituição Federal, legislação social e complementar relativo à temática no âmbito federal, estadual e municipal, os relatórios da Secretária Executiva do CEDCA/PR sobre a situação da criação, implantação e funcionamento desses Conselhos, relatórios do Consolidado do SIPIA bem como a Resolução 75 do CONANDA, que dispõe sobre a criação e funcionamento dos conselhos Tutelares.

Além desses documentos, empreendemos uma pesquisa de campo sobre o processo de implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná e a efetivação da participação social, procurando investigar os espaços de sociabilidade a que esses atores pertencem e como se dá sua inserção no Conselho Tutelar e na política de atendimento à criança e ao adolescente e as estratégias de trabalho, nas atribuições do Conselho Tutelar, para efetivação do Sistema de Garantia de Direito e a efetiva Proteção Integral preconizada pelo ECA.

Para responder aos objetivos citados a pesquisa nos guiou por questões fundamentais que delimitaram nossa investigação:

- Qual é o perfil sócio-econômico cultural dos Conselheiros Tutelares?
- Como as variáveis sócio-econômicas e políticas influenciam na implantação dos Conselhos Tutelares e na composição e na atuação dos Conselheiros Tutelares do Estado do Paraná?
- Quais os requisitos envolvidos na formação profissional e tecnológica e qual a sua influência na composição dos Conselhos Tutelares e a atuação dos Conselheiros Tutelares?

Nosso trabalho foi desenvolvido de forma a aproximar o debate sobre o processo de implantação dos Conselhos Tutelares nos municípios paranaenses e a efetiva apropriação deste espaço de participação.

A apresentação do desenvolvimento da pesquisa e de seus resultados, analisada no presente texto, está organizada em quatro capítulos, acompanhados de Introdução, Considerações Finais e Anexos.

No primeiro Capítulo fazemos uma contextualização sobre o processo de nascimento e implantação do Conselho Tutelar, a criação do *software* e a implantação do SIPIA e das mudanças legislativas e de gestão ocorridas a partir da implantação do ECA na área da infância e adolescência.

No segundo Capítulo, com o objetivo de fazer uma aproximação teórica ao objeto, discutimos as categorias que entendemos fundamentais, para esta problemática e analisamos a categoria trabalho, enquanto categoria principal da socialização do homem e necessária para a autonomia e formação da individualidade do ser social. Abordamos também as categorias Estado e Sociedade Civil, para entendermos como se formou o Estado brasileiro, a hegemonia do capital e a participação da sociedade civil na tensão entre as classes sociais. Por último, analisamos a construção das Políticas Públicas Sociais e os Conselhos Gestores dentro de um Estado que, cada vez mais se retira das questões sociais e se aprofunda no financiamento e reprodução do Capital.

O Capítulo terceiro apresenta a descrição do caminho realizado pela pesquisa a partir metodologia usada, instrumentais de coleta e análise dos dados coletados. E, por último, faz a apresentação dos resultados da pesquisa.

No quarto Capítulo é apresentada a análise dos dados da pesquisa, como se deram a implantação dos Conselhos Tutelares e seu funcionamento, e os limites e possibilidades construídas nesse espaço de defesa de direitos das crianças e adolescentes.

A partir do caminho traçado, sintetizamos nossas análises e conclusões e apresentamos alguns caminhos e sugestões para trabalhos futuros sobre a necessidade de resgatar este espaço de lutas sociais da dinâmica mercadorizada que o envolve neste momento.

CAPITULO I

O CONSELHO TUTELAR: UM ESPAÇO DE LUTA E DE FORMAÇÃO

1.1. CARACTERIZAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR NOS ANOS 1980/1990

A década de 1980 no Brasil é marcada pela crise econômica, pela crítica ao governo militar e pela pobreza em que a classe trabalhadora se encontra, chegou a ser chamada de a “década perdida”. Nesse contexto, há o ressurgimento dos movimentos sociais que voltam ao cenário das mobilizações e lutas políticas e sociais.

A década de 1980, ao contrário do que dizem os economistas que a caracterizaram como “década perdida”, para os movimentos sociais é a década da reorganização da sociedade civil e de uma postura mais crítica. É principalmente, a década em que a classe trabalhadora consegue, por meio da participação e mobilização, ver registrados ganhos sociais pelos quais vinham lutando, concretizados, em parte, na Constituição Federal de 1988³.

³ Segundo NETTO, “a Constituição de 1988 consagrou este profundo avanço social, resultado das lutas conduzidas, por duas décadas, pelos setores democráticos: sem ferir a ordem burguesa (...), ela assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam ‘dívida social’”. Para o autor, “a Constituição de 1988 configurou um pacto social” que, pela primeira vez no país apontava para a construção de “uma espécie de Estado de Bem-Estar Social” (Netto, apud MONTAÑO, 2002, p. 35).

A condição da infância e da adolescência atinge uma situação insustentável de violência e de abandono. Neste momento, vários movimentos sociais levantam-se para denunciar extermínios de crianças e adolescentes, uso abusivo de repressão e confinamento de crianças e adolescentes nas Fundações Estaduais de Bem estar do Menor-FEBEM em todo o Brasil, violência da polícia para com os meninos de rua etc. O surgimento do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua - MNMMR, a Pastoral do Menor, a Comissão Nacional da Criança e Constituinte, em 1987, e outros, dão voz e visibilidade a uma situação caótica que vem há anos se arrastando, abafada pelo Governo militar.

Esses movimentos conseguem mostrar para a sociedade nacional e internacional o fruto do regime militar e do modelo de capitalismo que então se praticava no Brasil, revelando ao mundo o custo social que o modelo econômico e social baseado no autoritarismo e na concentração de renda provocou sobre as classes subalternas ou classes populares e trabalhadores brasileiros. Dentro deste modelo tivemos o chamado “Milagre Econômico”, de 1967 a 1973, foi um período em que o capital financeiro e industrial internacional investe no Brasil atraído pelas condições favoráveis de exploração oferecidas pelo regime militar como, por exemplo, as elevadas taxas de lucro garantido pelo arrocho salarial e especulação financeira. A produção industrial de automóveis e de aparelhos eletrodomésticos impulsionou a produção e gerou muitos postos de trabalho, mas em sua forma mais selvagem, não redistribuiu a riqueza socialmente produzida. O Estado se endividou por ter contribuído para a instalação do capital internacional e ao mesmo tempo, deixou de investir na redistribuição da produção, constituindo-se um modelo de Estado privatizado e de concentração da riqueza.

A Constituição Federal de 1988 é fruto da articulação da sociedade civil organizada, de partidos políticos, movimentos sociais, e principalmente da luta de classe, para ver legitimados os seus interesses. Neste momento, podemos dizer que a classe trabalhadora como um todo sai ganhando, pois viu formalmente serem consignados na Constituição alguns princípios e direitos próprios de um Estado de

Bem-Estar Social⁴.

A Constituição de 1988 traz para o processo de redemocratização da sociedade brasileira princípios e disposições legais de descentralização⁵ que “não implica redução da instância nacional, mas pode levar à criação de novos âmbitos de ação, assim como a definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios” (ALMEIDA 1999, p/157).

Em seu artigo 204, a Constituição Federal⁶ fala da descentralização das políticas sociais, abrindo a possibilidade de a sociedade civil também estar participando das decisões quanto à destinação de recursos e da própria elaboração das políticas sociais públicas. Sabemos que mesmo passados 14 anos da sua promulgação, muito há para ser feito, pois os princípios proclamados não foram implementados, não existindo uma verdadeira política nacional de descentralização que orientasse as reformas das diferentes políticas sociais (ALMEIDA, 1999).

Essa orientação de descentralização das Políticas Sociais leva à regulamentação do Artigo 227 da Constituição Federal que estabelece:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com

⁴ Estado de Bem-Estar Social, surgido após a Segunda Guerra Mundial, na Europa ocidental e nos Estados Unidos, garante os mínimos sociais (condições adequadas de reprodução da força de trabalho), como saúde, educação, habitação etc. Nas nações capitalistas de industrialização tardia e periférica como o Brasil, as estratégias regulacionistas e desenvolvimentistas não foram submetidas a pactos entre classes e partidos que disputam o poder. Elas foram implementadas por uma elite conservadora, em geral com origem nas oligarquias agrárias, na burocracia estatal e nas forças armadas.

⁵ Rosa Helena STEIN, (2000) discute várias formas de utilização do termo em seu texto Implementação de políticas sociais e a descentralização político administrativo, Capacitação do Serviço Social e Políticas Sociais, módulo 3, p. 73-76, e na mesma perspectiva, LIBERATI e CYRINO (1993) em seu livro Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente. P. 54-62 discutem as várias formas de uso da palavra descentralização.

⁶ “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previsto no artigo 195, além de outras formas, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I Descentralização político administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações, representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Constituição Federal de 1988, artigo 204).

absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo e de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Esse artigo foi amplamente discutido, constituindo-se uma construção da sociedade brasileira em busca de uma Política Social para Crianças e Adolescentes.

Tal esforço e construção social resultaram na Lei 8.069/90 de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. Contudo, apesar da positividade do avanço da legislação social, sabemos que a lei traz, dentro de si, as contradições que estão presentes na sociedade globalizada. Por um lado temos presente em sua aprovação a necessidade do capital internacional em ter no Brasil a reprodução da força de trabalho para renovação e manutenção de seu exército de reserva.⁷ Por outro, temos a ação dos movimentos sociais nacionais e internacionais em defesa dos direitos humanos que já vinham denunciando e mobilizando para que o Governo brasileiro tomasse uma atitude mais efetiva para com a infância e a adolescência.

Nesse sentido, também o artigo 204 da Constituição Federal que trata da descentralização político-administrativa e da participação da sociedade civil na política de seguridade social, levou à aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8.742/93 de 7 de dezembro de 1993), que veio regulamentar a Seguridade Social (Assistência Social, Previdência Social e Saúde), dando perspectiva para que esta população saia da tutela exclusiva do Estado e essa seguridade social passe a ser uma questão de direito social adquirido, com participação e gestão social.

A descentralização político-administrativa e a participação da população levam à criação de Conselhos⁸ dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes em nível nacional, estadual e municipal, e o Conselho Tutelar, em nível municipal.

⁷ são os trabalhadores, força de trabalho, que estão desempregados, mas com condições de poderem serem absorvidos pelo mercado de trabalho, gerando um tensão para manter os salários em baixa e os que estão sem utilizados com insegurança nos seus postos de trabalho e possibilidades de lutas para ampliação de suas conquistas.

⁸ LIBERATI e CYRINO (1993) discutem experiências históricas com Conselhos e a história dos Conselhos no Brasil. p. 29-45.

A composição legal desses conselhos buscou contemplar três requisitos: a participação popular, a descentralização e a municipalização. Estes visavam articular as forças de mudança presentes na sociedade, fazendo com que todos os sujeitos tenham que buscar inter-relacionar-se, e, a partir daí, produzirem ações mais mobilizadoras e darem visibilidade a esses agentes de transformações.

Nessa perspectiva a própria Constituição Federal, em seu Artigo 204, estabelece que “as ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social previsto no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com bases nas seguintes diretrizes”, possibilitando a mais agentes transformadores se fazerem presente:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Porém, para que se efetive a municipalização, enquanto estrutura legal, é necessário que se crie o CMDCA, o Fundo Municipal da Infância e da Adolescência e o Conselho Tutelar, todos com vista à implementação e manutenção da Rede de Atendimento para a criança e o adolescente.

No contexto dessas lutas sociais pela garantia dos direitos sociais das crianças e dos adolescentes, reforça-se a discussão acerca do financiamento, encaminhando-se a criação e implementação do Fundo Municipal da Infância e Adolescência – FIA. Tal dispositivo é um fundo especial e constitui-se numa diretriz da política de atendimento, conforme o artigo 88 da Lei 8.069/90, tendo como objetivo e ação o atendimento de crianças e adolescentes, priorizando-se os Programas de Proteção Especial. O FIA está vinculado ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, cuja competência é deliberar sobre o Orçamento e Plano de Aplicação para a área da infância e adolescência no âmbito municipal. A sua gestão é de competência da Secretaria Estadual/Municipal afim na área da infância e

adolescência⁹.

O CMDCA, o Conselho Tutelar e o FIA têm seu nascedouro na entidade ECA, que regulamenta o artigo 227 da Constituição Federal, na perspectiva da Doutrina “Proteção Integral”, superando a Doutrina “Situação Irregular do Código de Menores”.

Nesse sentido é necessário explicitar, em nosso texto a distinção entre estas duas doutrinas.

A Doutrina de Proteção Integral desencadeia nova forma de ver os sujeitos de zero a 18 anos incompletos, passando de objeto de tomada de decisão pela família, o Estado e a sociedade, para um sujeito de direitos em desenvolvimento e, por isso, em situação peculiar, necessitando de toda a proteção do conjunto da sociedade para sua plena socialização e acesso a benefícios e riquezas sociais necessárias para uma vida efetiva de participação e construção de identidade autônoma e responsável.

Ela propõe estabelecer igualdade material, e para tanto, esse segmento vulnerabilizado, precisa de tratamento privilegiado. Reconhece-os como sujeitos de direitos elementares da pessoa humana. Prevê sanções aos que violarem esses direitos fundamentais, não só pela ação, mas também pela omissão a ofertar os direitos previstos nos artigos 5º e 6º da Constituição de 1988 e explicitados nos artigos 7º a 85º do ECA.

A Doutrina da Situação Irregular expressa no Código de Menores de 1979, está firmada na idéia de um juiz-pai, de um juiz-administrador, do juiz higienista e terapeuta. Tal doutrina entendia a criança como objeto em que o Estado, por meio de seus agentes poderia interferir na vida das crianças e suas famílias sem que esses pudessem ter voz ativa e principalmente desqualificava a família como capaz de ser o espaço de socialização privilegiado. Ao contrário, no caso da constatação da pobreza, o estado poderia interferir, retirar os menores e colocá-los sob sua tutela. Nesta doutrina não há diferenciação entre criminalidade e pobreza e na maioria das vezes os termos são usados com o mesmo sentido nesta legislação. O agravante, dessa doutrina

⁹ O FIA é criado por Lei Municipal e regulamentado por decreto municipal de acordo com a Constituição Federal. Tendo como característica receitas específicas, vinculações à realização de determinados objetivos ou serviços e normas peculiares de aplicação.

é que ela foi implementada no período do Governo Militar pós-64 e, portanto, tendo a repressão como parte das ações do estado para com os menores em situação irregular.

A superação desta doutrina é um processo em construção, no qual as lutas sociais ocupam espaços e produzem movimentos de pressão sobre a esfera institucional que resultam em leis e políticas. Nesse sentido, para entendermos a legislação específica da área da infância e adolescência é oportuno adentrar algumas discussões da estrutura do texto do ECA, lei que vem substituir o Código de Menores de 1979.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, tendo como referência a Constituição Federal e a doutrina de Proteção Integral da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, divide-se em dois Livros:

- a) No Livro I, elencam-se os Direitos Fundamentais das crianças e adolescentes, em situação de exclusão de qualquer natureza, garantindo-se o acesso, os mecanismos e instrumentos à disposição da cidadania para assegurar a integridade física, mental e moral.
- b) No Livro II, denominado de Parte Especial, trata-se da Política de Atendimento do grupo de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos em situação de risco pessoal e social, dispendo sobre as linhas de ação, diretriz, entidades e formas de atendimento desta política. Os artigos elencados nesta parte trazem intrínseca a democracia participativa¹⁰, objetivando o desenvolvimento humano na condição de cidadão no espaço público, na capacidade de decisão da própria vida.

Em sua Parte Especial, sobre a Política de Atendimento, o ECA coloca a questão das Entidades de Atendimento, das Medidas Sócio educativas, do Conselho Tutelar, das atribuições do Conselho Tutelar, do acesso à Justiça da Infância e Adolescência, do Ministério Público, do Advogado, da Proteção Judicial dos Interesses individuais, difusos e coletivos, dos crimes e das Infrações administrativas.

¹⁰ Edinara Terezinha de ANDRADE (2000) discute a democracia participativa como a descentralização dos programas administrativos e incentivos a práticas de participação direta dos cidadãos em questão que diz respeito diretamente à sua vida cotidiana.

O Artigo 86 do ECA apresenta a descentralização político administrativa da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente que “será realizada através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios”, tendo como linhas de ação da política de atendimento:

I - Políticas Sociais Básicas: para todas as crianças e adolescentes:

- Educação (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Profissional, Educação Especial);
- Saúde: centro de saúde, hospital, pronto socorro, programa de puericultura;
- Trabalho: educação profissional, programa de geração de emprego e renda;
- Esporte: clube e centro esportivos e educação esportivas;
- Habitação: programa de habitação;
- Cultura/Lazer: programas culturais (museus, biblioteca, cinemas e teatro); escola de arte e música, parque infantil.

II – Política de Assistência Social:

- para crianças e adolescentes em estado de necessidades (caráter supletivo);
- Programas de enfrentamento da pobreza;
- Programas de apoio familiar;
- Plantões sociais;
- Programas de geração de renda;
- Programas oficiais de auxílio às famílias com crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social.

III – Política de Proteção Especial, para as crianças e adolescentes especialmente difíceis, em presença de fatores de vulnerabilidade que os coloca em situação de risco pessoal e social:

- Vítimas de abuso, negligência e maus tratos familiares e institucionais,

abandonados, tráfico e venda, exploração sexual e laboral, da vida, de rua, do uso e tráfico de drogas, do envolvimento em atos infracionais, de discriminação racial e social etc., em razão de extrema ameaça ou violação dos seus direitos¹¹.

Com relação aos Programas de Proteção Especial (artigo 90 – ECA), que devem efetivar a Política de Proteção Especial, destacamos que seus objetivos visam dar conta da proteção das crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social:

- Programas de orientação, apoio e promoção à criança e à família, Programas de apoio sócio-educativos em meio aberto;
- Programas de colocação familiar; Programas de adoção; Abrigo, casa lar; Albergue, casa de passagem;
- Serviço de identificação de desaparecidos: crianças e pais;
- Serviço de proteção jurídico social;
- Pronto atendimento;
- Programas de erradicação do trabalho infantil;
- Programas a vitimizados e abusados;
- Programas de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- Programas Sócio educativos (artigo 90 – ECA):
 - Programas de prestação de serviço à comunidade;
 - Programas de Liberdade assistida;
 - Centro de atendimento em regime de Semiliberdade e;
 - Centro de atendimento em regime de Internação.

IV – Políticas de Garantias: para crianças e adolescentes envolvidos em conflito de natureza jurídica:

- Centro de Defesa de Direitos;
- Ministério Público;
- Defensoria Pública;

¹¹ No caderno Legislação Social do CEDCA/PR, na p. 20 é feita uma apresentação das políticas públicas da infância e adolescência que esclarecem bem o assunto aqui abordado.

- Magistratura;
- Segurança Pública e;
- Conselho Tutelar.

O Artigo 88 do ECA por sua vez, fala das Diretrizes da Política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente

- 1 - Municipalização do atendimento¹²;
- 2 - Criação e manutenção de Fundo Municipal da Infância e Adolescência - FIA;
- 3 - Criação de Conselhos Municipais, Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão deliberativo e controlador das ações em todos os níveis, tendo assegurada a participação popular por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais;
- 4 - Criação e manutenção de programas específicos, devendo ser observada a descentralização político administrativa;
- 5 - Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, para atendimento a quem se atribua autoria de ato infracional;
- 6 - Mobilização da opinião pública para a participação da sociedade.

Nessa perspectiva criam-se no ECA, a partir de 1990, em todo o Brasil, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. São conselhos paritários, autônomos e deliberativos, compostos por representantes do governo e da sociedade civil organizada, cada um com 50% dos membros,

sendo instrumentos de participação da sociedade civil na gestão política do poder, afetos à questão do atendimento de crianças e adolescentes, onde a representação da sociedade civil deverá buscar a hegemonia de suas posições frente aos representantes do poder público.

¹² A municipalização da política de atenção integral à infância e à adolescência ganha relevância no processo de implantação da política de direitos estabelecida no ECA. A população, estando mais próxima dos programas de atendimento e serviços, pode direcionar, de maneira mais adequada, o desenvolvimento das políticas econômico-sociais, possibilitando, assim, a participação da comunidade nos destinos do poder local.

Órgãos deliberativos de controle das ações em todos os níveis. Asseguradas a participação popular paritária por meio de organizações representativas segundo leis federais, estaduais e municipais (LIBERATI e CYRINO, 1993, p. 90).

Por paritário entende-se igualdade numérica de membros representantes do governo e da representação popular ou sociedade civil organizada, com o número dos membros definido pela lei de criação. E o seu caráter deliberativo significa decidir sobre matéria que lhes for afeta, como forma de ordenar a política municipal. E, por último, destacamos a autonomia dos Conselhos, por não serem subordinados aos poderes municipal, estadual e federal, mas com capacidade de tomar suas deliberações a bem de seus munícipes sem a interferência ou submissão a outros níveis, nem mesmo ao governo.

Com respeito à origem formal dos Conselhos, temos na Constituição Federal como sua fonte inspiradora, a Lei Federal 8.069/90; ECA, como regulamentos da CF 1988, a Lei 8.242/91 que cria e normatiza o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, e a partir deste, os Estaduais e municipais. Acresce-se a esses dispositivos legais complementares, tais com: Decretos do Executivo e os Regimentos Internos dos Conselhos.

No que se refere à realidade permanente, destacamos que o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná – CEDCA/PR foi criado em 1991. Quanto aos Conselhos Municipais esses começaram a ser criados inicialmente em Maringá, Campo Largo, entre outros. A partir de 1995, a criação se intensificou em todo o Estado, atingindo hoje 386 Municípios com Conselho(s) Tutelar(es).

Esses Conselhos Municipais/Estadual utilizam as instalações físicas do órgão gestor da Política de Atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. O Conselho municipal de Direito da Criança e do Adolescente – CMDCA tem como definição jurídica ser um órgão máximo de deliberação político social pública da criança e do adolescente. No entanto, há que se considerar que esse poder não é garantido simplesmente como existência formal, pois, segundo Costa & Lima Filho,

os Conselhos de Direitos se constituem em um cenário de disputas sociais em que consideramos as perspectivas de um Estado ampliado, com a participação da sociedade civil, entendido como espaço de explicitação e contradições e de mediações que envolvem forças sociais distintas, portadoras de distintos projetos societários, que buscam responder às demandas das classes, alianças de classes e grupos sociais, enfim as correlações de forças que disputam a representatividade do Estado e sua ação em torno de políticas públicas (2004, p. 2).

As entidades, governamentais e não governamentais, que podem compor o Conselho Municipal/Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, são aquelas cujos compromissos com as questões sociais atingem a infância e a adolescência, oferecendo-lhes atendimento direto e/ou que atuam na defesa e promoção de direitos.

As entidades governamentais devem ser as ligadas à saúde, à educação, à assistência social, ao trabalho, à segurança pública etc. Para estarem aptas a participar devem estar devidamente registradas/regularizadas neste Conselho de Direito com seu respectivo plano de atendimento, conforme Artigo 91; do ECA sendo comunicado ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária, órgãos que têm, com a participação do Ministério Público, a atribuição de fiscalização dos serviços oferecidos às crianças e adolescentes.

Este rol de entidades de atendimento de políticas sociais básicas e de proteção especial, defesa, prevenção e responsabilização vem sendo implantada ou implementada em todo o Estado, provenientes das demandas e das lutas sociais em quase todas as cidades paranaenses. No entanto, tais entidades ainda carecem de serem articuladas em rede e principalmente de realizarem a interface de suas ações, pois, em muitos casos há sobreposição nas suas ações em detrimento de carência em outros serviços.

Conforme a legislação citada, o CMDCA/CEDCA, cuja infra-estrutura administrativa para esse Conselho deve ser providenciada pela administração pública municipal e/ou estadual ou federal tem como principais atribuições:

- formular a Política Social Pública da Área da Infância e Adolescência para o município;
- organizar o processo eleitoral de instalação do Conselho Tutelar; definir o número de Conselhos Tutelares que devem existir no Município;

- registrar e fiscalizar as entidades governamentais e não governamentais que atuam nas políticas de garantia dos direitos;
- registrar os programas desenvolvidos pelas organizações governamentais, especificando o regime de atendimento;
- comunicar o registro das entidades governamentais e não governamentais aos Conselhos Tutelares e à autoridade judiciária e,
- por último exercer o controle da política para a área da infância e adolescência.

O CMDCA/CEDCA objetiva ser um órgão fiscalizador e gestor de política pública visando à criança e ao adolescente. Suas decisões têm força de lei e o executivo local ou de outra estância só tem a função de executar o que foi deliberado. Na realidade esse Conselho tem a atribuição de estar elaborando a política da área da Infância e Adolescência em sua instância. A função dos conselheiros é considerada de interesse público e não é remunerada.

A duração da gestão do CMDCA/CEDCA é de dois anos, havendo a substituição parcial ou total de seus membros conforme previsto na lei de criação. Para a composição da nova gestão, seus membros são escolhidos de duas formas: a ala governamental é indicada pelo Gestor Municipal e os representantes da sociedade civil organizada são escolhidos na Conferência Municipal, área da infância e da adolescência pelos seus pares tomado posse juntamente com os representantes governamentais a partir da publicação em edital oficial.

O outro Conselho da política de atendimento à criança e ao adolescente, o Conselho Tutelar, tem sua criação pela Lei 8.069/90 ECA, e em seu artigo 131, que o define como “órgão permanente, autônomo e não jurisdicional encarregado pela sociedade para zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”. Sua criação é por lei municipal proposta pelo CMDCA e aprovada na Câmara Municipal, prevendo a forma de eleição/escolha dos conselheiros tutelares, horário de atendimento, subvenção que vão receber e os direitos a benefícios, disciplinamento da ação do conselheiro com respectivas penalidades etc.

A Lei nº 8.069/90, no que concerne à composição do Conselho Tutelar no

art.132, estabelece que o Conselho, cuja criação e manutenção é obrigatória em cada município, deve ser invariavelmente composto de 5 (cinco) membros, em absoluta igualdade de condições, com remuneração que, por força do disposto no art.134, é apenas facultativa. O número fixo de 05 (cinco) integrantes para cada Conselho Tutelar em atividade no município, assim como o tratamento igualitário entre todos os integrantes do Órgão, que obviamente, devem exercer as mesmas funções, se constitui em verdadeira condição para o funcionamento válido e para a própria existência do Conselho Tutelar como tal considerado.

O Conselho Tutelar é um órgão colegiado, substituindo as funções do Juiz da Infância e Juventude no que diz respeito à aplicação de Medidas de Proteção a crianças, adolescentes e famílias (art.131, 136 e 262), sendo autônomo face ao Poder Executivo local. Não pode assim, ser o Conselho Tutelar considerado uma espécie de "programa de atendimento da prefeitura", nem os conselheiros tutelares serem tratados como funcionários públicos comuns que, agindo isoladamente, cumprem expediente e prestam atendimento à população.

O Conselho Tutelar é um órgão que deve atuar de forma itinerante e preventiva, saindo em busca de situações que representem simples ameaça aos direitos de crianças e adolescentes e tomando providências para evitar que venham resultar em violação desses mesmos direitos.

O Conselheiro Tutelar, por sua vez, exerce uma atividade que o próprio ECA define como sendo um "serviço público relevante" (art.135), merecendo ser enquadrado no conceito de agente político assim definido:

Agentes políticos: São os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas pela Constituição e em leis especiais. Não são servidores públicos, nem se sujeitam ao regime jurídico único estabelecido pela Constituição de 1988. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhe são privativos. Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, (...), decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais e de jurisdição (MEIRELLES citado por DIGIÁCOMO

1999, p. 4).

Nesse contexto, não é difícil perceber que qualquer regra local que tente quebrar ou burlar o comando emanado da Legislação Federal, quando procura enfraquecer ou comprometer a eficácia do trabalho do Órgão Tutelar como colegiado e/ou de seus membros, padece do vício insanável da nulidade, por inconstitucionalidade manifesta resultante da falta de competência legislativa do município e também por afronta à Doutrina da Proteção Integral¹³ e ao Princípio Prioridade Absoluta¹⁴ à área infanto-juvenil, no art. 227, da Carta Magna (DIGIÁCOMO, 1999).

Com efeito, como dito anteriormente, o Conselho Tutelar foi concebido como um órgão colegiado no qual todos os seus cinco membros, por força de Lei Federal, são igualmente encarregados "pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente". Todos os 05 (cinco) conselheiros tutelares são escolhidos pela sociedade¹⁵ para o desempenho das mesmas funções, estabelecendo regras que venham a garantir a igualdade com que todos devem atuar e serem tratados, sob pena de causar prejuízo direto às crianças e adolescentes que serão por eles atendidos.

Em suma, pelos imperativos legal e constitucional, todos os Conselheiros Tutelares devem exercer as mesmas funções, sendo, portanto merecedores de um tratamento rigorosamente igualitário: todos devem ter o mesmo horário de expediente normal diário, participar da mesma escala de plantões e, se for o caso, perceber os mesmos subsídios (DIGIÁCOMO, 1999).

¹³ Sobre o tema, Edson SÊDA em seu livro "A Proteção Integral" aborda a doutrina que aponta várias discussões no mundo e as principais legislações sobre o assunto.

¹⁴ O ECA dá o mote para o novo paradigma com respeito a Política de Atendimento da Criança e do Adolescente em todo território Nacional.

¹⁵ "Sobre as formas de escolha dos Conselheiros Tutelares, a discussão é feita por ANDRADE, (2000, p. 47-49; 64-77). O CONANDA na resolução nº 75/2000, tem recomendando aos municípios o processo de eleição direta pela Comunidade como forma de capacitação da mesma sobre o ECA e o Conselho Tutelar."

O Conselho Tutelar, conforme o ECA, tem como atribuições¹⁶:

- 1) Fiscalização da entidade de atendimento;
- 2) Instauração de procedimento judicial e apuração de irregularidades em entidades de atendimentos;
- 3) Acompanhamento do procedimento judicial e apuração de irregularidades em entidades de atendimento;
- 4) Instauração de procedimento de apuração de infração administrativa a normas de proteção às crianças e aos adolescentes;
- 5) Encaminhamento de crianças e adolescentes cujos direitos possam se encontrar ameaçados ou lesados;
- 6) Encaminhamento de criança autora de ato infracional;
- 7) Encaminhamentos de pais e responsáveis;
- 8) Promoção à execução de suas decisões;
- 9) Encaminhamento ao Ministério Público de notícia de fato que constitua infração administrativa;
- 10) Encaminhamento ao Ministério Público de notícia de fato que constitua infração penal;
- 11) Encaminhamento à autoridade judiciária dos casos de sua competência;
- 12) Execução de medida de proteção ao adolescente infrator;
- 13) Expedição de notificações;
- 14) Requisição de certidão de nascimento e óbito;
- 15) Assessoria ao poder executivo na elaboração da proposta orçamentária;
- 16) Representação em nome da pessoa e da família contra a violação dos direitos previstos no Artigo 220, § 3º, Inciso 2º da Constituição Federal;
- 17) Representação ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou

¹⁶ O Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência editou uma matéria em 1993, escrita por Paulo Afonso Garrido de PAULA que discute e fornece subsídios para a efetivação das atribuições dos Conselheiros Tutelares intitulado “Conselho Tutelar: atribuições e subsídios para o seu funcionamento.”

suspensão do pátrio poder.

Os Conselhos Tutelares no Estado do Paraná começaram a ser criados no ano de 1990. Neste estudo temos uma situação diferenciada sobre outros Estados da Federação, pois no Paraná apresenta-se uma das mais elevadas taxas de implantação e funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Em 2000, segundo Pesquisa do Ministério da Justiça¹⁷, o Paraná contava com 65,7% dos Municípios com Conselhos Tutelares. Em 2004, segundo Relatório elaborado pelo CEDCA, sobre a situação de Implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná em 2004, esse índice chega a 97,23%. Estes dados apresentam diferenças em razão de o registro de acompanhamento da criação dos Conselhos Tutelares pelo Ministério da Justiça ser feito de forma não sistematizada e, muitas vezes dependendo de envio por parte dos Conselheiros a Brasília, enquanto o CEDCA Paraná, anualmente, no processo de distribuição dos recursos do FIA Estadual, tem critérios que exige a criação e comunicação àquele órgão sobre esse Conselho para que o município acesse este recurso via FIA Municipal.

Algumas considerações são necessárias sobre a forma de criação desses Conselhos Tutelares no Estado do Paraná. Nos primeiros anos de 1990, a criação dos Conselhos Tutelares refletia a mobilização e organização da sociedade civil na discussão e no convencimento dos gestores para a sua implantação e sustentabilidade. No segundo momento, com uma atuação mais intensa do CEDCA/PR, foram criados critérios, para repasse de verbas para programas e projetos de atendimento à criança e ao adolescente, e, dentre eles, estava a obrigatoriedade de o município ter a criação do Conselho Tutelar, CMDCA e FIA através de Lei Municipal. Posteriormente, nessa mesma perspectiva, aliado ao CEDCA PR, o Ministério Público do Estado do Paraná começou a acompanhar o repasse de verbas aos municípios, exigindo que houvesse por parte do CMDCA, Conselho Tutelares e Promotores de Justiça da Comarca, declarações que comprovassem a criação e funcionamento deste órgão no município como critério para acesso ao recurso estadual e nacional para programas de

¹⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares no Brasil, Pesquisa 2000.

atendimento à criança e adolescente em situação de risco social.

Esses fatos proporcionaram a abertura, na sua maioria, de Conselhos Tutelares no Estado, havendo por isso um índice elevado. A partir dessas informações podemos chegar a algumas conclusões: fica evidenciado que algumas ações de controle pelo estado podem proporcionar a criação desses espaços, seguindo a lógica da Participação Democrática e institucionalizada prevista na Constituição Federal; ao mesmo tempo, afasta a discussão e a mobilização da sociedade civil local, bem como possibilita, ou atrasa, o processo de lutas por direitos sociais da classe trabalhadora.

Nesse sentido, queremos também apontar para algumas dificuldades que esse processo tem provocado na legitimação e autonomia dos Conselhos Tutelares. Inicialmente, temos que apontar a retirada da discussão e redução da participação da comunidade na criação e implantação dos Conselhos Tutelares; assim, na sua maioria, são criados para cumprir exigência de Secretaria de Estado, não privilegiando os sujeitos sociais, e principalmente as entidades não governamentais de atendimento e defesa de direitos. O espaço da organização das comunidades está previsto em lei federal, mas as ações estatais, e nesse caso, do CEDCA, apontam para a manutenção de decisões centradas e que não propiciam o processo de mobilização e discussão local.

Estas dificuldades trazem problemas à plenitude de funcionamento dos conselhos, pois o processo de participação/mobilização traria em si o germe de provocar a capacitação das entidades que atendem crianças e adolescentes, e formar lideranças que possam sustentar políticas públicas inclusivas e defesa de direitos nos municípios, podendo assim contrapor ao pensamento do poder local de cooptação e de submissão dos espaços decisórios.

Em 1999 constata-se a existência de 3909 CMDCA's nos municípios brasileiros, isto representa 71% do total de municípios. No mesmo ano, o número de Conselhos Tutelares era de 2.047 (Pesquisa MJ 2000).

No Estado do Paraná, em 2004, existiam, 399 municípios, dos quais 389 tinham em funcionamento no mínimo um Conselho Tutelar, e em estudo/articulação dois, sem articulação dois, em fase de implantação um, em eleição três e desativado

um, restando apenas um município para ser informado sobre a sua situação,¹⁸ perfazendo 97,75% de municípios com Conselho Tutelar, o que alcança o número de 397 Conselhos Tutelares em razão da existência de mais de um Conselho em quatro municípios do Estado.

Desses Conselhos Tutelares do Paraná, 58,18% tem instalado o *software* SIPIA/Conselho Tutelar. Em aproximadamente 37,78% o SIPIA é utilizado pelos Conselheiros Tutelares, fornecendo informações sobre a situação de violação de direitos fundamentais¹⁹ e perfil das crianças e adolescentes, agentes violadores²⁰ e frequência dos direitos fundamentais mais violados.

Passamos no tópico seguinte, a descrever como foi o processo de construção do *software* SIPIA, sua fase de elaboração, projeto piloto, outras versões estaduais e, posteriormente, a versão NBB/MJ, o movimento dos Estados e Conselhos Tutelares na implantação, utilização e implementação do SIPIA, além disso, discorreremos como esse processo também contribuiu na implantação de uma capacitação desses agentes de defesa, e nas condições físicas e de apoio para o funcionamento dos Conselhos

¹⁸ Estas informações foram fornecidas pela Assessoria Técnica/Banco de dados da área social da Secretaria de Estado do trabalho, Emprego e Promoção Social – “Listagem dos Conselhos Tutelares”, impresso em 16 de agosto de 2004, pela Secretaria Executiva do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná – CEDCA/PR.

¹⁹ Os Direitos Fundamentais formam um grupo de direitos sociais previstos pelo Constituição Federal de 1988 e regulamentados pelo ECA para os casos de crianças e adolescentes nos artigos 7º a 85 consistindo: 1. **Do direito a à Vida e à Saúde** (não atendimento médico, atendimento médico deficiente, prejuízos por ação ou omissão de agentes externos, práticas hospitalares e ambulatoriais irregulares, irregularidade na garantia da alimentação e atos atentatórios à vida); 2. **Do direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade**: aprisionamento, violência física, violência psicológica, violência sexual, discriminação, práticas institucionais irregulares e atos atentatórios ao exercício da cidadania; 3. **Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária**: ausência de convívio familiar, ausência de condições materiais para convívio familiar, inadequação do convívio familiar, ausência de infra-estrutura e atos atentatórios ao exercício da cidadania; 4. **Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer**: impedimento de acesso à educação, impedimento de permanência ao sistema educacional, ausência ou impedimento de acesso à creche ou pré-escola, ausência de condições educacionais adequadas, ausência ou impedimento de uso de equipamento de cultura, esporte e lazer e atos atentatórios ao exercício da cidadania; 5. **Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho**: exploração do trabalho de crianças e adolescentes, condições adversas de trabalho, inobservância da legislação trabalhista, ausência de condições de formação e desenvolvimento.

²⁰ O Artigo 98 do ECA define os possíveis agentes violadores de direitos de crianças e adolescentes podendo ser por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e por último em razão da conduta da criança ou adolescente.

Tutelares no Paraná.

1.2 Breve histórico da criação e implantação do Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA

O *software* SIPIA²¹ apresenta-se como uma ferramenta ou suporte para auxiliar os Conselheiros Tutelares no registro e nos encaminhamentos de crianças e adolescentes que tenham sido violados em seus direitos fundamentais.

Como ferramenta auxiliar, o SIPIA/Conselho Tutelar desencadeia um processo de aquisição de saberes e de utilização de tecnologia para o desempenho das atribuições previstas em lei.

A utilização do SIPIA pelos Conselheiros permite uma atuação qualificada nas mediações que se processam para as tomadas de decisão relativas à situação social de violação de direito, à operacionalização do ECA e da Rede de Serviços disponíveis. Todas essas ações fortalecem a identidade desses sujeitos sociais bem como proporcionam à comunidade um perfil desejável dos agentes de defesa de direitos que serão requeridos nas consecutivas eleições para o cargo de Conselheiro Tutelar.

O nível de escolaridade, a experiência com ações comunitárias, a capacitação permanente e a utilização de equipamentos de informática e software por estes agentes de defesa de direitos se dá ao mesmo tempo em que assumem a gestão, provocando respostas às necessidades da função e necessidades pessoais, haja vista, que este espaço os coloca defronte de situações sociais complexas e em que demanda soluções urgentes e sempre no limite do imediato, tendo em vista que, na maioria dos

²¹ São os seguintes os módulos do SIPIA/NBB MJ já desenvolvidos e em fase de implantação e implementação: **Módulo I** – monitoramento da situação de proteção à criança e ao adolescente, conhecido como Módulo Conselho Tutelar; **Módulo II** – Monitoramento do fluxo de atendimento ao adolescente em conflito com a Lei; **Módulo III** – Monitoramento das situações de colocação familiar, adoções nacionais e internacionais. É conhecido como Módulo de Adoção; **Módulo VI** – Acompanhamento da implantação e implementação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares. A pesquisa 2000, sobre os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares no Brasil, abordando este Módulo do SIPIA diz que os objetivos do SIPIA IV são “contribuir para o fortalecimento institucional dos CMDCA, CTs e Fundos a Infância e Adolescência - FIAs; monitorar o processo de implantação e de funcionamento destes em todo o país; produzir informações; subsidiar a formulação de políticas sociais na área da infância e da juventude. Enfim, contribuir na operacionalização do ECA” (p.11); **Módulo V** – Acompanhamento de mortes violentas de crianças e adolescentes (em construção).

municípios, os serviços de atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de risco social são precários ou inexistentes.

Nesse sentido, para o nosso trabalho, a investigação sobre a influência dos requisitos envolvidos na formação profissional e tecnológica na composição dos Conselhos Tutelares e atuação dos Conselheiros Tutelares do Paraná nos leva a investigar sobre a construção do SIPIA e como nestes 13 anos ele vem sendo utilizado e operacionalizado pelos Conselheiros Tutelares e o que tem exigido desses Conselheiros.

A idéia do SIPIA nasceu após a promulgação do ECA, pela iniciativa dos técnicos do Centro Brasileiro da Infância e Adolescência – CBIA²², que estavam estudando formas de implementar instrumentos de trabalho para os Conselhos Tutelares e a rede de Conselhos de Direito.

O programa SIPIA nasce com a intenção de ser um instrumento para garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, sendo uma ferramenta auxiliar ao processo de organizar a sociedade para que esses direitos se efetivassem. Ainda, enquanto instrumento de registro oficial de direitos violados, fosse utilizado para subsidiar a gestão de políticas públicas nos níveis municipal, estadual e federal.

O Conselho Tutelar para o SIPIA é essencial, pois controla a garantia de direitos previstos no ECA, sendo as atribuições do Conselho a origem do desenho do Sistema.

O SIPIA foi desenhado para dar respostas às necessidades de gerenciamento dos diferentes níveis de intervenção pública destinados à garantia de direitos, tendo como organismos institucionais de trabalho o Conselho Tutelar, a Rede de Conselhos de Direitos e os Órgãos Executores e/ou Coordenadores de políticas públicas. O SIPIA pode ser definido como “um sistema local de monitoramento contínuo da situação de proteção à criança e ao adolescente sob a ótica da violação e do ressarcimento do direito” (Ministério da Justiça, 2001: 9). O SIPIA é um sistema aberto, que trabalha com um núcleo de informações – Núcleo Básico Brasil –NBB.

²² Este órgão foi extinto no início dos anos 90 e em substituição foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.

O SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais, preconizados no ECA. É composto por módulos, tendo seu projeto lógico e seu projeto físico o objetivo de proporcionar fontes geradoras de dados instrumentos de execução e formas de gerenciamento próprias.

O SIPIA Módulo I Conselho Tutelar foi desenvolvido a partir de 1991 com a construção de seu conceito e das categorias de violação de direitos. Foram elaborados manuais de uso do sistema em seis Estados, inclusive no Paraná.

O *software* estabelece três condições básicas para que um fato seja caracterizado como uma violação de direito e conseqüentemente o registro:

- a existência de um sujeito de zero a 18 anos de idade que tenha sofrido violação de um direito fundamental, sendo sempre identificado;
- a prática de uma ação contrária ao direito assegurado ou mesmo a ausência da ação necessária ao cumprimento do direito assegurado, sendo os direitos fundamentais à Vida e Saúde; à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade; à Convivência Familiar e Comunitária: à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer e, finalmente à Profissionalização e à Proteção no trabalho,
- um responsável pela ação ou pela omissão que resultou no descumprimento do direito, sendo que o violador deverá ser identificado, podendo ser pais e responsáveis, Estado, sociedade e a própria criança ou adolescente, em razão de sua conduta.

Após identificação e registro no SIPIA, o Conselheiro, então, aplica as Medidas Específicas de Proteção com o intuito de reverter o prejuízo causado pela ação ou omissão de um desses agentes violadores de direitos. O Artigo 101 do ECA apresenta as possibilidades à disposição do Conselheiro Tutelar para poder proteger a criança ou adolescente violado em seu direito, podendo-se também aplicar o artigo 129 do ECA para medidas pertinentes aos pais e responsáveis.

Os Conselheiros Tutelares possuem senha individualizada de acesso ao SIPIA, podendo registrar as entidades governamentais e não governamentais que prestam

serviços das políticas sociais básicas e de Proteção Especial e todos os Órgãos Municipais. Registra ainda, a partir dessa base, as denúncias de fatos que constituam violação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes e seus familiares, o endereço, o(s) direito(s) violado(s) e o(s) agente violador(es). Registra as Medidas de Proteção deliberadas pelos Conselheiros, as requisições de serviços à rede de atendimento disponível, encaminhamentos, representações ao Ministério Público e à Justiça da Infância e Adolescência. Tem um editor de ofícios que emite documentos previamente elaborados necessitando apenas algumas informações específicas para sua emissão e impressão. Registra as formas de acompanhamento pelo Conselho, com agenda e, no final deste acompanhamento, o encerramento do caso de acordo com a deliberação do colegiado.

O *software* SIPIA disponibiliza mais de 500 relatórios (gráficos, tabelas etc.), cruzando várias informações para que possa servir como base de conhecimento para o diagnóstico da situação de violação de direito no âmbito municipal, possibilitando o assessoramento ao Poder Executivo Local e ao CMDCA na deliberação das Políticas de Atendimento Integral para crianças e adolescentes no Município. Emite um consolidado (relatório geral) mensal para os níveis Estadual e Federal para as devidas deliberações das Políticas Sociais Básicas e de Proteção Especial nos Conselhos Estaduais e Nacional. Esse consolidado possibilita a definição de perfil de crianças e adolescentes vitimizados por sexo, idade, etnia, por situação geográfica etc., os direitos fundamentais violados, os espaços onde são violados e o perfil dos agentes violadores.

Em 1994, pelo Departamento da Criança e do Adolescente do Ministério da Justiça, foi realizado um *workshop* em Curitiba para avaliar e revisar os instrumentos de registros de dados e, no ano seguinte, a revisão de seu manual. O Paraná foi um dos Estados que utilizou o SIPIA experimentalmente no Conselho Tutelar do Município de Campo Largo.

A partir desse desenvolvimento foi necessária a criação das coordenações Estaduais/Nacional e a disponibilização do *software* SIPIA aos Conselhos Tutelares que, a partir de então, foram treinados e monitorados pelos Estados.

A implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná se deu de forma mais intensa

na segunda metade da década de 1990. Concomitantemente ocorreu a instalação da primeira versão do SIPIA em mais ou menos 150 Conselhos Tutelares. Esse movimento de implantação de um *software* e posteriormente outro²³, e que não possibilitou a migração de dados de um para outro, fez com que no ano de 2000 a 2002 fosse intensificada o processo de capacitação de Conselheiros Tutelares²⁴.

Não foi de forma tranqüila esse processo de implantação e capacitação para a utilização do SIPIA, pois a resistência dos Conselheiros, e também a não formação/capacitação de uma parcela significativa desses, levou a uma lenta e gradual discussão com as Secretarias Municipais a que estão ligados administrativamente e aos CMDCA's, para que fosse implantado o *software* e capacitados os Conselheiros. Posteriormente, a partir de 2002, começou a ser critério de distribuição de recursos do FIA estadual para os FIAs Municipais a implantação e a utilização do SIPIA, o que não atingiu a maioria dos Conselhos em razão da falta de equipamento de informática, ligação com Internet e linha telefônica. Visando a redução do problema, o CEDCA PR, em 2003 e 2004, efetuou o repasse de recursos do FIA para que os Municípios pudessem adquirir equipamentos, bem como a ação do Ministério da Justiça, no repasse de equipamentos, auxiliar na complementação do processo de implantação e utilização do SIPIA NBB/MJ no Paraná.

A partir de 1997, houve a introdução do SIPIA na infovia INTRANET do Ministério da Justiça. Foi, então, contratada pela Coordenação Nacional, a empresa Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul – PROCERGS, para informatizar o SIPIA e desenvolver o sistema de comunicação. Desde então, ocorre um processo de implantação do *software* nas redes estaduais.

No Paraná, em 2004, contamos com 231 Conselhos Tutelares com o *software* SIPIA instalados. Em um número de mais ou menos 150 deles o SIPIA está em funcionamento e no restante, parcialmente utilizado, em razão da falta de assessoria/capacitação para os novos Conselheiros, equipamentos de informática com

²³ A primeira versão, denominada SIPIA CELEPAR, foi substituída pela versão SIPIA NBB/MJ.

²⁴ Em 2000 a capacitação contemplou 50 conselheiros, atingindo um total de 231 conselheiros, no ano de 2002.

problemas ou a perda do *software* por utilização inadequada ou exclusão do mesmo por fatores variados. Atualmente, a capacitação dos Conselheiros Tutelares, para utilização do *software* SIPIA, está sendo reorganizada para retomada em 2005 pelas Universidades Estaduais e UFPR para assim criar regionalmente conhecimento técnico e apreensão da metodologia de interpretação de fato de violação de direito e o registro dessas violações. Estão sendo discutidas as capacitações também dos outros Módulos do SIPIA NBB/MJ.

O SIPIA, na perspectiva de um suporte para a melhoria da qualidade de atendimento, com a disponibilização de uma metodologia de interpretação de fato de violação de direito, os vários relatórios por meio de gráficos e perfil de crianças e adolescentes e além de agentes violadores, proporciona aos agentes de defesa de direitos, desafios da apreensão de utilização de um aparato tecnológico e, ao mesmo tempo, a necessidade de se capacitarem para que utilizem conhecimentos de informática como um recurso de melhoria, tanto de seu atendimento à população quanto de sua inclusão digital em um mundo cada vez mais informatizado e com necessidade de rapidez nas informações e soluções de questões tão delicadas que são o dia-a-dia do Conselho Tutelar.

Após este percurso histórico e da legislação social, sobre a implantação da política municipal dos direitos da criança e do adolescente, passemos, no próximo capítulo, a uma discussão teórico-conceitual para nos apropriarmos das categorias essenciais na busca de desvelar o nosso problema de pesquisa em suas dimensões políticas e tecnológicas.

CAPITULO II

APROXIMAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS AO OBJETO DE PESQUISA

Ao pesquisar sobre a implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná e a efetivação da participação social, faz-se necessário efetuar um percurso teórico conceitual, de modo a situar o objeto investigado na totalidade e dinâmica social no qual está inserido e se materializa. Ou seja, para apreender esse objeto no contexto da totalidade é necessário investigar as categorias que o estruturam. Para tanto, iniciamos a aproximação pela do significado das categorias Trabalho, Estado, Participação, Movimentos Sociais e Conselhos para assim podermos, por meio dessa interlocução nos apropriar do nosso objeto e desvelar as suas várias facetas e desenvolvimentos, com vista a identificarmos possibilidades e limites.

2.1 SOBRE O TRABALHO

Ao tratarmos sobre trabalho devemos ter alguns cuidados, pois de que trabalho está falando? E quais atividades realmente podem garantir a reprodução do ser social? O trabalho como categoria é essencial para se analisar o ser social e seu desenvolvimento. Constitui-se em processos de mediações e interlocução entre o homem (sociedade) e a natureza, assinalando uma passagem, no homem que trabalha, do ser meramente biológico ao ser social.

Marx diz que este trabalho, como criador de valores-de-uso e como trabalho útil, “é indispensável à existência humana, quaisquer que sejam as formas de sociedade é necessidade natural e eterna de efetivar o intercâmbio material entre o homem e a natureza e, portanto, de manter a vida humana” (2001a, p. 64-5), entendendo que o resultado deste produto do trabalho do homem pode ser usufruído socialmente para sua sobrevivência e solução de suas necessidades.

Nesse sentido, este trabalho, produto do enfrentamento social com a realidade na busca de soluções de sobrevivência, pode ser considerado o fenômeno originário, o modelo do ser social e é com ele que se dá a sociabilidade (divisão social do trabalho). É certo que embora o trabalho, como complexo, assuma posição central na produção da sociabilidade, há tão ou mais outros complexos, como a linguagem, por exemplo, que também são determinantes desta sociabilidade (LUKÁCS, 1981).

Engels foi o que colocou o trabalho no centro da humanização do homem. Ele em seu texto sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem, afirma: “O trabalho é a fonte de toda riqueza (...) Assim é, com efeito, ao lado da natureza, encarregada de fornecer os materiais que ele converte em riqueza. O trabalho, porém, é muitíssimo mais do que isso. É a condição básica e fundamental de toda a vida humana. E em tal grau que, até certo ponto, podemos afirmar que o trabalho criou o próprio homem” (1968, p. 269). Com isso o autor apresenta a atividade do trabalho como um salto do animal ao homem, implicando uma mudança qualitativa e estrutural do ser, quando esse ser ainda primitivo foi “se acostumando a prescindir de suas mãos ao caminhar pelo chão e começaram a adotar cada vez mais uma posição ereta. Foi o passo decisivo para a transição do macaco²⁵ ao homem” (ibidem).

Nesse sentido, Engels ainda acrescenta que “a mão não é apenas o órgão do trabalho; é também produto dele”. (ibidem). Quanto à linguagem, o autor afirma que “os homens em formação chegaram a um ponto em que tiveram necessidade de dizer

²⁵ É importante considerar que a análise de ENGELS não tem como centro a espécie animal macaco, ou seja, quando se fala em transformar o macaco em homem, não se está falando da espécie macaco, senão de um salto ontológico que vai de um humanóide a outro, o *homem sapiens* apenas.

algo uns aos outros. A necessidade criou o órgão” e ainda “primeiro o trabalho, e depois dele e com ele a palavra articulada” (ibidem).

O trabalho enquanto atividade criadora do próprio homem, essencial para sua humanização e sua própria sobrevivência, é, por isso, atividade que se repete infinitamente e nem importa em que forma de produção que esteja este ser social. Falando do processo de trabalho ou o processo de produzir valores-de-uso, diz Marx, que

o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza (...) Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza. Desenvolve as potencialidades nela adormecidas e submete ao seu domínio o jogo das forças naturais (2001 a., p. 211).

Marx discorre sobre o trabalho humanizador e ao mesmo tempo transformador da natureza e do próprio ser social, usa uma comparação entre o homem – ser social, e a aranha e abelhas – seres instintivos, em que “o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade. No fim do processo do trabalho, aparece um resultado que já existia antes idealmente na imaginação do trabalhador” (2001 a., p. 211).

Para o homem realizar a sua ideação, ele precisará da atividade adequada a um fim, atividade em que gastará energia, ou seja, sua força, sua capacidade de transformar, agindo sobre a natureza, a matéria, o objeto de trabalho ou a natureza que será modificada e os meios de produção, sendo o seu instrumental de trabalho. A terra é o objeto universal e primário do trabalho humano. Os meios de trabalho servem para medir o desenvolvimento da força de trabalho e, além disso, indicam, as condições sociais em que realiza o trabalho (MARX, 2001 a., p. 214). Franklin, citado por Marx, define “o homem como animal que faz instrumentos de trabalho” (ibidem, p. 213), tendo para tanto um determinado fim. Aqui podemos dizer que aparece o caráter teleológico do trabalho. Nesse ponto, o trabalho se torna o modelo de toda práxis social, ele se torna a forma originária do ser.

Para Marx, não há qualquer teleologia fora do trabalho (LUKÁCS, 1981).

Nesse sentido, o trabalho é o único lugar onde se pode demonstrar ontologicamente a presença de um verdadeiro e teleológico instrumento efetivo da validade material. Com os instrumentos o homem domina a natureza, ainda que lhe permaneça sujeito para os seus objetivos.

O trabalho, no seu sentido originário, quer dizer produtor de valor de uso, é forma “eterna e permanente ao longo das mudanças das formações sociais, do intercâmbio orgânico entre o homem (sociedade) e a natureza. Fica claro que, ao trabalhar, o ser social põe intenção em sua ação, o que determina o caráter de alternativo, embora tenha sua origem em necessidades sociais, está orientada para a transformação de objetos naturais” (LUKÁCS, 1981, p. 30).

O trabalho, no sentido estrito do termo, na sua forma originária como processo de intercâmbio orgânico entre o homem e natureza, é essencial para a formação social, porque somente dessa maneira é que poderemos realçar aquelas categorias que nascem de um modo ontologicamente necessário daquela forma originária e que por isso faz do trabalho o modelo da práxis social em geral (ibidem).

O trabalho revela duas faces: uma que é a práxis, só é possível de uma posição teleológica de um sujeito; e outra, que sempre é uma relação recíproca entre homem e natureza (LUKÁCS, 1981, p. 31).

O conteúdo ontológico essencial é o seu caráter marcadamente cognitivo, pois o impulso para resolver uma necessidade é algo comum ao homem e ao animal. No entanto, quando o homem vê o caminho da necessidade e busca a satisfação dela, a solução passa pelo trabalho, e a posição teleológica, isso implica o primeiro impulso para o trabalho, que é cognitivo, e assim realiza-se a vitória do comportamento consciente sobre a mera espontaneidade do instinto biológico é o fato de que entre a necessidade e a satisfação imediata introduz-se o trabalho com elemento mediador (ibidem).

O homem, além do ser que constrói instrumentos, deve ter domínio sobre os seus instintos e sobre si, o que o constrói como ser social. Como ser biológico ele é um produto do desenvolvimento natural. Com sua auto-realização, ele ingressa num novo ser, autofundador: o ser social.

O que distingue o trabalho originário e mais restrito é um processo entre atividade humana e natureza. Segundo Marx, “Os atos do ser social tendem a transformar objetos naturais em formas úteis para a vida”. Nas formas ulteriores e mais evoluídas da práxis social, a ação sobre outros homens - o trabalho, tem por objetivo mediar as relações sociais de produção em valor de uso. O conteúdo essencial da posição teleológica nesse momento, é a tentativa de induzir uma outra pessoa a realizar algumas posições teleológicas concretas. Surge no momento em que o trabalho se torna social (depende da cooperação), independentemente se o problema é produzir valor de uso ou valor de troca do trabalho (LUKÁCS, 1981, p. 32).

O trabalho, sob o modo de produção capitalista histórico é determinado pela produção de mercadoria que tem em si o valor e o valor de troca. Marx nos dá o caminho para entender o que determina a grandeza do valor: “é a quantidade de trabalho socialmente necessária ou o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de um valor-de-uso” (2001, p. 61).

A mercadoria, produto da produção capitalista, é valor de troca, que satisfaz a uma necessidade das relações sociais capitalistas no ato de sua troca pelo seu equivalente valor, neste caso o dinheiro, mercadoria universal deste modo de produção.

Nesse sentido, nesta relação de troca de mercadorias, na sociedade capitalista, não só as relações de mercadoria têm caráter abstrato, mas as relações sociais entre seres sociais também são coisificadas. A força de trabalho, como mercadoria, será parte integrante da produção capitalista para a produção da mercadoria.

O homem, ao ter a sua capacidade mental e física, submetida ao comando do capital, não mais produz para si, ou seja, objetos concretos para a objetivação de suas necessidades, mas para aqueles que o contrataram é também esse trabalho, submisso ao capital; não mais produz para a concretude da vida, não mais satisfazendo as necessidades do homem, mas as do capital e de sua reprodução. O trabalhador, nesse modo de produção, para satisfazer suas necessidades, precisa vender sua força de trabalho e, com isso, não mais comanda a forma de produzir e o que produz não lhe é acessível como produto concreto de significações, pois no processo de trabalho, na

grande maioria das vezes, e mesmo depois de realizada a produção, não a reconhece como produto do seu agir-pensar, pois enquanto mercadoria, ela lhe é estranha. Esta forma de trabalho sob o modo de produção capitalista é singular na história social: “Em todos os estágios sociais, o produto do trabalho é valor-de-uso: mas só um período determinado do desenvolvimento histórico, em que se representa o trabalho despendido na produção de uma coisa útil como propriedade ‘objetiva’, inerente a essa coisa, isto é, como seu valor, é que transforma o produto em mercadoria” (MARX, 2001b, p. 83).

Essa complexidade das relações sociais de produção será infinitamente reproduzida e nos dias atuais, com o esgotamento de um ciclo reprodutivo de acumulação do capital, impõe-se ao capital novas formas de exploração e acumulação.

A partir das décadas de 1970 e 1980 acentuou-se uma mudança sensível no mundo do trabalho. Os países de processos produtivos mais avançados foram os que mais sentiram. As modificações foram impulsionadas pelo salto tecnológico que a ciência proporcionou, pela automação dos processos produtivos, pela inclusão da robótica na linha de produção, a informatização, a microbiologia, a genética, a microeletrônica, novos processos de gerenciamento da produção etc.

Até a década de 1970 o processo de produção fordista/taylorista era hegemônico na indústria dos países de capitalismo avançado e de boa parte dos países de capitalismo tardio e dependente. Entendido fordismo/taylorismo como

a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo do século XX, em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho, pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões (ANTUNES, 1997, p.25).

No entanto, a partir do último quarto do século XX, o mundo do trabalho vivenciou uma situação fortemente crítica, causando impactos sobre a composição qualitativa e quantitativa da força de trabalho, bem como sobre sua ocupação.

Em primeiro lugar, temos um quadro de crise estrutural do capital²⁶, que o levou a desenvolver "práticas materiais e destrutivas de auto-reprodução ampliada em lugar de aceitar as requeridas restrições positivas no interior da produção para satisfação das necessidades humanas" (MÉSZÁROS apud ANTUNES, 1999, p. 21). Houve uma reestruturação do processo produtivo com as novas tecnologias e processos de gerenciamento com vista à recuperação de seu ciclo de reprodução.

Em segundo lugar, temos o desmoronamento do Leste Europeu, associando-se ideologicamente a queda do socialismo à idéia falsa do fim do socialismo enquanto proposta societária. Com o fim da bipolaridade EUA e Rússia, que perdurou por várias décadas sob o signo da "guerra fria", nos países capitalistas há um intenso movimento de rebaixamento de direitos e das conquistas sociais dos trabalhadores.

Em terceiro, o desmoronamento da esquerda tradicional, havendo uma social democratização da esquerda e sua subordinação à ordem do capital.

Em quarto, uma enorme expansão do neoliberalismo a partir de fins de 1970 e a conseqüente crise do *Welfare State*²⁷. O neoliberalismo iniciado nos EUA e Inglaterra²⁸ e expandido para o mundo, terá como ação a reestruturação produtiva, a privatização acelerada, o enxugamento do Estado e as políticas fiscais e monetárias subordinadas ao capital.

No contexto dessa crise estrutural do capital várias transformações vêm ocorrendo no processo produtivo, a partir dos anos 1970. Pois com o avanço tecnológico, emergem novas formas de acumulação do capital, como a acumulação flexível e outros modelos alternativos ao taylorismo/fordismo, com ênfase no toyotismo.

Esses são novos processos produtivos, porém sob o modo e produção

²⁶ "Para MARX, o capitalismo gesta-se e desenvolve-se contendo uma contradição imanente e ineliminável à sua lógica, que leva à constante presença de uma crise estrutural: a saber, a contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto. Com ela desenvolve-se a tendência à substituição da força de trabalho pela maquinaria (alterando a composição orgânica do capital) e a tendência à queda da taxa de lucro" (MONTAÑO, 2002, p. 24).

²⁷ Sobretudo a partir dos Governos de Thatcher e Reagan.

capitalista, nos quais, o cronômetro e a produção em série e de massa são substituídos pela flexibilização da produção, pela especialização flexível, pelos novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado, desconcentração industrial, e novos padrões de gestão empresarial dos trabalhadores.

Como expressão e regulação da crise de acumulação do capital, desencadeada, pelo esgotamento do modelo fordista/taylorista, o capital de acumulação flexível mantém três características, que são: estar voltado para o crescimento, e, para isso, estar apoiado no aumento da exploração do trabalho vivo, e por último, a intrínseca dinâmica tecnológica e organizacional.

As conseqüências, das mudanças no mundo do trabalho e a necessidade de acumulação flexível do capital em todas as partes do mundo, são visíveis e com profundas implicações para a reprodução da força de trabalho.

Podemos inicialmente falar da crescente redução do proletariado fabril estável, que era característico no modelo fordista/taylorista em razão da reestruturação, flexibilização e desconcentração do espaço físico produtivo. Nesse contexto, há um crescimento enorme de um novo proletariado, o subproletariado fabril e de serviços, e dos chamados de trabalhadores precarizados. São os terceirizados, subcontratados, e/ou *part-time*.

Ocorre também um aumento significativo do trabalho feminino, não melhorando as condições da mulher e de seu grupo familiar. No entanto, observa-se que esta é um processo de inclusão-exclusão, mantendo forte discriminação de gênero e precarizando ainda mais a classe trabalhadora, pois essa força feminilizada recebe menos e um trabalho ainda mais desregulamentado. E neste mesmo processo, ocorre também, a exclusão de jovens e pessoas de meia idade do mercado de trabalho.

Na mesma direção da precarização e exploração da força de trabalho mantém-se e, em alguns casos, acirra-se o trabalho infantil, onde ocorre a inclusão precoce e criminosa de crianças e adolescentes no mercado de trabalho, principalmente nos países de industrialização intermediária e subordinada, que são os casos da América Latina e países Asiáticos.

Essas conseqüências levaram à fragmentação, heterogeneização e complexidade da classe trabalhadora. Exemplo disso é a existência de trabalhadores polivalentes e multifuncionais com capacidade de operar máquinas com controle numérico e com uso cada vez mais intelectualizado. E, por outro lado, trabalhadores precarizados, sem qualificação, emprego temporário, *part-time*, parcial, ou vivenciando o desemprego estrutural.

Todas essas transformações nos processos de trabalho seguem gerando mutações no seio da classe trabalhadora, entre os trabalhadores qualificados e desqualificados do mercado formal e informal, crianças, jovens e velhos, homens e mulheres estáveis e precários, imigrantes e nacionais, brancos e negros etc.

Até aqui fizemos uma discussão geral das mudanças do mundo do trabalho. É momento, então, de perguntar como tais mudanças repercutem na sociedade brasileira.

Para entender isso, deve-se, antes de tudo compreender que, nesse modelo de produção capitalista, e no caso brasileiro, atrasado e com dependência do capital externo, portanto sem autonomia, a democracia e igualdade são predominantemente restritas e formais. A igualdade jurídica, na realidade protege apenas a propriedade particular, fazendo parte da superestrutura que mantém a relação capital/trabalho, sempre na perspectiva de conflito e lutas para manutenção do poder e da hegemonia. Essas considerações implicam a necessidade de compreender a forma e o papel do Estado, na sociedade capitalista em geral e na brasileira, em particular.

2.2 O ESTADO

O Estado baseado em igualdade jurídica vem sendo debatido por muitos autores. No entanto, como o Estado moderno está ligado à democracia representativa ao longo dos séculos em que se implantou, tal processo sugeriu possibilidades de mudanças, leva parte da classe trabalhadora, a crer, que o Estado poderia ser um caminho para transformações, mesmo que não estruturais, mas que garantissem igualdade e direitos sociais.

Com a globalização, entendida como uma forma mundial de produzir e de

comercializar sem fronteiras e barreiras alfandegárias, marca principal do desenvolvimento dos Estados capitalistas modernos, acirrou-se a relação hierárquica centro-periferia. Sobretudo em economias periféricas, em vias de desenvolvimento ou sub-desenvolvimento, com a presença dominante do capital internacional e de seus associados internos, a globalização tem se revelado acentuadamente destrutiva da capacidade de desenvolvimento autônomo e também destruidora de direitos sociais.

Para entendermos o Estado brasileiro, faz-se necessário buscar a origem do Estado e da Propriedade. No texto *A ideologia Alemã*, Marx e Engels discutem a relação do Estado e do Direito com a Propriedade, relacionando a propriedade privada como forma de existência do Estado, havendo um longo caminho percorrido pela humanidade até a sua chegada ao Estado e/ou capital moderno, isto é, à propriedade privada pura, sendo esta entendida como

propriedade privada moderna {a qual} corresponde o Estado moderno, (...) o Estado só existe por causa da propriedade privada, de tal forma que isto também passou para a consciência comum. Como o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer, seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado e adquirem através dele uma forma política. Daí a ilusão de que a lei se baseia na vontade e, mais ainda, na vontade destacada de sua base real – vontade livre. Da mesma forma, o direito é reduzido novamente à lei (1987, p. 96-8).

No texto de Engels, *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, o autor faz aproximações de uma definição de Estado a partir da família e da propriedade, apresentando a forma de Estado de Atenas como sendo mais pura, mais clássica, nascida diretamente e fundada no antagonismo de classes que se desenvolviam no seio da sociedade; quanto a Roma, o Estado é convertido numa aristocracia, fechada, pequena ao lado de uma sociedade gentílica numerosa e sem direitos, mas com deveres; e posteriormente, com os germanos, o Estado surge em função direta da conquista de vastos territórios estrangeiros.

A partir destes conceitos Engels conclui que

o Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade de idéia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma

Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não de devam e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (1968, p. 123).

A autora Raichelis discute sobre o Estado, trazendo uma concepção de Gramsci:

Para Gramsci, o Estado comporta duas esferas: a sociedade política, por Estado, no sentido estrito da coerção, e a sociedade civil, constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, como os sindicatos, os partidos, as Igrejas, o sistema escolar, a organização material da cultura (imprensa, meios de comunicação de massa) e as organizações profissionais. São estas duas esferas que formam em conjunto o Estado no sentido amplo ou, nos termos de Gramsci, sociedade política mais sociedade civil, vale dizer, hegemonia revestida de coerção (Gramsci, 1978). Para o autor, a relativa autonomia da sociedade civil, como esfera pública, funciona como mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado-coerção. Essa autonomia, segundo Coutinho (1981), não é apenas material, mas também, funcional; abre-se, assim, a possibilidade de luta pela hegemonia e pelo consenso no interior da sociedade civil, isto é, Estado em seu sentido amplo (1998, p. 25-6).

O Estado, para Gramsci²⁹, mantendo os elementos do Estado restrito, que é de caráter de classe e a função repressiva, supera-os dialeticamente e acrescenta novas determinações, que é a sociedade política e a sociedade civil. Nesse ponto, Gramsci avança na concepção marxista, pois o Estado é visto como Estado da Coerção e do Consenso, já que não só sustenta o uso de força, mas também procura a lealdade de seus cidadãos, assim um mínimo de aceitação e de consenso é buscado para se legitimar.

No entanto, essa concepção ampliada de Gramsci, que concebe o Estado intrínseco as relações econômicas, políticas, sociais e culturais, é bastante distinta da concepção liberal, que reivindica a separação entre Estado e economia, ou mercado.

Para Adam Smith³⁰, o mercado à procura do interesse próprio dos indivíduos era um desejo natural de melhorar as condições de existência, tendendo assim a maximizar

²⁹ MONTAÑO, Carlos (2003).

³⁰ BEHRING, Elaine Rossetti (1999).

o bem estar coletivo. Os indivíduos seriam conduzidos, conforme Smith, por uma “mão invisível” – o mercado – a promover um fim que não fazia parte de sua intenção inicial, nesse sentido, pode ser um efeito não-intencional da avareza. A loucura, segundo Smith, das leis humanas não pode interferir nas leis naturais da economia, em que o Estado deve apenas fornecer a base legal, para que o mercado livre possa maximizar os benefícios aos homens.

Trata-se, portanto, de um Estado mínimo, sob forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil, na qual se localiza a virtude. Um Estado com apenas três funções: a defesa contra os inimigos externos; a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos e o provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada. Smith acreditava que os indivíduos, ao buscarem ganhos materiais, são orientados por sentimentos morais e por um senso de dever, o que assegura a ausência da guerra de todos contra todos. A coesão social se originaria na sociedade civil, com a “mão invisível” do mercado e o cimento ético dos sentimentos morais individuais, fundados na perfectibilidade humana. Não há para ele, portanto contradição entre acumulação de riqueza e coesão social.

Esse raciocínio tornar-se-á amplamente hegemônico, à medida que a sociedade burguesa se consolida. Trata-se de uma sociedade fundada no mérito de cada um em potencializar suas capacidades naturais. O liberalismo, nesse sentido, combina-se a um forte darwinismo social, em que a inserção social dos indivíduos se define por mecanismos de seleção natural.

A operação da “mão invisível” não necessariamente produz a harmonia entre o interesse egoísta dos agentes econômicos e o bem-estar global. As escolhas individuais entre investir ou entesourar, por parte do empresariado, ou entre comprar e poupar, por parte dos consumidores e assalariados podem gerar situações de crise, em que há influência de demanda efetiva e ociosidade de homens e máquinas. Especialmente as decisões de investimentos dos empresários, pelo volume de recursos que mobilizam, têm fortes impactos econômicos e sociais. Tais decisões são tomadas a partir do retorno mais imediato do capital investido e não de uma visão global e de conjunto da economia e da sociedade, gerando inquietações sobre o futuro e o risco de recessão e

desemprego.

Para Keynes,³¹ diante do *'animal spirit'* dos empresários, com sua visão de curtíssimo prazo, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar demandas efetivas, ou seja, disponibilizar meios de pagamentos e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público, tendo em vista controlar as flutuações da economia. Nessa intervenção global, cabe também o incremento das políticas sociais. Aí estão os pilares teóricos do desenvolvimento do capitalismo posterior à Segunda Guerra Mundial. Ao Keynesianismo agregou-se o pacto fordista e esses foram os elementos decisivos da possibilidade política, econômica e histórica do *'welfare-state'*. Tratava-se do retorno do Estado mediador e civilizador. Keynes, em seu livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*, via a economia como uma ciência moral e a lei dos mercados como incapaz de regular a economia capitalista, pois o lucro é o seu alvo e deixava a classe trabalhadora à mercê das crises do Capital.

Para isso, o Estado deveria intervir com um conjunto de medidas econômicas e sociais para garantir a demanda efetiva, disponibilizando meios de pagamentos e dar garantias ao investimento, controlando assim, as flutuações da economia. Nessas ações, o Estado recolhe os impostos e devolve às populações mais carentes, sob a forma de benefícios sociais, por meio de políticas públicas e sociais³² de proteção.

Para a visão do Estado de Bem-Estar-Social, o Estado deve ter uma atuação muito forte em regular o mercado e principalmente estar, por meio dos impostos cobrados ao capital e do trabalho, provendo uma melhor distribuição de renda, para que a classe trabalhadora possa ter acesso a bens e serviços e, principalmente, estar organizando a economia de modo que ela não leve o país a situações de risco e

³¹ BEHRING, Elaine Rossetti (1999)

³² Uma política pública abrange um conjunto de ações sociais articuladas, contando com recursos financeiros e humanos próprios, visando produzir impactos em determinados espaços e no decurso de determinado período. Ademais, a concepção de política pública tem presente uma dimensão ético-política e deve aliar-se a um projeto de desenvolvimento econômico-social, implicando novas formas de relação do Estado com a sociedade (SPÓSITO in BANGO, 2003). Neste sentido, o conceito de política pública é bem mais amplo que o de política estatal ou política governamental. Portanto, não se

instabilidades.

No entanto, a saída, do ponto de vista do capital, não é uma concessão, mas disputa, e o Estado de Bem-Estar Social resulta da correlação de forças entre o capital e o trabalho em determinada situação histórica concreta.

O Estado de Bem-Estar Social se deu no mesmo período em que as ofensivas das manifestações dos trabalhadores do mundo fizeram pressão sobre o capital para que distribuíssem as riquezas produzidas socialmente.

A partir dessas discussões, estaremos entendendo o Estado como a sociedade civil que se faz representar e que é a partir da correlação de forças existentes, e da mobilização das classes que dão a direção das suas ações, por vezes realizando políticas a partir da visão burguesa, e, em outras ocasiões, cedendo benefícios à classe trabalhadora em respostas às demandas e à dinâmica da conjuntura posta.

A partir da década de 1970, os países de capitalismo mais desenvolvidos dão início a um movimento para que o Estado saísse de sua posição de regulador e interventor no mercado, começando então a se falar em Estado mínimo. Em novembro de 1989, reuni-se na Capital dos Estados Unidos, funcionários do governo norte americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados: Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar experiências de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequente, a denominação informal de “Consenso de Washington” (BATISTA, 1999, p.11).

Não se tratou, no Consenso de Washington, de formulações novas, mas simplesmente de registrar, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências. Um consenso que se

pode considerar o Estado, ou um governo, como instância unilateral definidora da política pública e, muito menos, como ator excludente em sua formulação e implementação (BANGO, 2003).

estendeu, naturalmente, à conveniência de se prosseguir, sem esmorecimento, no caminho aberto (BATISTA, 1999, p.12).

A avaliação objeto do Consenso de Washington abrangeu 10 áreas: 1. disciplina fiscal; 2. priorização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. liberalização comercial; 7. investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulação; e 10. propriedade intelectual (BATISTA, 1999, p.33).

As propostas do Consenso de Washington nas 10 áreas a que se dedicou convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro lado, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um princípio: o da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas (BATISTA, 1999, p. 33). Esse contexto é apontado por COSTA e CORRÊA (et al) como sendo um momento onde

as orientações do Consenso de Washington ocorreram, por sua vez, em uma conjuntura mundial de expansão das orientações neoliberais (veja-se por exemplo à influência dos Governos de Margareth Thatcher, Ronald Reagan e Helmut Kohl), impulsionando a adoção de programas de ajuste estrutural, especialmente dirigidos aos países do chamado “Terceiro Mundo” e aplicados na região no decorrer das décadas de 1980 e 1990 (2004, p. 291).

No mesmo contexto em que se fortaleceu a concepção de Estado Mínimo, a partir das ações da década de 70 e do Consenso de Washington, temos um quadro alarmante nos indicadores sociais de crianças e adolescentes no Brasil, Região Sul e Paraná³³.

Os gastos sociais do Estado brasileiro foram significativamente adequados, entre 1995 a 1998³⁴, segundo ROCHA (2000), em seu texto “Gastos Sociais no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso”, referindo-se às Políticas de Meio Ambiente, Populações Indígenas, Reforma Agrária, Agricultura, Assistência Social e

³³ UNICEF – Situação da Infância Brasileira 2001.

³⁴ “Texto de Paulo Eduardo ROCHA, pesquisador do Instituto de Estudos Sócio econômicos – INESC, Políticas Públicas Sociais: Um Novo Olhar sobre o Orçamento da União 1995/1998”.

Crianças e adolescentes³⁵.

Esse é o quadro contraditório provocado pelas mudanças no mundo do trabalho e nas políticas sociais com orientação neoliberal no contexto de uma globalização assimétrica e excludente (LIMA FILHO, 2004). Nesse contexto, o trabalho não é mais um direito básico, pois não existe para todos, passando o trabalhador a “viver sem identidade social definida” (BENJAMIN et al, 1993, p. 14).

Quando, em todo mundo, são atingidos patamares de conhecimento, ciência, produção de bens e serviços jamais alcançados na história do homem, com possibilidades de realizar todas as necessidades básicas dos mais de seis bilhões de indivíduos, 2/3 dessa população mundial permanece em estado de necessidade ou da natureza, comparáveis a situação inicial de civilização em que os fortes sobreviviam em detrimento dos fracos, os homens lutavam entre si para ter espaço sobre as áreas de caça e colheita de alimentos. Essa população tem que enfrentar, a fome, o desemprego, a insegurança, a violência e a preocupação com o desamparo em caso de doença ou a chegada da velhice e as dúvidas sobre o futuro dos filhos, tudo isso formando o cotidiano de miséria material e moral que atinge aos que foram destituídos dos meios de produção, restando-lhes a força de trabalho, para muitos nem isso, como mercadoria extremamente subordinada neste contexto de crise estrutural do capital. Desaparece a esperança ou a projeção de futuro em que a vida pode e deve ter um horizonte amplo, sólido e aberto. Mas ao contrário dá-se uma sensação de provisório, frágil, de especulativo, dominando a todos e a incerteza se torna o pano de fundo que preside as ações. “As elites estão sempre pensando no próximo negócio; o povo, na estratégia de sobrevivência para o próximo dia” (BENJAMIN, 1998, p.14).

Essa lógica do capital e conseqüente informalidade crescente submete um contingente crescente e significativo da população mundial à ausência de seguridade

³⁵ Na Lei Orçamentária para esse conjunto de Políticas com 15% entre 1995/1998 passando de R\$ 16,8 bilhões para R\$ 14,4 bilhões tendo o total decrescido 31% e no mesmo período uma expansão significativa de 50% nos gastos previstos na Lei Orçamentária é 96% nas despesas efetivamente reduzidas no Orçamento Líquido da União (valores da Lei Orçamentária, excluída a Amortização da Dívida Pública e as Transferências constitucionais a Estados e Municípios) A participação dos gastos sociais no Orçamento aprovado caiu de 15% para 8% entre 1995/1998, o equivalente a uma diminuição de 44%.

social, pauperizando e subalternizando a classe-que-vive-do-trabalho ao mercado e à essa forma flexível de acumulação de capital (ANTUNES, 1997).

Porém, essa é uma situação instável, embora perversa. A subjugação do trabalho ao capital não se dá sem resistência e contradições. Qualquer dominância de um dos pólos desta contradição é provisória. Se a resistência e a luta são a possibilidade de globalização, então, a resistência contra a globalização do capital sempre será dada no cotidiano, e nas situações concretas do embate entre capital e trabalho (LIMA FILHO, 2004). Esse é justamente o papel da participação dos movimentos sociais e dos Conselhos, o que analisaremos a seguir.

2.3 PARTICIPAÇÃO, MOVIMENTOS SOCIAIS E CONSELHOS

Para podermos nos aprofundar na discussão sobre o mundo do trabalho hoje e o espaço que se abriu para o trabalho do Conselheiro Tutelar nos municípios, é mister discutir o espaço de resistência e de luta que se construiu na sociedade brasileira, a fim de, então, entender os processos de participação desenvolvidos, seus sujeitos sociais e a nova institucionalização da participação democrática que se construiu na sociedade brasileira, resultando nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

A participação é fundamental nesta caminhada para se entender as lutas e resistência sociais das classes subalternas. Isso tem sido alvo de estudos teóricos na ciência política e outras áreas. Gohn aponta que “participação é uma das palavras mais utilizadas no vocábulo político, científico e popular” (2003, p. 15).

A participação tem várias compreensões. Na concepção liberal, objetiva-se por seu meio o fortalecimento da sociedade civil, não para que ela participe do Estado, mas para fortalecê-la e evitar a ingerência deste, tendo assim o objetivo de reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a sua qualidade nesta sociedade capitalista (GOHN, 2003, p. 15-16).

Em outra perspectiva, temos a participação corporativa que, que fica mais próxima da adesão do indivíduo a uma identidade e concordância de uma determinada ordem social. Já a participação comunitária procura o “fortalecimento da sociedade

civil em termos de integração dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado” (GOHN, 2003, p. 16).

Essas duas últimas formas de participação são caracterizadas por uma institucionalização da participação. Não estão implícitas as diferenças de classe, raça e etnia.

A outra forma de participação é a autoritária, que tem como fim a integração e o controle social da sociedade e da política. Essa forma de participação gerará programas que procurarão minimizar os conflitos sociais. Contrapondo-se a ela, temos a participação, na perspectiva da soberania popular, que é reguladora da democracia, sendo desenvolvida tanto na sociedade civil como nas instituições formais políticas; opondo-se ao corporativismo e demarcando posição entre a sociedade civil e o sistema político. Esse autoritarismo defende o ideal liberal de competição na sociedade civil e as hierarquias no interior do Estado.

Nas formas revolucionárias a participação é concebida a partir do coletivo, nas lutas contra a dominação e na busca pela conquista do poder político. O partido é ator fundamental nessa concepção, onde o objetivo é buscar a democracia participativa em que o controle do poder está nas mãos da comunidade e assim haverá uma divisão total do poder.

A concepção democrático-radical busca fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos para uma nova realidade social. Nessa concepção, os partidos não são mais importantes que os movimentos sociais. Os participantes são vistos como sujeitos sociais e a participação tem o caráter pluralista, por isso a participação implica divisão de responsabilidade com a comunidade. Nesta perspectiva, temos a organização da sociedade civil brasileira, a partir da década de 1980, para uma ação mais efetiva nas políticas públicas, podendo então não ser somente consultada, mas participar direta ou indiretamente do poder no sentido de definir ações e fiscalizar a sua execução pelo Executivo. Ampliam-se as perspectivas da participação, pois, agora institucionalizada, tem também a responsabilidade de assumir seu papel de condução das políticas públicas, compondo os Conselhos Gestores de Políticas.

A utilização de conselhos na gestão pública não é nova. Afirma Gohn, que em

Portugal, nos séculos XII e XV, já se utilizavam conselhos municipais, mas se tornaram famosos na história com a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim, alguns conselhos na Alemanha, na década de 1920, na Iugoslávia nos anos de 1950 e os conselhos atuais na democracia americana (2003, p. 65/70).

No Brasil, temos os conselhos criados pelo poder público executivo, os populares e os institucionalizados. Por meios dos conselhos criados pelo executivo tinha-se a intenção de intermediar com os movimentos sociais e as demandas populares, mas eram efetivamente, atrelados à administração pública.

Os conselhos populares têm sua perspectiva a partir dos setores de esquerda ou de oposição ao regime militar, contando com os movimentos sociais de massas para articular a construção deste espaço e buscar a ampliação de acesso a políticas sociais públicas.

Os conselhos de representantes são os previstos na Constituição Federal em seu artigo 204, e regulamentados por lei Estadual e Municipal, a exemplo do CEDCA e do CMDCA. Esses conselhos representam uma possibilidade, a partir da organização da sociedade civil, de reordenação das políticas públicas brasileiras, procurando ampliar a democracia.

Tais conselhos podem ser os de ação e serviços públicos (saúde, educação, cultura), os de interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural) e os de interesses de grupos e camadas sociais (crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc).

A partir dessa concepção, entendemos a constituição dos Conselhos setoriais como um desdobramento das políticas de descentralização, nos quais se busca o fortalecimento da autonomia dos municípios aliados à abertura de canais que incorporem diferentes segmentos sociais e a ampliação dos interesses representados no âmbito da cidade (SANTOS, 2000, p. 7).

Essa forma de Conselho, além de uma maior autonomia para os municípios, deve propiciar maior abertura e ampliação de espaços de participação na gestão social de políticas públicas.

Antes da Constituição de 1988 já tínhamos algumas práticas de Conselhos no Brasil, porém possuindo apenas o caráter consultivo, e não como conselhos deliberativos e com atribuição de Controle Social da coisa pública.

Nas décadas de 70 e 80, já tínhamos algumas experiências brasileiras de Conselhos, fruto da luta pela autonomia das organizações populares, que se apresentavam de duas formas:

De um lado, na forma de conselhos comunitários criados pelo poder público para negociar demandas dos movimentos populares, face à crescente mobilização das populações, principalmente as residentes nos bairros de periferia (...) A outra forma de Conselho tinha características de Conselho Popular, criado a partir dos próprios movimentos sem uma estrutura formal, baseado em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não ser contatos com autoridades para pressionar sobre reivindicações com a proposta de constituir-se em força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado (GOHN, 1988 p. 7-8).

Esses Conselhos Comunitários eram na sua maioria de formato institucional para dar conta de demandas diversificadas no âmbito da municipalidade. No geral seus representantes eram chamados a referendar decisões já estabelecidas pelo poder público. Os Conselhos Populares, por sua vez, eram contrários à sua institucionalização, mas ao longo de sua trajetória ou se institucionalizaram ou se esvaziaram.

A partir de 1990, com a promulgação do ECA e de outras leis sociais, temos uma proliferação de criação de Conselhos, como parte de leis federais que os regulamentam na sua forma de funcionamento, com autonomia e com diversidade de sujeitos sociais, constituindo-se “num dos principais instrumentos de atuação dos movimentos organizados da sociedade civil” (TEIXEIRA, citado por SANTOS, 2000, p. 9).

Antes de entrarmos diretamente nessa discussão, passemos para algumas referências teóricas a fim de nos localizarmos diante do processo de formação dos movimentos sociais, da participação, da cidadania e do poder local e, ao mesmo tempo, articulando isso à fala dos sujeitos ouvidos, pois os mesmos no seu processo de construção da consciência trazem consigo a própria materialidade da formação social que o homem se fez.

A análise e o estudo sobre os movimentos sociais não podem ser separados da classe social, não se resumindo apenas a algo determinado pelas classes, mas como interesses comuns de grupos, pois formam coletivos sociais com identidade comum e tendo experiências culturais, assim, “a ação da classe em movimento e não um movimento específico da classe” (GOHN, 1999, p. 43), levando a uma aproximação conceitual de movimento social que se refere “à ação dos homens na história” (GOHN, 1999, p. 43), e tem como base o espaço coletivo da sociedade civil que dá possibilidade de visibilidade às suas ações.

Essas lutas se dão dentro da dinâmica social e seus conflitos, na busca do novo e da superação das necessidades, identificadas pelos grupos através de ações coletivas nos planos econômicos, social, político e cultural. Chegamos, assim, a uma aproximação conclusiva sobre o conceito de movimentos sociais, tendo como referência e posição de Gohn, que os define como:

Ações coletivas de caráter sócio-político construídos por sujeitos sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo Grupo (1999, p. 44).

A partir da discussão de Gohn podemos entender os Movimentos Sociais como “movimentos segundo um cenário pontuado por lutas, conflitos e contradições, cuja origem está nos problemas da sociedade dividida em classes, com interesses, visões, valores, ideologias e projetos de vida diferenciados”, (1999, p. 41). Conforme Melucci, citado por Gohn³⁶

Movimentos são um sinal; eles não são meramente o resultado de uma crise. Eles assinalam uma profunda transformação na lógica e no processo que guiam as sociedades complexas. Como os profetas, eles falam antes: eles anunciam o que está tomando forma mesmo antes de sua direção e conteúdo tornar-se claros. Os movimentos contemporâneos são os profetas do

³⁶ A autora faz uma discussão aprofundada sobre Movimentos Sociais, conforme livro *Teorias dos Movimentos Sociais*, publicado pela editora Loyola, (1997).

presente (1999, p. 42).

Nessa perspectiva dos movimentos sociais ao se anteciparem nas lutas pela superação das contradições, percebemos que, desde o Brasil colônia, a sociedade brasileira tem seus movimentos sociais organizados para denunciar o poder na sua forma de dominação, exploração e formação de uma grande parcela de excluídos. Segundo Gohn, “a maioria destas lutas e movimentos sociais foram empreendidos por negros escravos e pela plebe” (1999, p. 45). No início do século XX, os movimentos sociais estão compostos, em sua maioria, por massa de imigrantes e de trabalhadores em função da passagem de uma economia baseada no trabalho escravo para a economia de trabalho assalariado. A partir dos anos 30, durante o período varguista (apesar da repressão) e no decorrer do período populista, os movimentos sociais crescem, intensificando a industrialização e a urbanização do país, fazendo com que haja um aumento do aparato tecno-burocrático do Estado e o aporte de capital externo, com as empresas multinacionais. No início da década de 1960, os movimentos sociais eclodem em várias frentes, principalmente com greves e reivindicações de reformas sociais de base na luta por maior democratização do país e melhoria da qualidade de vida da população urbana e rural. Com o golpe militar de 1964, pela burguesia nacional, articulada aos interesses do capital internacional, usando o exército para assumir o poder, os movimentos sociais são reprimidos e ilegalizados. A saída de resistência, naquele contexto, visando não cair na completa desarticulação, foi a fragmentação em pequenos grupos, a atuação em espaços alternativos (igrejas etc) a passagem para a clandestinidade. Prossegue em condições adversas e com a crise da qual o fim do chamado “milagre brasileiro” é um momento importante, os movimentos sociais retornam à visibilidade intensificando-se a partir da década de 80.

Na contramão da economia mundial, eles conseguem muitas vitórias sociais na Constituição de 1988. No sentido inverso, as forças capitalistas buscam o desmonte do Estado social, tentando limitar suas ações a favor das classes subalternizadas. Paralelamente, na redução do papel do Estado, entra em cena o terceiro setor, pouco politizado, buscando esmaecer a ação dos movimentos sociais e assumindo as funções do Estado nas políticas públicas.

Faz-se necessário resgatar a forma de participação que se dá a partir da Constituição de 1988, descentralizando as políticas sociais e a abertura de processos de participação da sociedade por meio da introdução de mecanismos que combinam a democracia representativa com a democracia direta. Essa democracia direta dá-se pelo plebiscito e pela iniciativa popular de lei, possibilitando a “cidadania ativa onde a democracia se constrói através de entidades da sociedade civil de forma institucionalizada para ser permanente, paritária e deliberativa” (SANTOS, 2000, p.7).

Para Gohn (2001), os movimentos sociais podem ser categorizados em movimentos constituídos a partir da origem social da instituição que apóia ou obriga seus mandatários; movimentos sociais constituídos a partir das características da natureza humana: sexo, idade, raça e cor; movimentos sociais constituídos a partir de determinados problemas sociais; movimentos sociais constituídos em função de questões da conjuntura das políticas de uma nação (sócio econômica, cultural etc.) e, por último, movimentos sociais constituídos a partir de ideologias.

Na análise do conceito de Movimento Social no Brasil, está presente a luta de classe enquanto objeto de mudanças profundas na relação trabalho/capital. No entanto, está presente também a ação coletiva em busca de transformações imediatas para atender à sobrevivência, na satisfação do ser humano e solidariedade dos homens.

É nesse contexto de relação entre democracia direta e representativa e na concepção ampliada de Estado, da qual participa a sociedade civil - e nela os movimentos sociais – que surgem os Conselhos.

É justamente tendo como base de intervenção a análise e a situação atual da implantação dos Conselhos Tutelares no Estado do Paraná, descrita no Capítulo I, e, tendo como referencial teórico-metodológico, o trabalho, o Estado, a participação os movimentos sociais e sua forma de participação institucional como os Conselhos (tratado no Capítulo 2) que realizamos nossa pesquisa de campo que será discutido no Capítulo seguinte. Estes referenciais serão retomados na discussão que será realizada no quarto Capítulo.

Avançaremos neste momento para a apresentação da pesquisa sobre a implantação dos Conselhos Tutelares na busca de compreender os limites e

possibilidades desse espaço de resistência e lutas por ampliação de Políticas Públicas para a população infanto-juvenil. Para tanto, estaremos apresentando a metodologia de pesquisa de campo e os resultados obtidos.

CAPITULO III

A REALIDADE DO CONSELHEIRO TUTELAR DO PARANÁ

3.1 METODOLOGIA DA PESQUISA

Nossa aproximação à realidade do objeto pesquisado levou em consideração que o homem é ser social ao buscar a sua sobrevivência. Historicamente constrói conhecimentos e relações sociais que procuram minimamente resolver as problemáticas das necessidades que o tem desafiado no confronto com a natureza e com a sociedade.

Por constituir-se um ser histórico, ao modificar a natureza, no processo de produção da sobrevivência, modifica-se e torna complexas as suas relações sociais e as formas de produção e reprodução da vida social.

Portanto, para apreender o processo de formação social e profissional dos Conselheiros Tutelares do Paraná, nesta pesquisa procuraremos traçar percursos metodológicos que levassem em conta as mediações que condicionam este processo. Assim, foi necessário investigar os condicionantes históricos, a realidade presente e as condições materiais, objetivas e subjetivas sob as quais os sujeitos sociais concretos – neste caso os Conselheiros Tutelares – se defrontam com a concretização da realidade.

Esses pressupostos orientadores conduziram nossa definição para um tipo de pesquisa documental e de campo. Para tal, fez-se necessária a revisão de literatura,

entendida como um trabalho destinado à divulgação e à comunicação do “estado da arte” sobre determinada temática e, desse modo, está sujeita a um mínimo de critérios e normas” (LUNA, 1993, p. 109), sendo então um momento em que o pesquisador usará sua criatividade para, a partir das contribuições de vários autores, fazer sua própria exposição sobre o assunto.

A apreensão deste conhecimento, na revisão bibliográfica, dá-se a partir de um estudo reflexivo e uma disciplina intelectual do autor propiciando uma compreensão e exposição contextualizada das principais linhas teóricas e autores que se relacionam ao objeto da pesquisa.

Na revisão de literatura, além de diretrizes científicas, faz-se necessário estar orientado por uma determinada opção teórico-metodológica, podendo, caso contrário, virar uma “salada” de idéias sem coesão teórica, pois como discute Triviños “o pesquisador guia seu pensamento por determinadas formulações conceituais que integram as teorias” (1990, p. 101). No caso específico desta pesquisa, o pesquisador tem vivência, é militante na área da infância e da adolescência e por isso a observação permitiu apreender e avaliar fatores do cotidiano dos Conselheiros Tutelares em relação aos itens dos questionários aplicados aos sujeitos da pesquisa, proporcionando situar as práticas em seu contexto cultural, de forma a se tornarem identificáveis e compreensíveis, nas particularidades, e nas relações com a totalidade.

Outra fonte de informações para análise é a documental, sendo analisados:

- 1) a relação de Conselhos Tutelares do Paraná que estão funcionando, em fase de implantação, em estudo, em articulação, sem articulação, em eleição e desativados;
- 2) as listas dos Conselhos Tutelares/Municípios que utilizam o *Software* SIPIA;
- 3) o Relatório Consolidado Estadual/Nacional do SIPIA sobre o Perfil das crianças e adolescentes violados em seus direitos fundamentais, direitos fundamentais violados e agentes violadores de direitos;
- 4) a Resolução nº 75 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, (ANEXO C) que “Dispõe sobre os

parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências”; resoluções do CEDCA/PR sobre o repasse de recursos financeiros aos municípios que têm criado e implementados o CMDCA, Conselho Tutelar e o FIA e a Lei Federal 8.069/90 - ECA.

Portanto, a opção teórico-metodológica neste estudo é baseada na análise histórico-dialética. Entendemos o desenvolvimento histórico como processo que permite conhecer o objetivo de pesquisa a partir da apreensão das relações sociais que ensejam a própria contradição do objeto, e, evidenciam-se os sujeitos sociais que participam do processo; a dialética como referência metodológica que possibilita evidenciar as relações de mediação e de contradição que se estabeleceram-nas entre as ações dos diversos sujeitos sociais nas situações concretas.

Os instrumentos utilizados na pesquisa de campo foram questionários semi-estruturados de natureza quantitativa. Esses dados coletados permitiram evidenciar com qualidade o contorno das principais variáveis relacionadas, dando conta da naturalidade e mediações que envolvem o objeto.

Além da significância do dado quantitativo, no momento que esses dados se evidenciam são também submetidos a uma apreciação qualitativa posta ao lado e as contrapondo a outras históricas do Conselho Tutelar, da realidade de seus sujeitos – os conselheiros tutelares e das categorias teóricas aqui trabalhadas. Nesse percurso, o pesquisador, em seu esforço de análise evidencia dimensões qualitativas da problemática, enriquecendo a apreciação dos dados, a estruturação da realidade e a complexa processualidade de seu desenvolvimento.

Na perspectiva assumida, o pesquisador é integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes significado. O pesquisador e o pesquisado estão em relação, em um processo no qual há uma ampla interação entre o sujeito e o objeto do conhecimento. Os valores estão presentes no processo de investigação. A construção do conhecimento é um processo contínuo de múltiplas associações e interpretações e nunca definitivo e completo, na medida em que o conhecimento é um processo possível de aproximações à realidade, porém não um substituto da realidade.

Neste sentido, vale destacar que, cada uma das técnicas de pesquisa têm o seus pressupostos teóricos e práticos, em vez de serem opostas e excludentes, as técnicas quantitativas e qualitativas, devidamente utilizadas, poderão ser igualmente eficazes no aproveitamento e conhecimento a ser produzido.

Os instrumentais de coleta de dados proporcionam ao pesquisador as condições de se aproximar da realidade e de subsidiar as análises quantitativas e qualitativas. Na presente pesquisa utilizamos o questionário, que é um conjunto de questões respondidas por escrito pelo pesquisado.

Para coletar as informações, foram elaborados dois questionários:

- o primeiro questionário (ANEXO A), com 23 questões, coletando informações sócio-econômica e educacional para o perfil dos Conselheiros Tutelares, sendo enviado a todos os Conselhos Tutelares do Paraná, num total de 406 Conselhos. A cada um desses Conselhos foram fornecidos cinco questionários para que cada membro respondesse individualmente. No Estado do Paraná, segundo informações da Secretaria Executiva do CEDCA/PR, existem 389 municípios com, no mínimo um Conselho Tutelar. Encaminhamos ao todo 2030 questionários para 399 municípios paranaenses;
- o segundo questionário (ANEXO B), com 42 questões, coletando informações sobre a criação, eleição, estrutura, capacitação, participação e utilização do *software* SIPIA. Para a nossa amostra foram, escolhidos 35 Conselhos Tutelares num total de 175 questionários encaminhados. Cada Conselho recebeu cinco questionários para preenchimento de seus componentes. Foram respondidos por 135 Conselheiros Tutelares, de 30 Conselhos Tutelares.

As questões, dos dois questionários continham várias opções e também privilegiavam a opinião do respondente. No início dos dois questionários foram feitas orientações sobre o preenchimento, o objetivo, a importância da colaboração do respondente, o sigilo das informações, a devolução dos resultados e a forma de retorno

do material ao pesquisador.

O processo de elaboração dos questionários começou no mês de janeiro de 2004. Após a elaboração e devidos ajustes, nós realizamos a aplicação do piloto com cinco Conselheiros Tutelares: dois do Escritório Regional – SETP de União da Vitória e três do Escritório Regional – SETP de Curitiba. Nesse processo constatamos a necessidade de algumas alterações. Além das alterações sofridas após a aplicação do piloto, os questionários sofreram alguns ajustes a pedido da SETP³⁷, em razão de informações que achavam pertinentes para que pudessem utilizar na proposição de políticas de capacitação dos Conselheiros Tutelares.

Os questionários foram enviados aos Conselheiros Tutelares em maio de 2004, sendo que a devolução ao pesquisador foi feita até o mês de agosto de 2004. Para o envio dos questionários de pesquisa, tivemos a colaboração da SETP que forneceu as cópias dos questionários e o envio, por malote, a todos os Conselhos Tutelares do Paraná através dos 18 Escritórios Regionais dessa Secretaria de Estado. O retorno foi realizado por malote da SETP e, também, para o endereço do CEDCA/PR e alguns para o endereço do CEFEP/PR, Unidade de Curitiba, no PPGTE.

A amostra foi intencional ou não casual para coletar dados sobre a formação e a utilização do SIPIA pelo Conselheiro Tutelar. Para tanto, a escolha da amostra foi de Conselhos Tutelares que têm instalado e utilizam o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA³⁸ para registro dos fatos de violação de direitos. Em 221 Municípios do Estado do Paraná está instalado o Sistema de Informação Para a Infância e Adolescência – SIPIA, representando 55,38% do total de municípios paranaenses. No total de 231 Conselhos Tutelares que utilizam o *software* SIPIA, isso representa 58,84% dos Conselhos Tutelares em funcionamento no Estado.

³⁷ Foi feita uma análise pelo pesquisador e o Orientador e assim, aquilo que pode ser acrescido e que não prejudicasse a pesquisa foi incorporado.

³⁸ Esta relação dos Municípios/Conselhos Tutelares que Utilizam o SIPIA foi fornecida pela Coordenação Estadual do SIPIA inicialmente via fax (datado de 23 de fevereiro de 2004) e nesta relação temos 217 município e com 226 Conselhos Tutelares. Numa segunda, também desta coordenação estadual, listamos 231 Conselhos Tutelares. É importante registrar que a coordenação estadual foi mudada no ano de 2003 e a equipe que fez a implantação do SIPIA Núcleo Básico

Para compor a amostra elencamos os seguintes critérios:

- 1) Conselhos Tutelares, por proporcionalidade populacional dos municípios paranaenses³⁹. Para essa escolha, foi realizado sorteio, por faixa⁴⁰ populacional⁴¹, com todos os municípios, num total de sete Conselhos Tutelares.
 - municípios paranaenses com até 10 mil habitantes, sendo sorteado o Conselho Tutelar de Diamante do Norte para esta faixa;
 - municípios paranaenses entre 10 a 20 mil habitantes, foram sorteados três Conselhos Tutelares: de Antonina, Tijucas do Sul e Peabery;
 - municípios paranaenses entre 20 a 30 mil habitantes, foram sorteados três Conselhos Tutelares: de Coronel Vivida, Astorga e Piraí do Sul.
- 2) Distribuição de Conselhos Tutelares por Regional Administrativa do Estado da SETP⁴², sendo escolhidos, neste critério, os Conselhos Tutelares do Município de Cornélio Procópio, União da Vitória, Ivaiporã, Jacarezinho, Paranaíba, Pato Branco, Cianorte, Francisco Beltrão, Umuarama, Campo Mourão, Irati, Maringá, Foz do Iguaçu e

Brasil/Ministério da Justiça não estão mais à frente deste trabalho em razão da mudança de gestão do governo estadual.

³⁹ Vale lembrar que a população total do Estado do Paraná, conforme o Censo populacional do IBGE de 2000 era de 9.563.458 habitantes e a população total dos Municípios que utilizam o SIPIA era de 8.129.971, equivalendo a 85,5% da população total. Para a pesquisa, conforme os dados do Relatório Consolidado Estadual do SIPIA, é a escolha pelos municípios que tem mais população trazem mais significado à análise da formação do Conselheiro e da utilização do SIPIA.

⁴⁰ Municípios com SIPIA na faixa populacional até 10 mil habitantes: 64; na faixa de 10 a 20 mil habitantes: 61 municípios; na faixa de 20 a 30 mil habitantes: 25 municípios; na faixa de 30 a 50 mil habitantes: 21 municípios; na faixa de 50 a 100 mil habitantes: 18 municípios; na faixa de 100 a 300 mil habitantes: 10 municípios ;e, na faixa de mais de 300 mil habitantes: apenas 2 municípios.

⁴¹ Utilizamos o Censo de 2000 do IBGE.

⁴² Os Conselhos Tutelares dos Municípios que são sede dos Escritórios da SETP são: CT Cornélio Procópio, CT União da Vitória, CT Ivaiporã, CT Jacarezinho, CT Paranaíba, CT Pato Branco, CT Cianorte, CT Francisco Beltrão, CT Umuarama, CT Campo Mourão, CT Irati, CT Cascavel Lestes, CT Cascavel Oeste CT Maringá, CT Ponta Grossa Oeste, CT Ponta Grossa Leste, CT Foz do Iguaçu, CT Guarapuava, CT Londrina Norte, CT Londrina Sul, CT Londrina Centro, CT. Curitiba Regional Boa Vista, CT Curitiba Regional Santa Felicidade, CT Curitiba Regional Matriz, CT Curitiba Regional Pinheirinho, CT Curitiba Regional Bairro Novo, CT Curitiba Regional Portão, CT Curitiba Regional. Cajuru, CT Curitiba Regional Boqueirão.

Guarapuava, num total de 14 Conselhos Tutelares.

Esses Conselhos Tutelares foram escolhidos por estarem na sede da Regional da SETP; por estarem próximos das informações que vêm da Coordenação Estadual da SETP e também por serem pólos econômicos, administrativos e/ou, culturais de suas regiões. Os multiplicadores do SIPIA eram funcionários da Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família - SECR, hoje SETP⁴³ ou Conselheiros Tutelares destas cidades que, por terem mais acesso às informações e possibilidade de deslocamento, eram os que faziam a capacitação e acompanhamento da utilização da metodologia e do *software* SIPIA.

- 3) Cidades paranaenses de grande porte com mais de um Conselho Tutelar. No critério das grandes cidades com mais de um Conselho Tutelar temos as cidades de: Londrina, com três Conselhos Tutelares; Ponta Grossa, com dois Conselhos Tutelares; Cascavel com dois Conselhos Tutelares, e Curitiba, com oito Conselhos Tutelares. Num total de 15 Conselhos Tutelares, essas cidades se enquadram neste critério, mas também no critério de sede dos Escritórios regionais da SETP.

Os dados coletados nos dois questionários compõem um conjunto de informações que utilizaremos, em parte, neste trabalho para o devido tratamento e análise que subsidiarão os resultados dos nossos objetivos e questões de pesquisa. As questões que não serão analisadas neste trabalho, vão compor um rol de informações que será tratada em estudos posteriores. Passamos então a fazer a apresentação dos resultados da pesquisa de campo.

⁴³ As sedes dos Escritórios Regionais ER – da SETEP, a partir do Governo Estadual gestão 2003/2006, sofreram alterações nas regionais e suas respectivas sedes, o que não inviabiliza utilizar as sedes como amostra da pesquisa aqui empreendida.

3.2 APRESENTAÇÃO GERAL DA BASE DE DADOS COLETADA SOBRE A IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES E O PERFIL SÓCIOECONÔMICO E CULTURAL DOS CONSELHEIROS TUTELARES

O processo de implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná e a efetivação da participação social, alvo de nossa discussão poderão ser agora descortinados, a partir dos dados que passamos a apresentar. Esclarecemos que apresentamos aqui uma abordagem a partir das possibilidades de pesquisa e obviamente, considerando estes limites, do pesquisador temos a intenção de esgotar o assunto, mas lançar algumas análises e permitir que outros estudos possam dar continuidade à temática tratada.

Na perspectiva de apresentar o relatório dos dados da pesquisa de campo, procuramos apresentar aquelas informações que são mais significativas e fundamentais para dar conta da construção do perfil sócio-econômico e cultural dos Conselheiros Tutelares do Paraná, verificando as variáveis sócio-econômicas e políticas que influenciaram na implantação dos Conselhos Tutelares e na composição e atuação do Conselheiro Tutelar no Paraná, bem como a influência dos requisitos envolvidos na formação profissional e tecnológica na composição dos Conselhos Tutelares e atuação dos Conselheiros Tutelares do Paraná.

3.2.1 Relatório do Questionário de Informações Sócio-Econômica e Educacional dos Membros do Conselho Tutelar do Paraná

Do primeiro questionário, referente às informações sobre o Perfil dos Conselheiros Tutelares do Paraná, recebemos o total de 1.435 questionários respondidos e válidos, o que equivale a 72,3% do total dos formulários enviados⁴⁴. A

⁴⁴ O relatório da Secretaria Executiva do CEDCA/PR aponta para existência de 410 Conselhos Tutelares. Estão em funcionamento 397 Conselhos em 389 municípios dos 399 municípios paranaenses, podendo assim termos em torno de 1.985 Conselheiros Tutelares.

pesquisa atingiu 295 Conselhos Tutelares, o que equivale a 74,3% do total de Conselhos em funcionamento.

O questionário continha 23 perguntas com a intenção de formar um perfil a partir do sexo, local de nascimento, composição familiar, moradia e utilização de eletrodomésticos e eletroeletrônicos, formação escolar, renda familiar, participação, gestão do conselho tutelar e condições de trabalho.

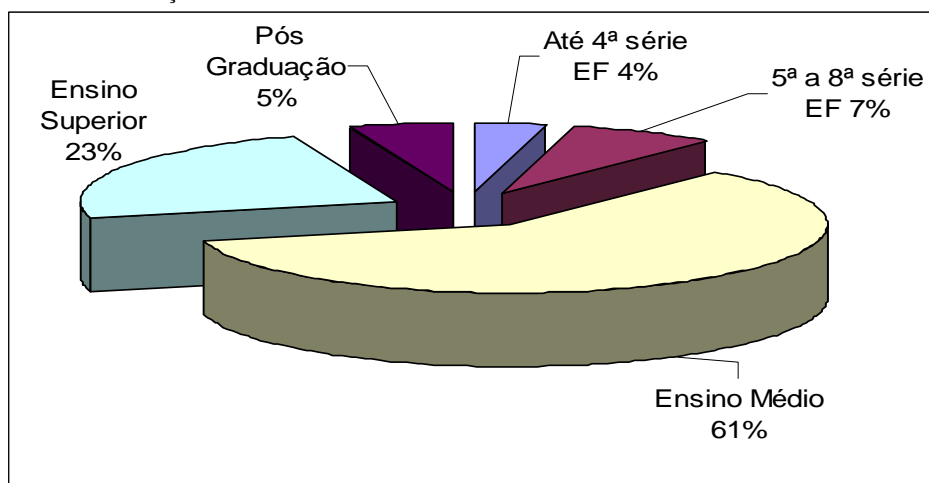
Os resultados mostram que os Conselheiros Tutelares são 64% do sexo feminino e 36% masculino o que significa que em cada três Conselheiros dois são mulheres. Com respeito à idade, constatou-se a predominância na faixa de 26 a 50, anos totalizando 77,2%. E, como local de nascimento, verificou-se que mais de 75% dos pesquisados são nascidos no Estado do Paraná.

Quanto ao estado civil deste agente de defesa de direito, 70% são casados e 18% solteiros, ou seja, um em cada cinco Conselheiros é solteiro. Completando esse perfil, 78% são pais/mães de, no mínimo, um filho, compondo um número médio de 2,29 filhos por família.

Observa-se que o tempo de residência no município em que atua como Conselheiro é de mais de 15 anos, para 80% dos respondentes.

Quanto à escolarização dos Conselheiros Tutelares do Paraná (Gráfico 1), 61% têm o Ensino Médio e 23% têm o Ensino Superior, e desses, 5% apontam ter pós-graduação. Podemos então dizer que a escolaridade da maioria dos Conselheiros do Paraná é no nível do Ensino Médio. Quanto ao Curso Superior, as áreas que se sobressaem são as Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas, com 72%, e as Ciências Exatas e da Terra, com 10%.

GRÁFICO 1 - ESCOLARIZAÇÃO DO CONSELHEIRO TUTELAR



Fonte: COSTA, 2005.

Os dados, apresentados no Gráfico 1, levam a repensar a idéia que se tinha de que este espaço é ocupado por sujeitos com baixa escolaridade e que as exigências na lei Municipal ampliam as exigências previstas no ECA em seu artigo 133, que apontam três requisitos: reconhecida idoneidade moral; idade superior a vinte e um anos e residir no município, ocorre que, extrapolando os limites prescritos pela lei federal, muitas leis municipais têm estabelecido requisitos de especialidade, e, neste caso, restringindo o número de munícipes de se candidatarem ao cargo de Conselheiro Tutelar .

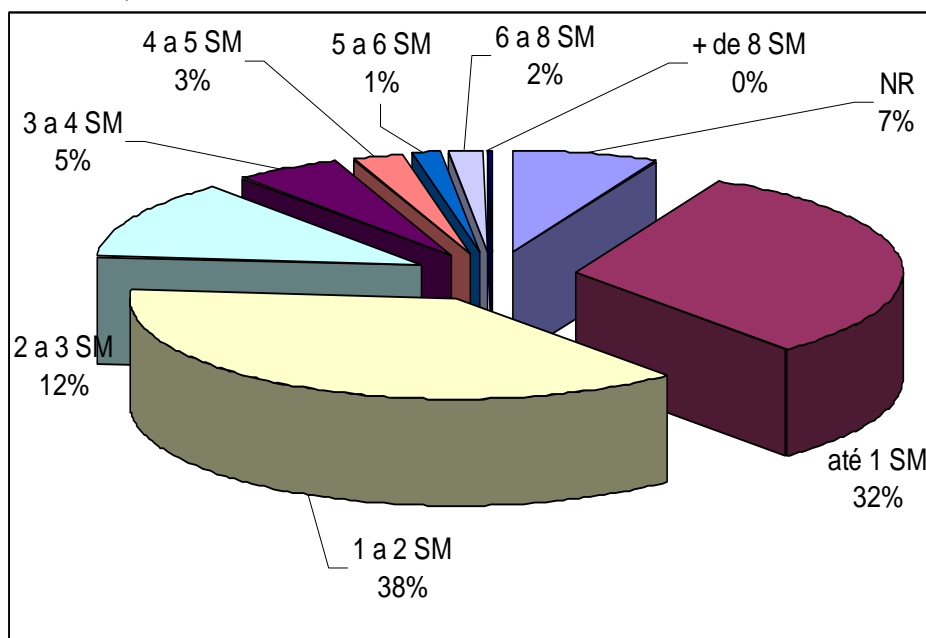
A partir desses dados levantamos algumas questões tais como: se a maioria das violações de direitos de crianças e adolescentes é a falta de acesso a políticas sociais básicas, ressaltando neste caso o acesso a Educação Básica, como podem os gestores e a Câmara Municipal aprovar leis que excluem a sua comunidade de participar desse espaço de defesa de direitos? Se a realidade mostra que mais de 75% da População brasileira tem escolaridade até o Ensino Fundamental, como pode haver leis municipais que exigem escolaridade que a maioria de sua população não possui?

Com respeito à participação na Gestão do Conselho Tutelar 68,88% dos Conselheiros ocupavam pela primeira vez o cargo o que aponta para uma rotatividade de 2/3. Por outro lado, apresenta a possibilidade de continuidade dos conhecimentos sobre as atribuições e utilização de instrumentais para a gestão seguinte. O ECA,

Artigo 132, fala da possibilidade de “uma recondução ao cargo”, por meio de eleição, permitindo que outros munícipes venham a fazer parte deste espaço e assim se capacitem para a defesa de direitos das crianças e adolescentes de sua comunidade, tendo conhecimento sobre as Políticas Sociais, sobre a Rede de Serviços, diagnóstico da realidade social etc.

Segundo ECA, Artigo 134, permite eventual remuneração⁴⁵ para o cargo de Conselheiro Tutelar (Gráfico 2). No Paraná, 92% deles recebem alguma subvenção das Prefeituras Municipais. O valor dessa subvenção pode ser assim apresentado: até um salário mínimo, 32% e de um a dois salários mínimos, 38%. Assim, podemos concluir que 70% recebem até dois salários mínimos, ou seja, mais de 2/3 do total dos Conselheiros e a frequência de Conselheiros que recebem acima de dois salários mínimos é de 23%. Não responderam (NR) a pergunta 7%. O gráfico abaixo nos apresenta detalhadamente essas informações.

GRÁFICO 2 - VALOR DA REMUNERAÇÃO MENSAL COMO CONSELHEIRO TUTELAR (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)



Fonte: COSTA, 2005

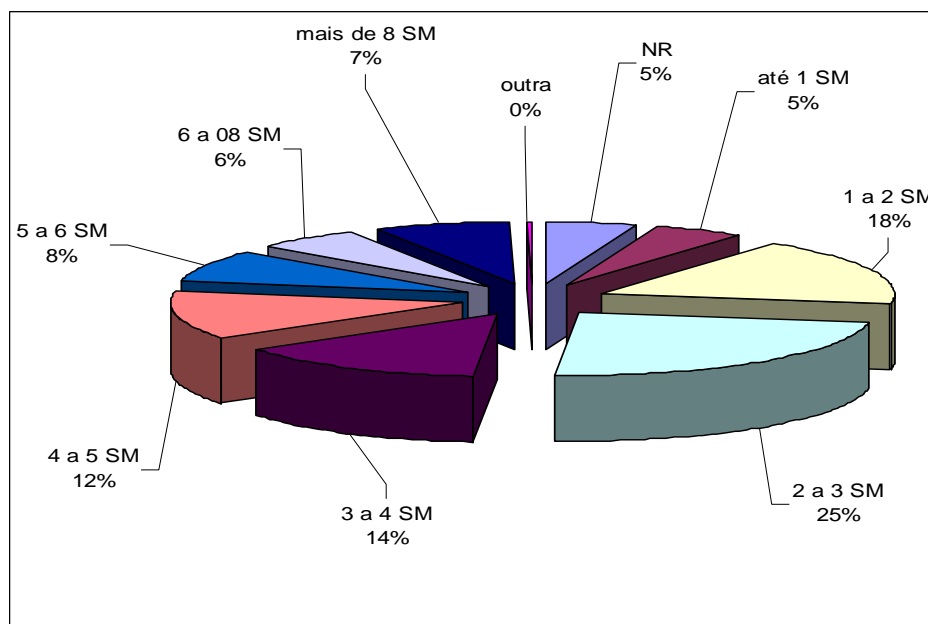
⁴⁵ O Conselheiro Tutelar não tem contrato de trabalho formal registrado em Carteira de Trabalho, mas assume um cargo eletivo e por isto recebe da administração Municipal uma subvenção.

A partir dessa informação sobre a subvenção que recebem do Município, procuramos saber se a remuneração que recebem no cargo de Conselheiros Tutelares era a principal renda do grupo familiar. Constatou-se que em 44% dos pesquisados, a remuneração como Conselheiro é a principal.

Na questão sobre a realização de outra atividade remunerada pelo Conselheiro, 20% responderam afirmativamente, isto é, que têm outro trabalho remunerado.

Sobre a composição da renda do grupo familiar (Gráfico 3), constatamos que quase metade, 46,44% dos Conselheiros Tutelares têm renda familiar até três salários mínimos; com renda familiar de três até cinco salários mínimos temos 26,48% do total dos respondentes, com 22,08% dos pesquisados indicam valores acima de cinco salários mínimos.

GRÁFICO 3 - RENDA FAMILIAR DO CONSELHEIRO TUTELAR DO PARANÁ



Fonte: COSTA, 2005

A jornada de trabalho dos Conselheiros é de 8h/dia em 79% dos casos. Constatamos também que 48,84% deles realizam plantões de atendimento nos finais de semana e feriados. Esses plantões são realizados de forma a possibilitar ao Conselho ficar à disposição da comunidade por 24 horas por dia, atendendo às

emergências e encaminhando os outros casos para o atendimento e encaminhamento semanal do Conselho Tutelar⁴⁶.

A composição da família desses Conselheiros Tutelares é, em média geral, de 3.72 pessoas, mas com uma frequência de 59% dos respondentes suas famílias têm de quatro a cinco membros, ou seja, três em cada cinco grupos familiares tem quatro a cinco membros.

Constatamos que, quanto à situação da moradia, 72% dos respondentes possuem residência própria 9%, residem em residência cedida e 11 % pagando aluguel. Temos assim, que 81% dos respondentes têm residência própria ou de familiares a fins. O material de construção dessa moradia é de alvenaria em 62%, madeira em 18% e mista (alvenaria e madeira) em 16% das residências.

Quanto à participação em Movimentos Sociais antes de assumir o cargo de Conselheiro Tutelar, 49% deles apontam que participaram de atividades em Movimentos Sociais. Após assumirem o cargo de Conselheiro Tutelar, 41% responderam que militaram em algum Movimento Social, verificando-se, assim, uma pequena diminuição de participação em movimentos sociais do cidadão quando ocupando a função institucional no espaço do Conselho Tutelar.

Uma outra questão que nos preocupou, e foi objeto de nossa investigação, foi a de levantar o tipo de participação e natureza dos movimentos dos quais os Conselheiros Tutelares atuam. Nesse sentido os dados coletados indicam que o espaço de militância em Movimentos Sociais, antes de ocuparem o Conselho Tutelar é significativo em movimentos ligados à confissão religiosa, com 42% dos respondentes. Outra área significativa é a militância ligada à defesa de políticas sociais públicas, 39,85%, destaca-se também, a participação em movimentos de voluntariado, com 18,1%.

Os espaços de militância usados pelos Conselheiros após assumirem à gestão do Conselho Tutelar continuam sendo aqueles ligados à confissão religiosa com 39%,

⁴⁶ A Lei Municipal que Cria o Conselho Tutelar prevê o horário de funcionamento e o Regimento Interno, forma de atendimento e a previsão dos Plantões noturno, finais de semana e feriados. O horário de funcionamento do Conselho Tutelar ao Público é de acordo com cada Município respeitando a necessidade de manter atendimento diário em horário comercial.

e há uma pequena diminuição na participação em movimentos ligados, à defesa de direitos das políticas sociais públicas chegando a 35% das atividades desenvolvidas.

Com respeito ao acesso, pelo Conselheiro Tutelar, à serviços públicos e privados em sua residência, apresentamos alguns resultados significativos: O acesso à energia elétrica nas residências dos Conselheiros em 99,58%; o telefone fixo está presente em 73,23% das moradias; o telefone celular é utilizado por 34,62% dos Conselheiros; e, tem acesso a uma conexão com Internet, apenas 12,26% dos respondentes.

Quanto a disponibilidade a equipamentos eletrodomésticos e eletroeletrônicos na residência dos Conselheiros, constitui-se que um em cada quatro possuem microcomputadores em casa (24,6%).

Chamou-nos a atenção o dado sobre o acesso à rede de esgoto, pelo grupo familiar dos Conselheiros, revelando deficiências, falta de prioridade das políticas públicas de Saneamento Básico Municipal, pois apenas uma em cada três famílias tem acesso a este serviço. Em contrapartida, o uso de telefone fixo (73,23%) e celulares (34,62%) supera em porcentagem o acesso à rede de esgoto.

Em relação ao deslocamento para o trabalho, da residência até a sede do Conselho Tutelar, o mesmo é realizado a pé por 72,32% dos Conselheiros. O meio de transporte utilizado no trabalho, para realizar os atendimentos, é feito no veículo do Conselho Tutelar para 75,61% dos Conselheiros.

Feita essa apresentação dos dados sobre o perfil sócio econômico e cultural dos Conselheiros Tutelares do Paraná (Tabela 1) é possível a construir uma descrição desse perfil, a partir das variáveis dominantes que se apresentaram na pesquisa.

Podemos apresentar o Conselheiro Tutelar do Paraná como um sujeito nascido no Estado do Paraná, com idade média entre 26 e 52 anos, do sexo feminino, casado, tendo em média de dois a três filhos, e residente há mais de 15 anos no município onde atua como Conselheiro, sua escolaridade do Ensino Médio e/ou Superior.

Quase a totalidade deles recebe remuneração pela função de Conselheiro Tutelar e a remuneração em média que é de até dois salários mínimos, representa a principal renda familiar para quase a metade deles. A renda familiar desse agente de

defesa de direitos é de em média até três salários mínimos Realiza uma jornada de trabalho de 8h/dia e ainda a metade deles assume os plantões noturnos, finais de semana e feriados. Quanto ao mandato no espaço institucional do Conselho Tutelar é a primeira vez que assume o cargo de Conselheiro para a maioria deles.

O Conselheiro possui uma família constituída em média por quatro ou cinco membros, morando em casa própria de alvenaria.

Um em cada dois Conselheiros teve e tem militância nos Movimentos Sociais ligados, em sua maioria a alguma confissão religiosa.

Com respeito a acesso a instrumentos de tecnologias digitais e de comunicação, um em cada dez Conselheiros tem acesso à Internet em sua residência, e dois em cada dez respondente tem micro computador instalado em sua moradia, 2/3 possuem serviço de telefone fixo em suas residências e 1/3 dispões de telefone celular.

O deslocamento que faz para o trabalho é feito a pé e durante a jornada de trabalho utiliza o veículo do Conselho Tutelar para realizar suas atribuições.

A síntese destas variáveis dominantes que descrevem o perfil sócio-econômico médio do Conselheiro Tutelar do Espaço do Paraná é apresentada pela Tabela 1

TABELA 1 - PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO E CULTURAL DOS CONSELHEIROS TUTELARES NO ESTADO DO PARANÁ

Indicadores	Variável dominante	Incidência % da variável dominante
Origem do Conselheiro	Paranaense	79
Idade média	26 a 52 anos	77
Sexo	Feminino	64
Escolaridade	Ensino Médio	61
Estado Civil	Casado	70
Número de filhos	2 e 3	61
Tempo de residência no município que esta como Conselheiro Tutelar	15 anos ou +	80
Residência	própria	72
Telefone fixo na residência	Possui	73
Telefone celular	NÃO possui	34
Microcomputador na residência	NÃO possui	75
Conexão de Internet na residência	NÃO possui	87
Recebe remuneração como Conselheiro Tutelar	SIM	92
Tem outro trabalho Remunerado	NÃO	77
Remuneração de Conselheiro é a principal renda familiar	NÃO*	52
Remuneração como Conselheiro	Até dois SM	70

Renda familiar média	Até três SM	42
Número de pessoas na família – média	4 a 5	59
Primeiro mandato como Conselheiro	SIM	67
Jornada de Trabalho	8 Horas	79
Realiza plantões (noite, fim de semana, feriados)	SIM	49
Deslocamento casa – trabalho (Conselho Tutelar)	A pé	73
Militância em movimentos sociais antes de assumir o Conselho Tutelar	SIM	50
Tipo de movimento que militou ANTES de assumir o cargo de Conselheiro Tutelar	Confissão religiosa**	43
Militância em movimentos sociais depois de assumir o cargo no Conselho Tutelar	Não	53
Tipo de movimento que militou DEPOIS de assumir o cargo de Conselheiro Tutelar	Confissão religiosa**	39

Fonte: COSTA, 2005

* É a principal remuneração para 44% dos Conselheiros Tutelares do Paraná.

** A outra frequência do tipo de Movimento Social que participa é relacionada à defesa de direitos sociais.

Feita esta apresentação síntese, passaremos agora à apresentação do nosso segundo questionário, prosseguindo no esforço de aproximação a partir da realidade do objeto de nossa pesquisa empreendida até o momento.

3.2.2 Relatório do Questionário sobre a Criação e Estrutura do Conselho Tutelar, Registro das Violações de Direito, Participação e Capacitação dos Conselheiros Tutelares

O questionário para coleta de informações da nossa amostra intencional foi enviado em número de 175 para os 35 Conselhos Tutelares. Desses, retornaram 135 questionários respondidos, num total de 77,14% do total da amostra intencional, atingindo 30 Conselhos Tutelares, e perfazendo 83,33% da amostra selecionada. A média de questionários respondidos foi 4,5 por Conselho Tutelar.

Desde a preparação do questionário foi muito claro, para o pesquisador, que algumas perguntas a serem respondidas pelos Conselheiros seriam utilizadas em

momento posterior a esta pesquisa⁴⁷. Fizemos essa opção levando em conta que, posteriormente, teríamos que despende novos recursos e tempo para a composição dessas informações e, também, motivados pela oportunidade de a SETP poder contribuir na reprodução dos questionários, em seu envio e no recebimento através de seus Escritórios regionais.

Este questionário objetivava levantar dados sobre a implantação, os requisitos envolvidos na atuação e formação profissional e tecnológica e como está sendo utilizado o *software* SIPIA pelos Conselheiros Tutelares do Paraná.

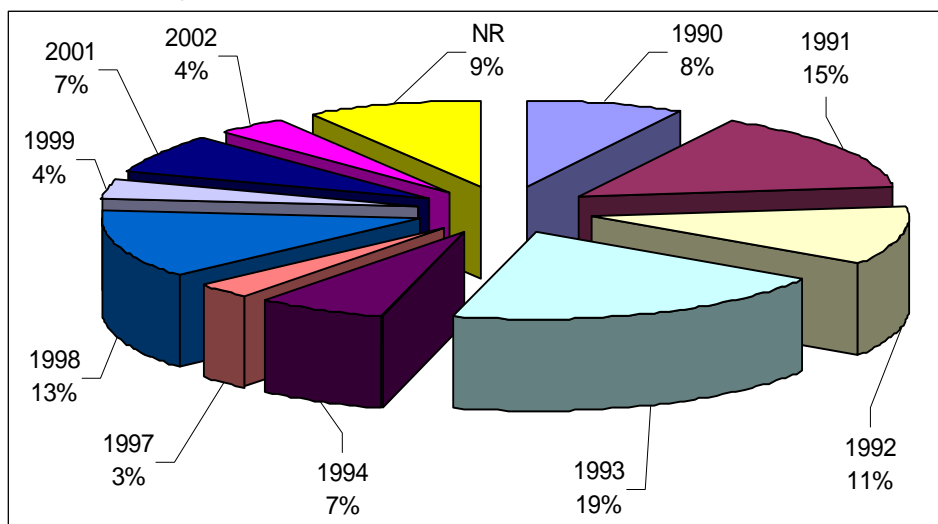
Sobre a criação, eleição e estrutura dos Conselhos Tutelares

Neste primeiro momento apresentamos os dados sobre a criação, a eleição e a estrutura existente nos Conselhos Tutelares da nossa amostra.

Os Conselhos Tutelares no Paraná começaram a serem criados a partir de 1990 e o resultado da pesquisa de campo (Gráfico 4) nos mostrou dois momentos significativos: primeiro de 1990 a 1993, quando foram criados 53% dos atuais Conselhos Tutelares e, num segundo momento, houve um novo esforço de criação de Conselhos Tutelares, que vai de 1998 a 2002, com mais 37% de criação dos atuais Conselhos.

⁴⁷ Devido a oportunidade de realizar um trabalho de coletas de dados em campo de modo mais amplo, e contextualizado, optamos por construir um instrumento de coleta que contemplava outras dimensões importantes a serem trabalhadas com a Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETEP e outros órgãos públicos. Naturalmente pelas limitações e objetivos da presente pesquisa, tais questões, sem prejuízo do presente trabalho, não serão aqui trabalhadas, sendo as perguntas: 4, 5, 6, 10, 11, 25, 26, 31, 36, 41 e 42.

GRÁFICO 4 - ANO DE CRIAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR



Fonte: COSTA, 2005

A forma de entrada desses Conselheiros no Conselho Tutelar foi por meio de eleição direta pela comunidade em 56% dos casos e por eleição realizada pelas entidades de atendimento da área da infância e adolescência em 41% dos casos.

Mesmo que majoritariamente, a forma de entrada no Conselho a partir da participação da comunidade, é significativo o número de Conselheiros eleitos pelas entidades, o que nos leva a afirmar que os CMDCA não têm implementado a Resolução nº 75 do CONDANDA, que recomenda que a escolha seja pela comunidade como a forma mais adequada de envolvê-las nessa decisão e contribuir ativamente no controle social dessa política de atendimento.

Para a organização dessas atividades na gestão do Conselho Tutelar, em 91,18% os Conselheiros Tutelares afirmam possuir Regimento Interno. Afirmam também que a presidência do Conselho Tutelar é assumida por Conselheiros escolhidos pelos pares em 96,3% das respostas obtidas. Essa escolha é realizada a cada ano em 60% dos Conselhos, e em 33,34% dos casos a presidência é assumida de forma rotativa, o que acontece a cada seis meses, em 88,9% dos Conselhos.

O Regimento Interno, neste espaço de trabalho, procura dar um mínimo de organização e fornecer parâmetros para que a comunidade possa ter acesso a um

serviço com horário, metodologia e com atribuições minimamente definidas. Ainda, organiza internamente a burocracia necessária às relações que o Conselho Tutelar mantém com órgãos e entidades responsáveis pelo atendimento à criança e ao adolescente.

Como forma de tomada de decisão, os Conselheiros Tutelares instituíram uma reunião de colegiado semanalmente em 97,6% dos Conselhos, o que denota uma gestão compartilhada e que o colegiado é a forma de tomada de decisão mais usada, por isso deve refletir o resultado das várias formas de compreender a situação. Procura-se, assim, fazer com que a tomada de decisão privilegie a visão do grupo. Essa forma de gerir as situações de violação de direitos sociais impede a tomada de decisão individual, oportunizando a possibilidade de enfrentamento de várias visões de mundo e a aproximação de uma ação mais próxima da legislação vigente.

Ainda na perspectiva de entender a gestão do Conselho Tutelar, procuramos saber sobre a estrutura e recursos existentes para o funcionamento do Conselho Tutelar. Para tanto, apresentamos uma tabela para a melhor visualização do problema, e, em seguida, faremos depois os destaques que julgamos necessários.

Na Tabela 2 vemos o resultado da situação estrutural/física e recursos humanos disponíveis aos Conselheiros Tutelares, conforme respostas obtidas junto a outra pesquisada.

Os Conselhos Tutelares, em média, estão instalados em espaço físico com três salas para uso dos cinco Conselheiros, sendo que a maior frequência está entre uma e duas salas. Possuem arquivo para guardar as fichas de registros e documentação necessária de crianças e adolescentes em 88,15% da amostra.

Para receber, denunciar e fazer os contatos com a Rede de Atendimento, os Conselhos possuem linha telefônica de celular em 71,85% dos casos. Essa informação nos faz levantar uma questão: como é recepcionada a denuncia no período noturno e nos finais de semana?

TABELA 2 - ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES

	Recursos disponíveis	%
1	Salas para atendimento	97,03
2	Arquivo	88,15
3	Linha telefônica fixa	97,03
4	Linha telefônica celular	97,71
5	Microcomputador	98,52
6	Impressora	97,7
7	Acesso a Internet	81,56
8	Carro exclusivo do Conselho Tutelar	90,37
9	Motorista	78,57
10	Carro da Prefeitura	14,81
11	Funcionário - Auxiliar Administrativo	65,92
12	Funcionário - Auxiliar de Serviços Gerais	57,03
13	Equipe técnica	28,88
14	Funcionário - Técnico em informática	44,45

Fonte: COSTA, 2005

Em cada Conselho Tutelar existem em média, mais de três computadores e impressora. O acesso a Internet, é por sua vez, disponibilizado em dois de cada três Conselhos. Esse dado nos traz novas perspectivas, pois até então um dos grandes empecilhos para o de registro de violação de direito no SIPIA era a falta de equipamentos de informática, disponibilidade aparentemente resolvida para a maioria dos conselhos, conforme os dados coletados. No entanto, como bem sabemos, uma coisa é a disponibilidade do equipamento e outra bem mais complexa, é uma efetiva utilização, que demanda, entre outros, capacitação profissional adequada

Como infra-estrutura de apoio, os Conselheiros Tutelares, em 66% dos casos, contam com veículo de exclusivo uso para a execução de suas atribuições e 14,81% utilizam carro disponibilizado pela prefeitura. Há uma parcela, de mais ou menos 20% que não tem veículo, ou esse veículo não tem condições de ser utilizado pelos Conselheiros, não sendo disponibilizado outro carro para que possam atender a demanda.

Com respeito a pessoal de apoio, indicam que houve disponibilização pela administração Municipal de motorista exclusivo em 57,34% dos casos, indicam, também, que tem o Auxiliar administrativo dois em cada três Conselhos, e funcionário de Serviços gerais em três de cada quatro Conselhos. A equipe técnica (Assistente

Social, Psicólogo, Advogado etc.) esta presente em 29% dos casos. Contam com funcionário para dar suporte em informática em 44,45% dos casos; esses serviços de apoio significam a possibilidade de o Conselheiro centrar suas energias em realizar suas atribuições sociais e ter mais efetividade em sua ação junto à comunidade.

Se observarmos este conjunto de informações, podemos então afirmar que, em 14 anos, partindo de 1990, praticamente todos os municípios paranaenses passaram a ter Conselho Tutelar e que a partir da sua criação foram necessárias várias ações e investimentos para a sua efetivação, desde espaço físico, equipamentos, veículos, pessoal de apoio etc.

No entanto, apesar da grande importância que identificamos nesta efetiva estruturação institucional e física, sabemos que, se por um lado ela ajuda a viabilizar a atuação do conselho, por outro ela traz mecanismos de burocratização que condicionam a composição dos Conselhos e o acesso à população. Assim, isto nos remete a indagar se esse espaço de lutas sociais e de garantia de direitos tem mantido sua base inicial que é a abertura da participação comunitária para a resolução das situações que envolvem crianças e adolescentes que são violados em seus direitos fundamentais, seja pela omissão e ação da sociedade, dos pais e/ou responsável.

Ainda assim, os Conselheiros Tutelares apontaram algumas outras necessidades para suas atividades, cuja estrutura atual considerou insuficientes ou inexistentes, tais como: mais computadores, equipe técnica exclusiva do Conselho, salas para atendimento individual, veículo, assessoria de informática, aparelho celular etc.

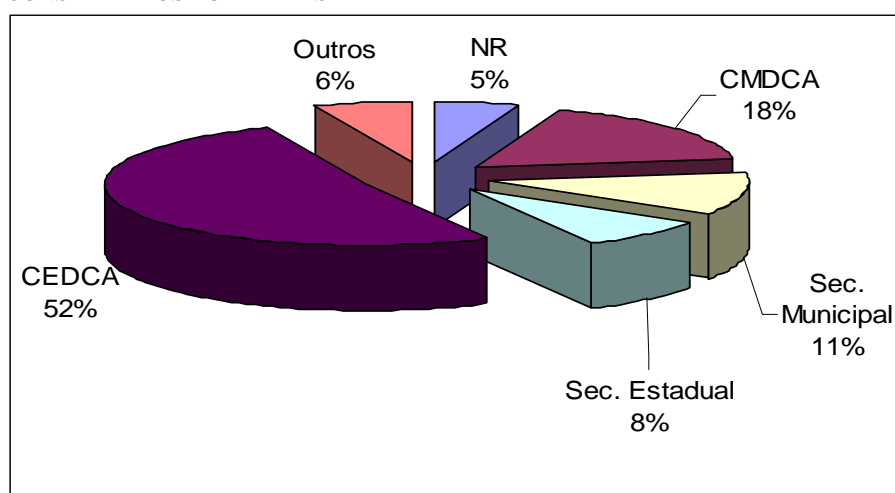
Sobre a capacitação, formação e escolarização dos Conselheiros Tutelares

A partir desse quadro sobre a implantação e as condições objetivas de funcionamento, procuraremos apresentar os resultados obtidos pela pesquisa sobre a capacitação, formação e escolarização dos Conselheiros Tutelares, para que possamos clarificar como tem ocorrido o empoderamento desses conselheiros para assumir suas atribuições e dar retorno significativo à sua comunidade.

Os dados coletados revelam que a capacitação para exercer as

atribuições/funções de Conselheiro Tutelar (Gráfico 5) antes de assumirem o cargo ocorreu apenas para 24% dos Conselheiros, o que significa que, a cada quatro novos Conselheiros apenas um recebeu capacitação para assumir suas atribuições previstas no artigo 136, do ECA. A referida capacitação consiste de cursos ofertados majoritariamente pelo CMDCA, em 47,27% dos casos, e pelo CEDCA/PR, em 22,22%. A carga horária desses cursos é de 40 horas/aulas para 25% dos respondentes e de 200h/a para 19,44% dos respondentes. Após serem eleitos e empossados no cargo de Conselheiros apontam que tiveram capacitação em 65,92% dos Conselheiros, e que esta capacitação foi realizada em 50,15% pelo CEDCA/PR e em 17,52% pelo CMDCA, com carga horária de 200h/a para 50% desses Conselheiros Tutelares.

GRÁFICO 5 - ENTIDADE PROMOTORA DO CURSO DE CAPACITAÇÃO DEPOIS DE ELEITOS OS CONSELHEIROS TUTELARES



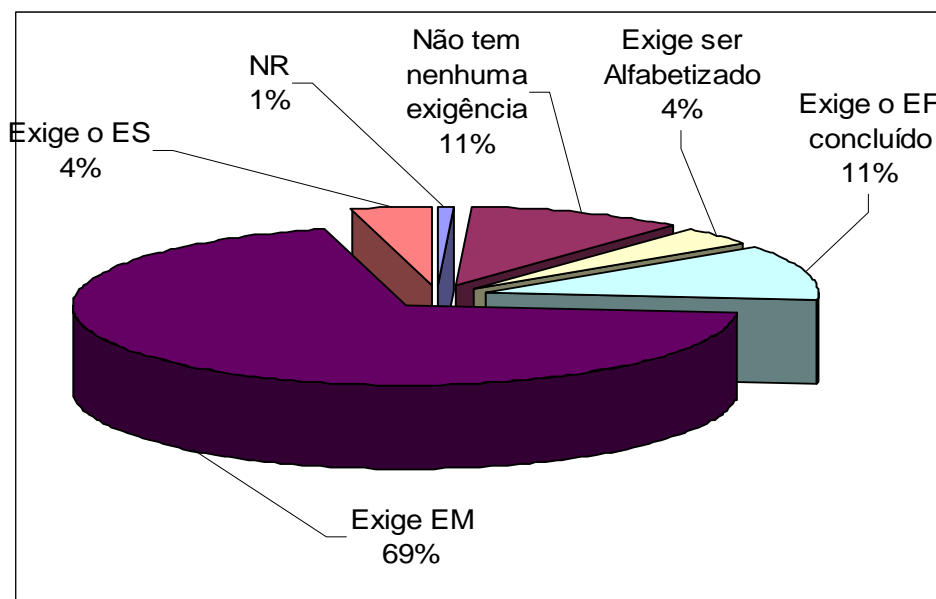
Fonte: COSTA, 2005

Apontamos, por meio desses resultados que a capacitação do CEDCA, para os Conselheiros, como a mais ofertada no Estado do Paraná, com pouca ação local (governamental/não - governamental) de capacitação e de preparação dos Conselheiros para o cargo.

É importante destacar, a partir destes dados, a quase total inexistência de capacitação ofertada pelos Movimentos Sociais, independente da ofertada pelo Estado. Isso evidencia que também a capacitação constitui-se em um espaço de dominação institucional

Quanto à exigência em Lei Municipal de escolaridade dos candidatos ao cargo de Conselheiro, os resultados apontam, que em 68,88% dos municípios pesquisados é necessário o Ensino Médio como escolaridade mínima, em 11,11%, apenas o Ensino Fundamental concluído, e em 10,77%, não é preciso ter nenhuma escolaridade.

GRÁFICO 6 - ESCOLARIDADE EXIGIDA EM LEI MUNICIPAL PARA O CARGO DE CONSELHEIRO TUTELAR



Fonte: COSTA, 2005

A escolaridade como critério para a seleção de candidatos é, aos olhos dos gestores dos Municípios, uma forma de garantir uma certa qualidade nos serviços prestados ao público. No entanto, considerados os indicadores gerais de escolaridade dos pais, esta exigência faz com que uma parcela significativa da população fique fora da possibilidade de disputar esse espaço de defesa de direito e de lutas sociais.

Temos dados a partir do Consolidado Estadual de 2003, onde o perfil da criança e do adolescente violados em seus direitos, é procedente de famílias em situação de vulnerabilidade social, ao passo que essas famílias/representantes não podem participar dele ficando mais pobre a discussão/enfrentamento e a possibilidade de ampliação de políticas sociais públicas, pois os que mais convivem com as situações de violação não podem contribuir no seu enfrentamento. Esse dado aliado à quase inexistência de equipe técnica de apoio pode justificar a exigência de escolaridade cada vez maior como forma de qualificar a intervenção desses agentes de

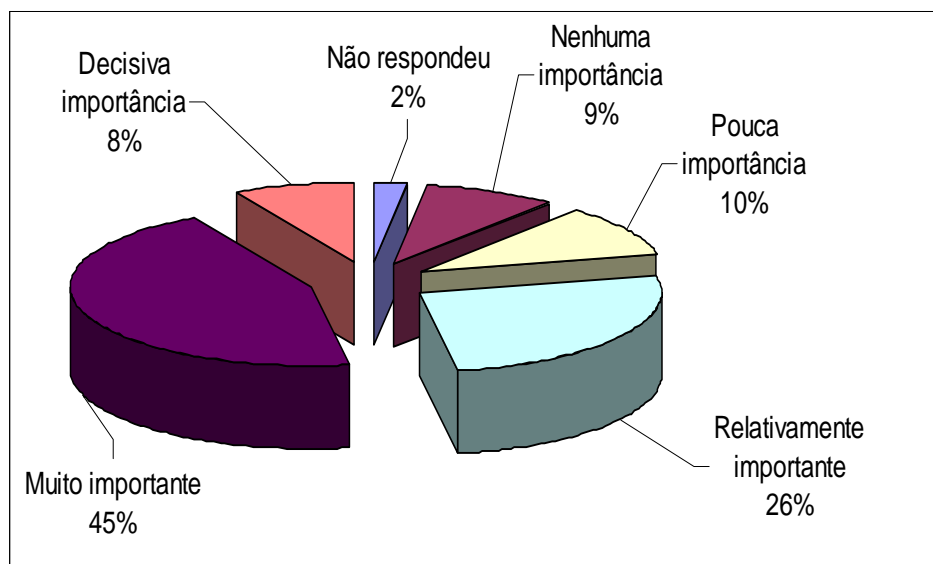
defesa social. Fica para nós uma questão a ser ampliada: a escolaridade e a formação técnica realmente capacitam os candidatos para representar essa população?

Assim ponderamos que esta prescrição da legislação municipal, além de extrapolar os requisitos estabelecidos pela lei federal, conforme já destacamos anteriormente, estabelece, com base em pressupostos elitistas que tem materialidade na estrutura social vigente, dificuldades, limites e impossibilidades concretas da plena representação popular nos espaços institucionais.

No caso em análise, para que tal plenitude se realizasse, esses requisitos de escolaridade só não constituiriam em entraves, desde que as universalizações da educação média e superior fossem asseguradas, fato muito distante na atual realidade do país.

Procurando entender a opinião desses Conselheiros sobre a escolarização exigida pela Lei Municipal, e se ela teve papel importante para que eles decidissem concorrer ao cargo, obtivemos um resultado que nos mostra que o grau de importância da escolarização vai entre relativa e muita importância para 71% dos Conselheiros.

GRÁFICO 7 - ESCOLARIZAÇÃO - GRAU DE IMPORTÂNCIA PARA TOMADA DE DECISÃO DE CONCORRER AO CARGO DE CONSELHEIRO TUTELAR



Fonte: COSTA, 2005

Ampliando essa discussão sobre a escolarização, procuramos entender qual a importância para a comunidade, na visão do Conselheiro, do grau de escolaridade dos

candidatos ao Conselho, o que resultou em 76,28% de manifestações positivas sobre a decisão da comunidade em escolher candidatos com maior grau escolaridade para assumir essa função.

Se observarmos, a opinião dos conselheiros sobre sua decisão e a sua (do conselheiro) opinião sobre a decisão da comunidade, podemos apontar para um resultado muito próximo sobre a importância positiva do grau de escolaridade para a escolha do candidato ao cargo de Conselheiro. Com efeito, a educação formal é vista pela comunidade como um diferencial para que determinadas pessoas assumam postos de liderança e, nesse caso, assumam o cargo de Conselheiro Tutelar, o que vem confirmar também o crescente aumento de grau de escolaridade nos critérios exigidos pelas leis municipais que já abordamos.

Essa forma de pensar a educação formal acaba sendo ao mesmo tempo uma busca de pessoas com maiores habilidades formais para assumir um espaço que exige certa qualificação para dar conta de uma burocracia necessária para os relacionamentos interinstitucionais, mas, ao mesmo tempo, coloca barreiras para que representantes legitimados pela comunidade possam disputar esse espaço. A exigência de grau de escolaridade é mais uma barreira do processo de exclusão da participação dessas comunidades. Como resolver essa problemática e, ainda, garantir o mínimo de qualificação para estes representantes das comunidades carentes? Eis o desafio da política municipal da área da infância e adolescência.

Para fazermos uma visualização da apresentação dos resultados da pesquisa apresentamos a seguir um quadro síntese acerca da capacitação, formação e escolarização dos Conselheiros Tutelares do Paraná.

TABELA 3 - SÍNTESE SOBRE A CAPACITAÇÃO, FORMAÇÃO E ESCOLARIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES DO PARANÁ

Indicadores	Variável dominante	Incidência percentual da variável dominante.
Capacitação dos Conselheiros Tutelares ANTES de assumir o cargo	NÃO	76%
Capacitação dos Conselheiros Tutelares DEPOIS de assumir o cargo	SIM	66%
Entidade promotora da Capacitação dos Conselheiros Tutelares	CEDCA	50%
Exigência em Lei Municipal de Grau de	Ensino Médio	69%

Escolarização para candidatos ao Conselho Tutelar		
Importância da Escolarização para a o candidato ao Conselho Tutelar	Muito e Decisiva importância	53%
Importância da Escolarização do candidato para a comunidade	Muito e Decisiva importância*	49%

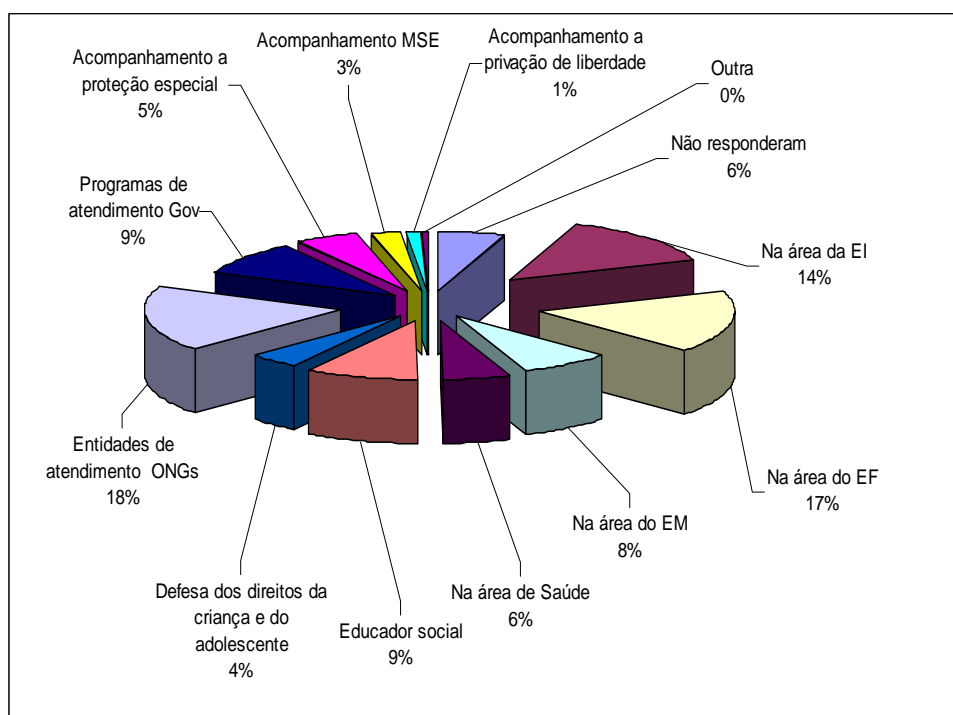
Fonte: COSTA, 2005

* 27% dos respondentes dizem que têm relativa importância a Escolarização do para a escolha do candidato ao cargo de Conselheiro.

Sobre a experiência profissional, participação social do Conselheiro Tutelar

Na apresentação dos resultados sobre experiência profissional e participação social dos Conselheiros Tutelares, em destaque, iniciamos com a experiência direta deles com crianças e adolescentes antes de candidatar-se ao cargo. Neste aspecto, a área de Educação é apontada como o espaço de intervenção da maioria dos respondentes. Destaca-se, a atuação na educação fundamental, seguida, em índices, pela educação supletiva e pelo ensino médio. Mas, em dados individualizados de participação, o da Entidade de atendimento à criança e adolescente em ONGs foi de maior incidência nas respostas obtidas, conforme destacado no gráfico 8, a seguir:

GRÁFICO 8 - EXPERIÊNCIA COM CRIANÇA E ADOLESCENTE ANTES DE SE CANDIDATAR AO CONSELHO TUTELAR



Fonte: COSTA, 2005

No que se refere à importância da experiência com crianças e adolescentes e para que fossem eleitos pela comunidade, os conselheiros, em 47,4% das respostas afirmam ser muito importante, de decisiva importância, em 20%, totalizando positivamente em 67,4% dos respondentes quanto a esse critério.

Nas questões sobre a militância em movimento sociais, associações, sindicato, Conselhos de Políticas Sociais, responderam que antes de assumirem o cargo 62,23% participaram algum período, e 30,37% apontam nenhuma participação nesses espaços. Os que apontam ter alguma participação, o dado mais significativo é daqueles que tiveram mais de 6 anos de atuação em Movimentos.

Já a militância em movimento, ocupando o cargo de Conselheiro Tutelar reduz-se a 37% daqueles que afirmam não participar de movimentos sociais e também reduz para 18,51%, os que afirmam estarem participando há mais de 6 anos. Observamos que este fato esteja relacionado com os dados verificados na pesquisa sobre o perfil do Conselheiro Tutelar no Paraná, que aponta assumirem mais de uma gestão como conselheiros apenas 30% dos mesmos no Estado.

Discutindo a motivação da comunidade em escolher candidatos que encontram soluções às necessidades locais, os resultados apontam uma frequência de muita motivação e decisiva motivação de 77,04% das respostas com fator de escolha para o grupo que assume o cargo de Conselheiro.

Apresentamos, neste momento um quadro síntese para fechamento de algumas várias dominantes.

TABELA 4 - A EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Indicadores	Variável dominante	Incidência percentual da variável dominante.
Área de experiência com criança e adolescentes do candidato ao cargo de Conselheiro	Educação*	67%
Participação em movimentos sociais em algum período ANTES de assumir o cargo	SIM	63%
Participação em movimentos sociais em algum período DEPOIS de assumir o cargo	NÃO	63%

Fonte: COSTA, 2005

* além da educação a atuação em Entidades de Atendimento ONGs atingiu um percentual de 31%.

Sobre a motivação para concorrer ao cargo de Conselheiro Tutelar

Agora apresentamos os resultados sobre a motivação que o Conselheiro teve para se candidatar para o cargo de Conselheiro Tutelar, tendo a escolha de respostas, sido hierarquizada em alternativas, no questionário, numa escala de cinco até um, da maior para menor motivação. A motivação em desempenhar uma tarefa de reconhecida importância social resultou em 76,26% das respostas para as alternativas, decisiva motivação e “muita motivação”.

A motivação por influência de amigo é também significativa, levando em conta os resultados entre decisiva e muita motivação, totalizando 44,3% das respostas. A outra motivação, porém de caráter muito geral, por acreditar que pode ajudar as crianças e adolescentes, chegou a 91% de respostas que acreditam ser decisiva e muita motivação.

Continuando a apresentação das motivações que os Conselheiros tiveram para se candidatar ao Conselho Tutelar, a oportunidade de trabalho remunerado apresentou resultado de 63,1% dos Conselheiros que afirmam ser esse item entre relativa, muita e decisiva motivação.

Apesar de que $\frac{1}{4}$ respondem que tiveram pouca ou nenhuma motivação para se candidatar ao cargo, ter experiência com crianças e adolescentes é apontado por 58,1% como decisiva e muita motivação.

Também o quesito motivado pela comunidade aparece com maior frequência entre os itens de relativa e muita importância com 53, 2% para se candidatar ao Conselho Tutelar.

Apresentamos na Tabela 5 todos os resultados obtidos para que possamos melhor visualizar os resultados.

TABELA 5 – MOTIVAÇÃO DO CONSELHEIRO TUTELAR PARA SE CANDIDATAR PARA O CARGO

Motivação	NR	5 decisiva	4 muita	3 relativa	2 pouca	1 nenhuma
	%	%	%	%	%	%
1. Desempenhar uma tarefa de reconhecida importância social	2,22	53,3	2,0	11,11	2,22	8,14
2. Por influência de amigos	13,33	19,26	25,18	19,26	13,33	9,64
3. Por acreditar que posso ajudar as crianças e adolescentes	3,7	64,44	26,66	1,49	2,22	1,49

4. Ter uma oportunidade de trabalho remunerado	7,4	15,31	11,03	36,88	14,07	15,31
5. Ter experiência com criança e adolescente	10,37	48,15	24,44	8,15	5,92	2,97
6. Motivado pela comunidade (Movimento Social, etc.) onde atuou.	10,3	26,66	26,66	17,03	2,98	16,3

Fonte: COSTA, 2005

Sobre as relações interinstitucionais dos Conselheiros Tutelares

Procurando entender como os Conselheiros percebem as relações interinstitucionais que permeiam as suas atribuições, os Conselheiros apontaram, a partir do questionário, o grau de dificuldades que encontram no dia-a-dia na relação com vários órgãos. Para as diversas variáveis elencadas os instrumentos de coleta, hierarquizou alternativas que contemplam os graus desde nenhuma dificuldade até muita dificuldade em quatro classificações. Destacamos os resultados apresentados: no grau de dificuldade quatro, que corresponde a nenhuma dificuldade na relação interinstitucional, o Ministério Público aparece com 61,15% dos respondentes. No grau de pouca dificuldade na relação com órgãos, foram apontados pelos Conselheiros respondentes a Secretaria/Departamento Municipal de Saúde com 34,81% das respostas. No item de razoável dificuldade destaca-se a citação da Secretaria/Departamento Estadual de Educação com 23% das indicações, e, por último, os conselheiros indicam que tem muita dificuldade no relacionamento.

O Ministério Público, na figura do Promotor, tem uma das menores frequências de dificuldade na relação com o Conselheiro Tutelar, com 13,56%, das respostas de modo coerente, de frequência nas repartições apresenta o maior resultado no item nenhuma dificuldade para relacionamento, dentre os órgãos apontados com 61,15%. E, nesse sentido, a figura do Juiz – Autoridade Judiciária, apresenta um grau de dificuldade de 18,51% na relação com esse órgão. Em contrapartida, o órgão apontado com maior dificuldade de relação com o Conselho é o CMDCA, atingindo 37,78% entre razoável e muita dificuldade, e, nesse último item, é também a maior frequência apresentada, com 18,52% de muita dificuldade. Na segurança pública, por sua vez, o somatório das dificuldades chega a 22,96%. O segundo órgão com o menor grau de

dificuldade apontado pelos Conselheiros é o Instituto Médico Legal, com 16,33% de razoável e muita dificuldade.

Num esforço de apresentar um quadro síntese, sobre as relações que os Conselheiros Tutelares mantém com órgãos e entidades governamentais e não governamentais, visualizaremos as variáveis dominantes.

TABELA 6 - AS RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS DOS CONSELHEIROS TUTELARES – DIFICULDADES E FACILIDADES

Indicadores	Variável dominante	Incidência percentual da variável dominante.
Órgão que os Conselheiros Tutelares apontam com MENOS dificuldades no relacionamento	Ministério Público	85%
Órgão que os Conselheiros Tutelares apontam com MAIS dificuldades no relacionamento	CMDCA*	38%

Fonte: COSTA, 2005

* Dos órgãos e entidades, que os Conselheiros indicam, com mais dificuldades de relacionamento o CMDCA é o que atinge a maior dominância nos itens razoável e muita dificuldade.

Sobre a utilização do SIPIA pelos Conselheiros Tutelares

Com respeito à capacitação e à utilização do SIPIA pelos Conselheiros Tutelares, 53,33% dos respondentes indicam-se como participantes de Curso de Informática e ainda 40,7%, dos respondentes informam que já possuíam curso. Destaque-se que o curso de que eles participaram, foi custeado pelos próprios Conselheiros.

Na questão sobre utilização do *software* SIPIA no Conselho Tutelar responderam afirmativamente 80%, sendo o número de não usuários de 17%, ou seja, um em cada seis respondentes, mesmo que tenha em seu espaço de trabalho o SIPIA, e estejam atendendo as situações de violação de direito, o que indica que possivelmente outro conselheiro deva fazer os registros ou que simplesmente não são feitos, mas anotados em fichas e arquivados no Conselho.

Com respeito à periodicidade de utilização do SIPIA, 62%, responderam que utilizam diariamente, e 20%, semanalmente.

Sobre a participação em Curso para utilização do *software* SIPIA, 63,7%, responderam afirmativamente. Por outro lado, os que não participaram de curso,

responderam que se capacitaram por meio de outro Conselheiro, ou por um multiplicador do SIPIA, do Escritório Regional.

Sobre em quais situações utilizam o SIPIA, 13,33% não responderam às questões e os que responderam, apontam que as situações que mais fazem uso são, em primeiro lugar, no registro de violação de direitos contra crianças e adolescentes; em segundo, no registro de medidas aplicáveis à criança e adolescentes, e em terceiro lugar, na solicitação de serviço público. Apontam menos uso do SIPIA no caso de emissão de consolidado para a Coordenação Estadual do SIPIA e na emissão de relatórios. Vale lembrar que as possibilidades, apontadas pela pesquisa, abarcam as atribuições do Conselheiro e o que mais chama a atenção é que na emissão de relatório, por exemplo, está a possibilidade de se estar fornecendo dados ao gestor da política municipal para as ações necessárias à abertura de programas de atendimento. Por isso está aliado a uma das atribuições previstas no ECA, que é a de assessorar o Poder Executivo na formulação de políticas de atendimento para crianças e adolescentes no Município.

Quanto às facilidades que o *software* SIPIA proporciona na atuação do Conselho Tutelar, os conselheiros apontam, em primeiro lugar com 79,31% das respostas, ter um arquivo de todos os casos registrados, de tal forma que, se houver necessidade de consultar ou de fazer novo registro, já têm os dados necessários; em segundo, com 72,24% das respostas, informam que o SIPIA proporciona uma forma de registro padrão para todos os Conselheiros; e, em terceiro, com 66,37% afirmam ter o cadastro das entidades com os devidos serviços disponíveis.

As dificuldades que os Conselheiros apresentam, devido à utilização do *software* SIPIA, no registro de violação de direitos são: em primeiro lugar, a falta de equipamentos (computadores) para todos os conselheiros fazerem registro; em segundo, é que existem conselheiros com pouco ou nenhum conhecimento/experiência em informática; e, em terceiro lugar, muita demanda de denúncia de violação de direitos e pouco tempo para o registro no sistema. Ainda apontam a falta de conhecimento sobre a legislação por Conselheiros; equipamentos obsoletos e a falta de assessoria em informática, como dificuldades que se associam à utilização do SIPIA

no seu dia-a-dia.

Na discussão sobre as facilidades trazidas/proporcionadas pelo SIPIA para a atuação do Conselheiro Tutelar, apontam ser o registro de violações de direitos a mais indicada, com 73,34; em segundo, com 66,67% das respostas, indicam a aplicação das medidas de proteção para crianças e adolescentes; em seguida, com 61,48%, solicitar e requisitar serviços públicos com mais rapidez; oferecer registro para ser utilizado por todos os Conselheiros e imprimir ofícios são, em quarto lugar, apontados como facilidades que o SIPIA proporciona, com 60,74% das respostas; e, em quinta posição, com 57,78% de frequência, o SIPIA proporciona uma metodologia de interpretação de fato de violação de direitos.

Com respeito às dificuldades trazidas/proporcionadas pelo SIPIA para a atuação do Conselho Tutelar de início 37,78% dos Conselhos não respondem nenhum item. Consideramos que este indicador revela de modo bastante sistemático a impotência e positividade do SIPIA, bem como sua utilização satisfatória pelos conselheiros. Quanto às dificuldades, são apontadas: primeiro quando o computador não está funcionando, ficam sem acesso a informações sobre os casos e não podem fazer consultas nem utilizar os recursos do *software*; em segundo, apresentam como dificuldade ter conhecimento sobre o uso de equipamento de informática bem com o programa SIPIA; em terceiro, a metodologia de interpretação de fato de violação e o conhecimento mais completo da legislação sobre proteção de crianças e adolescentes.

Na discussão sobre as atribuições do Conselho Tutelar, a questão aqui discutida é sobre o Conselheiro acreditar que o SIPIA contribui na sua ação de proteção/defesa de crianças e adolescentes, e então, é solicitado que apontem em quais situações isso acontece. Relatam, em primeiro lugar, o SIPIA contribui com o processo de atender crianças e adolescentes violados em seus direitos, com um total de 66,67% dos respondentes. Em segundo, indicam como contribuição de atender e aconselhar os pais e responsáveis; em terceiro, promover a execução de suas decisões com 59,25% das respostas; em quarto, requisitar certidões de nascimento e óbito com 58,52% das respostas; em quinto lugar, promover a execução de suas decisões na representação junto à autoridade judiciária; em sexto lugar, encaminhar à autoridade judiciária os

casos de sua competência; em sétimo, promover a execução de suas decisões, encaminhando ao Ministério Público os fatos que constituam infração administrativa com 54,07%. Nos surpreendeu o fato de a atribuição de assessorar, indicar e acompanhar a dotação orçamentária do Executivo Municipal aparecer em último lugar, e uma das possibilidades e objetivos do SIPIA é fornecer relatórios para que se efetue essa assessoria.

Apresentamos então uma esquematização dos resultados sobre a utilização do *software* SIPIA pelos Conselheiros Tutelares.

TABELA 7 - GRAU DE UTILIZAÇÃO DO SIPIA PELOS CONSELHEIROS TUTELARES

Indicadores	Variável dominante	Incidência percentual da variável dominante.
Utilização do SIPIA pelos Conselheiros Tutelares	SIM	80%
Frequência da utilização do SIPIA	Diariamente	62%
Situação que mais utiliza o SIPIA	Registro de Violação de Direitos	88%
FACILIDADE que o SIPIA trouxe para a atuação do Conselho Tutelar	Ter um registro de todos os casos atendidos	80%
DIFICULDADE que o SIPIA trouxe para a atuação do Conselho Tutelar	Falta equipamento (microcomputador)	49%
Participação em Curso de Informática	SIM	53%
Curso de capacitação para utilização do <i>Software</i> SIPIA	SIM	64%
Contribuição do SIPIA nas Atribuições do Conselheiro Tutelar	No Atendimento a crianças e adolescentes e aplicação de medidas de proteção	67%

Fonte: COSTA, 2005

Sobre as necessidades de programas e serviços indicados pelos Conselheiros Tutelares

Foi solicitado, por último, que os Conselheiros apontassem, em razão de sua atuação, junto à situação de risco pessoal e social de crianças e de adolescentes, quais os serviços que faltam ou necessitam ser ampliadas, por ter vagas insuficiente, para atender à demanda que eles têm para poder restituir direitos violados, abaixo segue a tabela com as respostas.

A tabela 3 aponta a partir das indicações pelos Conselheiros, com a respectiva frequência de respostas, uma relação de programas que deveriam ter no Município como forma de atender as várias violações de direitos sociais de crianças e adolescentes

Destacamos os programas que apresentaram maior índice de frequência, como sendo inexistentes ou insuficientes no atendimento. Em primeiro lugar o Programa de enfrentamento à pobreza, com 77,03%, de indicações; em segundo, o Programa de geração de renda, com 78,52%; e, na seqüência os Programas oficiais de auxílio à família com criança e adolescente em situação de risco social, com 74,81% das respostas.

Os programas que menos foram mencionados como inexistentes ou insuficientes no atendimento foram os Programas de adoção, com 21,49% das respostas, Serviço de proteção jurídico-social, com 32,6% das respostas e Medidas Sócio-educativas - Programas de Prestação de serviço a Comunidade, com 33,34% das indicações.

Os programas de atendimento são, na realidade, a possibilidade de que as violações de direitos possam ser atendidas e, minimizadas as seqüelas da falta de atendimento ou da precariedade dos serviços de Políticas Sociais Básicas. Nesse sentido, o Conselheiro Tutelar tem necessidade fundamental de que esses programas existam e possam atender à demanda que chega no dia-a-dia.

TABELA 8 - PROGRAMAS INEXISTENTES OU SEM VAGA NO MUNICÍPIO

Programas inexistentes ou sem vaga no Município	Frequência percentual - %
Não responderam nenhum item.	9,18
Programa de apoio familiar	72,6
Programa de enfrentamento a pobreza	77,03
Programa de geração de renda	78,52
Plantões sociais	49,63
Programas oficiais de auxílio à família com criança e adolescente em situação de risco social	74,81
Programa de orientação, apoio e promoção à criança, ao adolescente e a família	66,67
Programa de apoio sócio-educativo em meio aberto (contraturno)	57,03
Programa de colocação de criança e adolescente em família substituta	40,74
Programa de adoção	21,49
Abriço, casa/lar	48,89

Albergue, casa de passagem	40,74
Serviço de identificação de desaparecidos	48,15
Serviço de proteção jurídico-social	32,6
Pronto atendimento	58,52
Programa à criança e ao adolescente vitimizado e abusado	47,4
Programa de erradicação do trabalho infantil	43,0
Programa de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos –	49,6
Medidas Socioeducativas - Programas de Prestação de Serviço a Comunidade	33,34
Medidas Socioeducativas – Programa de liberdade Assistida	39,26
Medidas Socioeducativas – Centro de Atendimento em regime de Semi Liberdade	40,0
Medidas Socioeducativas – Centro de Atendimento em regime de Internação	45,18

Fonte: COSTA, 2005

Fizemos uma longa caminhada, num esforço de apresentação dos resultados da pesquisa de campo sobre o perfil sócio-econômico e cultural e a situação da implantação dos Conselhos Tutelares, com estrutura, capacitação, formação, escolarização, experiência profissional, inserção em movimentos sociais e motivação que leva essas pessoas a concorrer ao cargo de Conselheiro, a utilização do SIPIA e a situação da rede de atendimento que oferecem serviços para atendimento à criança, ao adolescente e as suas famílias.

No capítulo seguinte, estaremos analisando estes resultados nos valendo das Legislações afetadas da área, dos documentos apontados até o momento, bem como a explicitação das categorias teóricas que vêm ao longo deste estudo, norteando assim, para o desvelamento dessa realidade complexa e multifacetada, que é a implantação dos Conselhos Tutelares no Estado do Paraná.

CAPÍTULO IV

AS POSSIBILIDADES E LIMITES DA IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO PARANÁ.

Tendo como referência os dados levantados na pesquisa de campo e sistematizadas no capítulo anterior, bem como os referenciais históricos e teóricos apresentados nos capítulos precedentes, procuraremos agora dar um aprofundamento e síntese ao processo de desenvolvimento do objeto de nossa pesquisa, verificando seus limites e possibilidades.

Num esforço de contribuir na análise do processo de implantação e atuação dos Conselhos Tutelares no Paraná a partir da construção do perfil e requisitos envolvidos na formação profissional e tecnológica dos Conselheiros, e ainda, das influências das variáveis sócio-econômicas e políticas nos municípios, em que se constituíram esses Conselhos de Defesa de Direito, procuraremos agora avançar na perspectiva do desvelamento do objeto que nos propomos a pesquisar e das mediações que o envolvem na dimensão das relações sociais.

O Conselho Tutelar, como espaço de lutas e resistência dos movimentos sociais, é também um espaço institucionalizado de defesa de direitos, dentro da política Municipal dos direitos da criança e do adolescente. Este espaço é mais uma oportunidade dos movimentos sociais poderem interferir no poder local, bem como ampliar os direitos sociais desta faixa de população se capacitando para o protagonismo social.

Espaço privilegiado, o Conselho Tutelar se caracteriza por aglutinar vários segmentos dos movimentos sociais e ao mesmo tempo constituir um espaço de controle social com respaldo legal e instrumentalidade de ação em legislação nacional, estadual e local. O Conselho Tutelar, ao mesmo tempo, é também um espaço disputado pelos poderes conservadores local para manutenção do *status quo*.

Como espaço privilegiado, institucionalizado e foco de disputa do poder local, o Conselho Tutelar representa também um espaço de conquista dos movimentos sociais, pois tem na participação da comunidade seu suporte e legitimidade para a ampliação das políticas públicas para atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco social. Essa política pública implica na dotação e execução orçamentária e conseqüentemente benefícios das classes subalternizadas que não vêm representadas ou priorizados nas ações do Executivo local.

Os Conselhos Tutelares no Estado do Paraná foram implantados, na sua maioria, em uma conjuntura de desmonte das políticas públicas, da ideologia do Estado Neoliberal ou Estado Mínimo e o avanço das ações das ONGs e Terceiro Setor. Este Estado Mínimo, a partir da reorganização produtiva iniciada nos países de capitalismo mais avançado e aqui no Brasil implementada pelo Governo Collor de Mello e continuada nas gestões de Fernando Henrique Cardoso e Lula, provocando uma reforma do Estado brasileiro em razão do pagamento da dívida externa. Esta reforma se caracterizou por movimentos diversos, desde a redução orçamentária para os serviços públicos, aos compromissos financeiros, a venda das estatais para a iniciativa privada, as políticas públicas, de terceirização e retirada do Estado como responsável, abrindo espaço para várias iniciativas empresarias e da sociedade civil, ocasionando um descontrole social das políticas públicas e um avanço do voluntariado.

A capacidade da classe trabalhadora de se inserir no mercado de trabalho sofreu um recuo significativo e em conseqüência uma maior precarização e vulnerabilidade das famílias, atingindo diretamente as crianças e adolescentes das famílias mais pobres. Houve um avanço da informalidade, da terceirização e do rebaixamento dos ganhos reais da classe-que-vive-do-trabalho.

O mundo do trabalho tornou-se mais complexo, na medida em que novas tecnologias foram incorporadas à produção industrial, com o desenvolvimento de microeletrônica, da robótica e de novas formas de gerenciamento da produção, passando-se da forma hegemônica de produção taylorista/fordista para as formas mais flexíveis, com menos trabalhadores diretamente no chão de fábrica e o avanço da oferta de emprego para os setores de serviços. Essas mudanças apontam para um reduzido número de força de trabalho altamente qualificada e uma imensa maioria de trabalhadores desqualificados subempregados no trabalho informal, sem seguridade social à mercê das mudanças globais da produção e geração da riqueza.

Foi nesta conjuntura adversa, para a classe trabalhadora, que se instalaram os Conselhos Tutelares, no Estado do Paraná chegando hoje a um número de 397 Conselhos em 389 Municípios, permanecendo ainda 11 municípios paranaenses em situação de não criação ou não funcionamento. Este número é reduzido diante da demanda social que se apresenta, porém, em comparação a outros estados da união o processo de criação e implementação coloca o Estado do Paraná numa posição muito confortável. Não devemos esquecer contudo, as dificuldades que os municípios de menor porte, quase 70% deles, têm em manter adequadamente este Conselho. Muitas destas administrações municipais alegam dificuldades por questões da debilidade das finanças, em razão da subvenção paga a uma parcela significativa dos Conselheiros, que passa de um salário mínimo nacional.

Não importa se estas justificativas são falsas ou verdadeiras, se considerados somente os aspectos de equilíbrio orçamentário, revelam na verdade o baixo grau de importância que a questão social da infância e adolescência tem no país.

Para nossa análise do perfil dos Conselheiros Tutelares no Paraná, passaremos a fazer uma interlocução com os dados obtidos e as categorias teóricas fundamentais que nos apontam para uma melhor compreensão da realidade dos Conselhos Tutelares implantados no Paraná, os seus limites e possibilidades.

4.1. O PERFIL DO CONSELHEIRO TUTELAR NO ESTADO DO PARANÁ

O perfil dos Conselheiros Tutelares nos aponta para uma feminilização deste espaço de trabalho, e com esta presença significativa de mulheres, mães, na faixa etária entre 26 e 52 anos, temos situações que são recorrentes quando se fala de força de trabalho feminina, como por exemplo a atividade profissional, que é vista como uma complementação da renda, por entenderem os seus empregadores que a mulher não tem o papel social de sustentar financeiramente o grupo familiar e, ainda mais, todas as discriminações de que são alvo esta parcela de trabalhadoras.

Estes dados apontam o que vem ocorrendo no Brasil, também em outros espaços sócio-ocupacionais que é a entrada da mulher no mercado de trabalho, e de uma forma intensa, a partir da década de 1970. Esta procura da mulher por emprego está associada à sobrevivência do grupo familiar e também dos movimentos por direitos da mulher por espaços de participação e liberdade na sociedade. É um processo que vem ocorrendo pela abertura de vagas pelas empresas e a busca das mulheres por fontes de sobrevivência própria e do grupo familiar.

A presença da mulher no mercado de trabalho tem também uma enorme importância, no processo de acumulação do capital. Além de que, com este contingente de trabalhadoras sobrantes no mercado de força de trabalho, as ofertas de mais trabalhadoras no mercado provoca o achatamento dos salários. Podemos constatar isto nos últimos relatórios do IBGE, onde se aponta para uma perda salarial da classe trabalhadora em torno de 14% nestes últimos anos, (de 1990 à 2000)⁴⁸.

A partir dos dados coletados na pesquisa de campo, observamos que a comunidade escolhe seus Conselheiros com alguns critérios que possam dar uma certa confiabilidade na sua escolha. Falo isto quando percebo que o critério de morar no município num período superior a 15 anos indica que a comunidade tem uma certa convivência com este sujeito e aliado a isto, a formação do grupo familiar que estes sujeitos participam. Ser casado e ter um grupo familiar organizado no modelo conservador (pai, mãe e filhos) é um critério que não está previsto em lei, mas que faz

a diferença na escolha pela comunidade e entidade de atendimento, segundo os dados da pesquisa. Podemos dizer que esta escolha tem um padrão conservador, porque o candidato tem que ser amplamente conhecido pela comunidade, ter uma família nuclear e ser mãe, fato considerado imprescindível, na visão da comunidade, como suporte para uma gestão de qualidade deste Conselheiro.

Com respeito à formação dos Conselheiros é comum nos discursos dos gestores e técnicos, ouvimos argumentar que a baixa escolaridade e a dificuldade em operacionalizar as questões burocráticas, relatórios e encaminhamento é uma deficiência destes sujeitos e das representações dos movimentos sociais, o que, para a pesquisa, se mostrou inconsistente quando apresenta um Conselheiro cujo perfil documental possui grau de escolaridade com Ensino Médio e Superior. Outrossim, o resultado da amostra aponta para uma mudança nas legislações locais, no que tange o critério de escolaridade, para a exigência do grau de escolaridade de Ensino Médio na maioria destes Conselhos.

Antes, porém, temos que procurar uma explicação do *porquê* os gestores de política da infância e juventude e o CMDCA entendem o grau de escolaridade como uma possibilidade de melhoria da qualidade da ação dos Conselheiros.

Historicamente os saberes necessários ao ser social são apropriados a partir de vários espaços privilegiados de socialização, como por exemplo, a família, a comunidade, a escola, o trabalho, a igreja etc., o que significa que cada um destes tem sua especificidade e que são igualmente necessários à vida em sociedade e à humanização do homem. Estes espaços se organizam de tal forma a preparar o homem para enfrentar os desafios de seu tempo.

Neste sentido, privilegiar um desses espaços, a escolarização formal, em detrimento de outros, leva-nos a uma hierarquização dos saberes, próprio da forma capitalista de produção de mercadoria. No espaço de trabalho dos Conselheiros Tutelares fica ainda mais difícil definir e privilegiar estes espaços de socialização em razão de que apenas especificar um ou outro critério não garante a efetiva realização das atribuições pelos Conselheiros, previstas no ECA, em seu artigo 136.

⁴⁸ IBGE, Censo 2000.

Essas mudanças, já efetivadas pelas Leis Municipais, nas exigências de escolaridade para o candidato ao Conselho Tutelar, vêm trazer a esse espaço de participação e de lutas sociais uma limitação da participação de determinadas camadas populares. Esse fato criou requisitos excludentes para a inscrição de candidatos e impede a inserção de determinados sujeitos sociais, que não apresentem o requisito do grau de escolaridade, abrindo a possibilidade, para que, esse espaço de participação social se torne um espaço de trabalho regulado por outros critérios e no qual o critério da experiência e de compromisso de lutas sociais para a defesa de crianças e adolescentes – razão inicial principal do Conselho – parece ocupar uma importância secundária.

Assim, sintetizando esta discussão, a participação da comunidade na gestão do Conselho Tutelar, a pesquisa nos mostra que irremediavelmente os saberes populares e a participação em movimentos sociais de defesa de crianças e adolescente são critérios menores diante da formalidade da escolarização.

Voltemos nossos olhares para a situação da força de trabalho. Não é diferente, o que está ocorrendo neste espaço movimentalista, do que acontece no mercado de trabalho. Os critérios que o mercado exige dos trabalhadores nem sempre são necessários para a função que vai ocupar, mas possibilita ao contratante classificar trabalhadores com maiores habilidades e conhecimentos em razão do excesso de oferta de força de trabalho no mercado.

Ainda mais, é um fato que nos aponta uma contradição gritante, o Conselho Tutelar, um campo movimentalista e de intensa luta e resistência dos movimentos de defesa, foi predominantemente sucumbido pela institucionalidade e ocupado por pessoas com falta de experiência e vivência em participação e articulação com grupos organizados da sociedade e, de uma maneira geral, desarticuladas com os sujeitos sociais que fazem o embate ao poder local, na busca de espaços mais democráticos e que possibilitem a divisão do poder e da responsabilidade das decisões a respeito das prioridades das políticas públicas.

Fica evidente, no perfil dos Conselheiros Tutelares, que também este espaço tem sido cada vez mais disputados por trabalhadores na busca de resolver seu emprego

e sua sobrevivência por meio do trabalho remunerado. Fato esse, apontado no resultado sobre a participação em movimentos sociais que conta com apenas metade dos candidatos ao cargo de Conselheiro.

Outro dado preocupante é que, posterior a eleição ao cargo de Conselheiro Tutelar a participação em movimentos sociais há uma redução. Esses Conselheiros que apontam participação nessas duas ocasiões apresentam uma identificação de movimento social com um certo grau de equívoco, determinando espaços sócio-ocupacionais como espaço movimentalista tais como: pastor evangélico, agente comunitário de saúde, creches entre outros. Apontamos essa informação no sentido de explicitar a dificuldade que muitos destes Conselheiros têm em entender o processo de participação social que os sujeitos sociais tem para as frentes de lutas e de resistência numa sociedade desigual e que carece de uma ocupação efetiva na democracia participativa.

Esses dados da realidade nos apontam para um entendimento, que o espaço de trabalho do Conselho Tutelar tornou-se uma possibilidade de remuneração, e que, como qualquer posto de trabalho, este espaço, na visão destes sujeitos, não se diferencia no sentido de servir como emprego e como real sustentação do grupo familiar.

Isto evidencia problemas da progressiva desarticulação da relação Conselho – Comunidade, e traços da presença das relações mercantis de trabalho nesse espaço social que é o Conselho, transformado num espaço mercadorizado.

Para avançarmos na análise do perfil deste Conselheiro, a pesquisa aponta que a maioria recebe subvenção da administração municipal, não sendo uma remuneração eventual, mas mensal durante todo o mandato. O CONANDA, na sua recomendação aos municípios sobre a subvenção dos Conselheiros Tutelares apontou parâmetros para o município no sentido de oferecer “uma remuneração razoável e proporcional à relevância, de modo a que possam exercê-la em regime de dedicação exclusiva” (2001, p. 7) não havendo nenhum vínculo empregatício, mas procurando prever em lei benefícios como férias remuneradas, licença gestante, entre outros direitos conferidos aos cargos de confiança.

A perspectiva apontada pela lei federal e regulamentada pela Resolução 75, no que tange ao acesso à remuneração condigna de direitos trabalhistas, garante o mínimo de condições de sustentabilidade para o Conselheiro e seu grupo familiar, assumindo de forma exclusiva as atribuições na defesa dos direitos de crianças e adolescentes no município. Por outro lado a legislação não permite a vinculação empregatícia destes sujeitos que assumem a gestão do Conselho Tutelar, dando um caráter movimentalista a esse espaço de participação e de militância desses sujeitos sociais

Retomando a discussão à respeito da dedicação exclusiva destes Conselheiros, ao cargo no Conselho Tutelar, os resultados apontam majoritariamente que eles têm uma jornada de trabalho de oito horas/dia e assumem ainda os plantões.

Esta informação relacionada com o resultado da pesquisa indica que um, em cada cinco conselheiros assume outro trabalho remunerado, contrariando a Resolução nº 75 do CONANDA que aponta a “necessidade indispensável de dedicação exclusiva, em tempo integral” (2001, p.7), não podendo assumir periodicamente plantões que fazem parte do seu horário regimental de trabalho. Ainda a mesma Resolução 75 apresentam, com o parâmetro para disciplinar a atuação dos Conselheiros, alguns critérios com respeito a cometimento como falta grave do Conselheiro no uso das suas atribuições, tais como “deixar de comparecer no plantão e no horário estabelecido” em Lei Municipal e “exercer outra atividade, incompatível com o exercício do cargo”.

Sintetizando essa análise sobre a remuneração e as condições de trabalho dos Conselheiros, alertamos para uma constatação que, no mínimo, nos surpreende no sentido de apontar para um quadro de precarização da situação sócio-econômica do Conselheiro. Já apresentado na pesquisa, mas aqui retomada, a situação dos Conselheiros em que um terço deles recebem até um salário mínimo e somado aos que recebem até dois salários mínimos, este quadro chega a dois terços dos Conselheiros. Ainda, complementando esta situação, quase a metade deles tem como principal renda mensal à subvenção que recebe pela sua função de Conselheiro. Considerando a composição familiar destes Conselheiros, que é em média de quatro integrantes, e a renda familiar de uma parcela significativa, onde 30% das famílias dos Conselheiros estão em situação de vulnerabilidade social, a partir da definição da política da

Assistência Social, que prevê a inclusão de famílias que tem renda *per capita* até meio salário mínimo em programas de distribuição de renda.

Um fator complicador, do quadro anterior, é o acesso a serviços públicos pelos Conselheiros e sua família. O acesso a saneamento básico, especificamente à rede de esgoto, é de apenas uma em cada três famílias. Chama-nos a atenção, por que o não acesso a este direito à política de saúde pela comunidade é alvo de denúncia pelos Conselheiros à Secretaria responsável e imediata ação do Executivo, sob pena de ser denunciado pelo Ministério Público por improbidade administrativa. O fato nos remete a um questionamento sobre o conhecimento destes sujeitos sobre os direitos básicos a uma vida saudável, e de, na condição de agente de defesa do direito, não se percebe como violado, ele e seu grupo familiar, em seus direitos sociais básicos.

No quesito de acesso a aparato tecnológico e a instrumentos de uso diário, ao manuseio e utilização de códigos e linguagens como parte dos processos de reprodução social e socialização dos sujeitos sociais, temos a destacar que apenas um em cada quatro Conselheiros possui em sua residência um microcomputador, e, apenas um em cada oito tem acesso a Internet em seus lares⁴⁹. A informatização, na última década, tem sido o diferencial, no acesso e ampliação da capacidade de informação, mobilização e ampliação da democracia. Não podemos esquecer, também, que a renda familiar, de uma parcela significativa desses sujeitos, é para a sustentação imediata das necessidades básicas do grupo familiar e que acessar a determinados instrumentos, códigos e linguagens importantes e decisivos, para a ampliação dos saberes e da socialização para uma forma de vida que nos exige o acesso e a compreensão destes, instrumentos, não acessar e não saber operá-los aumenta a exclusão, o que, nesse caso, significa a exclusão digital.

Estar num cargo de Conselheiro Tutelar, que requer ações efetivas de defesa de direitos fundamentais de crianças, adolescentes e suas famílias, e não perceber-se como violado em direitos sociais básico, pode levar, o Conselheiro Tutelar a não fazer a intervenção necessária no município, seja na requisição de serviços ou no ato de

⁴⁹ Contudo, estes índices estão acima da média necessária à apresentação no Estudo Mapa da Exclusão Digital. Isso pode ser relacionado também à elevada média de escolaridade dos Conselheiros, se comparada a média nacional desse indicador.

encaminhar denúncia por infração administrativa, por parte do Executivo, para a autoridade Judiciária e ao Ministério Público, como está prevista na atribuição do Conselho Tutelar para defesa dos direitos coletivos.

Os resultados da pesquisa e a análise feita até o momento apontam para um Conselho Tutelar, espaço movimentalista de defesa de direito, em processo de mercadorização e por isso o cargo no Conselho Tutelar torna-se mais uma possibilidade para a força de trabalho na busca de trabalho para a sua reprodução.

A partir desta constatação percebemos que este espaço, tem perdido sua especificidade, o de ser ocupado por sujeitos representativos dos movimentos sociais, desfigurando-se e assumindo-se como mais um espaço de serviços a ser prestado aos municípios, por algum programa, vendo-se esmorecido o seu caráter de lutas e resistência. A efetiva participação da população local no processo de escolha, avaliação e controle dos trabalhos do Conselheiro e, portanto, para que se reverta à situação já instalada.

No mesmo sentido da discussão anterior, destacamos a rotatividade de Conselheiros na gestão, atingindo a proporção de dois para cada três novos Conselheiros.

Observamos que existe, por um lado, “uma alternância de lideranças comunitárias, fomentando o surgimento de novos sujeitos sociais na defesa de direitos infanto-juvenis” (CONANDA, 2001, 5) e, ao mesmo tempo, uma continuidade de sujeitos sociais que já tiveram tempo para absorver novos saberes, enfrentar as dificuldades do dia-a-dia, bem como adquiriram certa habilidade na operacionalização do ECA. Rede de serviços, burocracia inter-institucional, funcionando assim como um propagador de experiência de êxitos e, ao mesmo tempo, podendo ser um transmissor destes saberes aos novos Conselheiros que assumem a gestão.

O CONANDA, na Resolução nº 75, reafirma a necessidade de que o processo de recondução seja feito de tal forma que aqueles que estiverem na gestão terão que novamente enfrentar a decisão popular para poderem continuar neste espaço de trabalho e participação, evitando assim a perpetuação de determinados Conselheiros por meios legais ou ilegais. Desse modo, busca-se impedir a rotina, a perda do caráter

dinâmico, que este espaço de lutas exige dos agentes de defesa que assumem esta atribuição.

A renovação dos quadros de Conselheiros e a rotatividade de uma parcela, deles podem funcionar como uma forma de permitir o empoderamento de novos sujeitos sociais, representativos dos movimentos sociais, vencendo a mercadorização do espaço do Conselho Tutelar.

O perfil do Conselheiro Tutelar no Paraná apresentou-nos algumas surpresas e a maioria das conclusões a que chegamos nos remete a perceber uma ruptura com as lutas sociais, para a composição deste espaço privilegiado, apontando para um processo de composição de mais um campo de trabalho, retirado da discussão movimentalista e descaracterizado como autônomo e relegado às decisões políticas partidárias e espaço de barganha de cargos, algo muito comum em administrações municipais autoritárias e desvinculadas do compromisso com a maioria da população privilegiando grupos aliados ao poder local.

Feita a análise do perfil sócio-econômico cultural dos Conselheiros Tutelares do Estado do Paraná, agora, passamos a discutir como este perfil, dos agentes de defesa de direito de crianças e adolescentes, pode ser ampliado e analisado na perspectiva da compreensão das variáveis socioeconômicas e políticas sobre a implantação dos Conselhos Tutelares e na composição e atuação do Conselheiro Tutelar no Estado.

4.2. VARIÁVEIS SÓCIO-ECONÔMICAS E POLÍTICAS NA IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO ESTADO DO PARANÁ.

A implantação dos Conselhos Tutelares no Estado do Paraná coincidiu, inicialmente no período de 1990-1993, com o processo abertura da economia brasileira iniciado na década de 1990 e, principalmente na privatização das empresas estatais, a partir do discurso de que o Estado brasileiro deveria ater-se a atender prioritariamente as suas funções constitucionais.

No rastro desses acontecimentos, os movimentos sociais no Paraná, procuram efetivar a implantação dos Conselhos Tutelares, atingindo um número, segundo a amostra, significativo, ainda impulsionado predominantemente pelas reivindicações dos movimentos sociais nos municípios para o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente. Neste período de 1990-1993 foram criados mais da metade dos Conselhos Tutelares que estudamos.

Podemos entender que nesse período ainda não havia uma construção de saberes que pudesse subsidiar os gestores de política da infância, no sentido de capacitação e preparação dos candidatos e Conselheiros para assumirem o cargo de Conselheiro. O CBIA, a partir de publicações de cartilhas e de material informativo produzido pelos técnicos e movimentos sociais procuravam orientar de forma mais adequada a implantação deste novo espaço movimentalista.

Nesse processo de construção de saberes tivemos contato com Conselheiros das primeiras gestões, e ouvimos depoimentos de que não se tinha muito claro a real atribuição dos Conselheiros, apesar de estarem descritas na legislação pertinente, e que muitas vezes funcionavam como comissariado de menores a serviço do juiz da comarca. Fato este que, ainda, uma parcela significativa de Conselheiros Tutelares respondem a solicitações da autoridade judiciária e do Ministério Público para realização de sindicância, cumprimento de medida sócio-educativa para adolescentes em conflito com a lei etc.

Observando algumas leis municipais, de determinadas regiões do Estado, percebemos uma semelhança muito grande no texto da lei de criação e dos regimentos internos dos Conselhos Tutelares. Tal semelhança se dá em razão de que houve uma transcrição destas legislações, na íntegra, de municípios com maior condição técnica e, por isso, este texto legal não foi discutido e negociado com a comunidade e com os movimentos sociais.

No segundo período de considerável número de Conselhos Tutelares criados, que aconteceu na faixa de 1998 a 2002 (mais de um terço dos Conselhos pesquisado), já há uma dominância de exigências via CEDCA, da implantação do Conselho para que o município pudesse acessar recursos do FIA Estadual. Um exemplo deste é a

Deliberação nº 004/2004 do CEDCA do Paraná que aprovou critérios para liberação de recursos do FIA.

A título de exemplificação do que estamos afirmando, o artigo 13 diz: “para solicitação de recursos ao FIA, os municípios (...) deverão comprovar a instalação e uso do SIPIA nos Conselhos Tutelares”. Ainda no anexo II que versa sobre documentação necessária à liberação do recurso do FIA, no item 7 diz: “apresentação de parecer do Conselho Tutelar e Ministério público, referente à solicitação” (PARANÁ, 2004, p. 235-250). Esta deliberação mais recente do CEDCA apresenta várias regulamentações que foram construídas a partir de 1997 para repartir o FIA Estadual com os Municípios, e assim, o CEDCA PR cria um processo de vincular os repasses do FIA Estadual ao FIA municipal.

Esta política de distribuição de recursos via fundo a fundo praticado pelo CEDCA foi implementada a partir dos anos de 1996/97 e a cada ano o Conselho Estadual também estipulava determinadas ações da política de atendimento à criança e ao adolescente, como por exemplo: repasse de recursos para aquisição de veículo e microcomputador para o Conselho Tutelar, outro ano construção de equipamento para abrigar crianças e adolescente em situação de risco social etc.

Criado o Conselho Tutelar, em Lei Municipal, o processo de escolha dos candidatos para assumir o cargo de Conselheiro é o passo seguinte, e no que se refere aos parâmetros fornecidos pela Lei Federal (ECA) e a Resolução nº 75 do CONANDA. Um exemplo disso é a escolha feita por: concurso público; escolha feita pelas Entidades de Atendimento que atuam na área da infância e juventude etc. A recomendação do CONANDA é de que este processo de escolha seja feito por meio de eleição direta pela comunidade devidamente conduzida pelo CMDCA e fiscalizada pelo Ministério Público.

Cabe estendermos esta análise, no sentido de apontar para o resultado obtido na pesquisa de campo, que nos diz que em mais da metade dos Conselhos este processo de escolha é feito a parti da eleição direta pela comunidade. No entanto 41% dessas escolhas são feitas pelas entidades de atendimento, contrariando o processo ampliado de eleição e a provocação que a eleição direta realiza na comunidade por colocá-la

ante uma tomada de decisão que resulte em benefícios à parcela de população vulnerabilizada, promovendo o espaço de articulação, lutas e empoderamento da comunidade diante das tomadas de decisão no que se refere a políticas públicas.

Esta escolha pela comunidade faz com que o Conselheiro eleito perceba que representa uma comunidade e que terá que responder a ele de forma qualitativa nas atribuições que assume como Conselheiro.

A escolha direta pela comunidade expõe amplamente os vários candidatos e geralmente pode contribuir para aqueles que tinham representatividade com a articulação da comunidade possam ter sucesso no pleito, a não ser que se utilizem meios escusos para tal.

Entendemos que esta forma de escolha, eleição pela comunidade, minimiza a possibilidade de escolha de pessoas não comprometidas, pois terão que passar pelo crivo dos munícipes no que se refere ao seu processo de inserção em movimentos sociais e de mobilização da comunidade. Também, corremos o risco, neste processo de escolha, de que determinadas forças políticas partidárias e outros interesses locais, de usarem a o poder econômico e a máquina do estado para privilegiar candidatos comprometidos com o poder local. Para resolvermos este impasse, de novo, temos que entender que, no processo de participação, esta forma de escolha só será qualificada no ponto em que os movimentos sociais e a comunidade realizarem a fiscalização e a luta contra esta forma de cooptar o espaço do Conselho Tutelar.

Não podemos deixar de analisar o processo de escolha do Conselheiro Tutelar de forma mais ampla, pois estamos imersos em uma totalidade, uma realidade em processo, na qual encontram-se projetos societais em disputa.

Causa-nos estranheza a forma de escolha pelas entidades de atendimento, em razão de que o Conselheiro Tutelar tem em suas atribuições a fiscalização das referidas entidades. Isto pode significar a escolha pelas entidades de determinados candidatos que poderão não realizar com propriedade o devido controle sobre estas, da oferta de serviços adequados a crianças, adolescentes e seus familiares e a devida utilização de recursos financeiros públicos que possam ser repassados a estas entidades, pelo Estado, algo comum nestes tempos de terceirização dos serviços Públicos.

Podemos, então, afirmar que a Resolução nº 75 do CONANDA, na maioria dos Conselhos Tutelares alvo desta pesquisa, não está sendo cumprida. Caso a Resolução fosse cumprida, poderíamos ver constituído um espaço de aprendizado constante pela comunidade, podendo a participação ser estimulada e promover o engajamento cada vez maior da comunidade e lideranças dos movimentos sociais, funcionando como um processo de aprendizagem e de ampliação da democracia participativa.

Com respeito aos instrumentos de ordenamento e organização do dia-a-dia da gestão do Conselho Tutelar, o Regimento Interno, a Presidência e a Reunião de Colegiado apontam para um gerenciamento mínimo deste serviço público relevante à comunidade e principalmente às crianças e adolescentes. No que tange ao colegiado, ou seja, a tomada de decisão pela maioria simples do Conselho, ele retira a tomada de decisão do Conselheiro individualmente, privilegiando o processo de discussão, embate de idéias e compreensão de mundo a partir da Legislação vigente e das práticas sociais em que estão imersos estes Conselheiros.

Reforçando a perspectiva comunitária e ao mesmo tempo possibilitando a interlocução do sujeito social para a compreensão dos outros sujeitos, o colegiado é, na realidade, um ambiente de permanente capacitação, pois provoca o embate, exige a capacidade de explicitação da compreensão da situação demandante e ao mesmo tempo provoca a ampliação da discussão dos casos numa perspectiva de se aproximar ao máximo da realidade concreta.

Tendo verificado as condições de operacionalização gerencial, na perspectiva coletiva, agora passamos a analisar a composição dos recursos e condições que são disponibilizados pela administração municipal, por força de Lei constitucional que define que o Município deve oferecer as condições de funcionamento adequado ao Conselho Tutelar.

As condições físicas, inicialmente apresentadas pela pesquisa nos remetem a algumas análises. O espaço físico, ou seja, as instalações necessárias para comportar cinco Conselheiros e um expediente de oito horas diárias, requerem várias salas, banheiros, e demais dependências para os serviços de apoio aos Conselheiros e a população demandante do atendimento.

Observamos *in loco* e em contato com cinco Regionais Administrativas da SETP, numa diversidade de Conselhos Tutelares, o diminuto espaço físico disponibilizado para o funcionamento deste órgão. A pesquisa de campo nos apontou para a existência de uma variável dominante entre duas e três salas para o funcionamento do Conselho. Mas as atividades desenvolvidas pelos Conselheiros exigem que cada um possa ter salas individualizadas. Em municípios de médio e grande porte, em razão da demanda diária por denunciar ou atendimento a situação de violação de direitos, a situação se agrava, expondo a população a um serviço precário e o que se percebe, ao adentrarmos este espaço disponibilizado para os Conselhos, é que a comunidade não tem espaço para garantir a privacidade requerida pela situação.

É comum, conforme nossa pesquisa, o Conselho ter de duas a três salas, em que uma funciona como sala de espera, e as outras para atendimento individualizado. Estas salas serão utilizadas pelos Conselheiros que terão diferentes situações a serem ouvidas e analisadas⁵⁰.

Prosseguindo na discussão sobre as condições de trabalho, móveis e equipamentos necessários para o funcionamento do Conselho, observamos *in loco* que, de forma geral, possuem linha telefônica, microcomputadores e impressoras, veículo para uso dos Conselheiros no deslocamento para atendimentos de denúncias e acompanhamentos de seus casos. Alguns instrumentos necessários e imprescindíveis são ainda precários ou inexistentes tais como: aparelho e linha telefônica móvel e acesso à Internet.

Com relação ao pessoal de apoio, metade dos Conselhos aponta a inexistência de funcionário motorista. Assim, se pode deduzir que os próprios Conselheiros assumem mais esta função. Apontaram para a existência expressiva de Auxiliar Administração e de Serviços Gerais, pessoal de apoio, que servem para o primeiro contato com a comunidade, informações mais gerais, atendimento telefônico, na

⁵⁰ Tomemos como exemplo a realidade que vivenciamos no Conselho Tutelar de Curitiba - Regional Portão: O Conselho Tutelar do Portão atende uma região da Cidade de Curitiba com mais ou menos 400.000 habitantes, sendo considerado o Conselho com a maior demanda do Estado, dando entrada de novos registros de violação de direitos de 3.000 casos em média/ano.

manutenção da higiene e preparação de alimentos para os Conselheiros e a comunidade.

Mas quando analisamos a presença do apoio de equipe técnica especializada, apenas um em cada quatro Conselhos, sinaliza ter assessoria técnica (Psicólogo, Pedagogo, Assistente Social etc). Já no que se refere ao suporte técnico para software e hardware utilizados pelos Conselheiros, este é disponibilizado em menos da metade dos Conselhos.

Este aporte estrutural e pessoal de apoio é necessário em razão das várias ações que são realizadas diariamente. Neste sentido, para o recebimento de denúncias de violação de direitos, há necessidade de linha telefônica com vários ramais para que a população possa acessar com facilidade a este espaço e ser devidamente atendida.

Estar atento às necessidades da comunidade, ter agilidade no atendimento, e agir de forma preventiva nas comunidades são requisitos que fazem do Conselho um espaço privilegiado para os movimentos sociais.

Pensando nesta perspectiva, a relação com as populações mais vulnerabilizadas não se dá apenas no momento das denúncias, mas na aproximação com os movimentos que têm inserção nestas comunidades, para assim poderem articular ações de enfrentamento às questões sociais mais amplas, no sentido de superação e não apenas de soluções pontuais.

As atribuições do Conselheiro, portanto, vão além das questões formais, pois necessitam de um conjunto de saberes e experiências que são necessárias para poder desvelar a realidade e procurar sempre ter em mente que as ações deverão ter caráter educativo, tanto para as crianças e adolescentes, quanto para pais, responsáveis e gestores e operadores de programas de atendimento.

Muitos dos saberes exigidos, para dar conta dessa realidade complexa e que desafia os Conselheiros diariamente, não se podem apropriar apenas na experiência na comunidade e no espaço organizado para construí-lo na escola. Constatase, dessa forma, a importância e necessidade de um processo de capacitação social e profissional.

Com respeito à assessoria técnica ao Conselho Tutelar, temos algumas análises a fazer. Em nosso trabalho percebemos que os Conselheiros Tutelares necessitam de uma assessoria técnica nas questões que envolvem um aprofundamento das situações e que vão requerer intervenção no grupo familiar, em razão da gravidade da violação de direito. Para tanto, a presença técnica qualificada se faz necessária para a produção e análise de estudos sociais, psicológicos e pedagógicos, permitindo ao Conselheiro ter uma visão mais ampliada e não correr o risco de, na intenção de resolver a situação, acrescentar situações mais sérias, tais como a retirada e abrigo -sem justificativa adequada - de crianças e adolescentes, privando estes sujeitos do convívio com sua família.

Na relação entre a autonomia do Conselho Tutelar e o aspecto técnico requerido ao seu funcionamento, reside um fator gerador de conflito, muito desses equívocos, muitas vezes, causadores de estabelecimento de critérios excludentes no processo de seleção dos candidatos ao Conselho.

Estes equívocos e conflitos, na sua maioria, são gerados pelo desconhecimento das atribuições, técnicas e legais do Conselho. Para tanto, nos reportamos a uma das situações que geram algumas destas questões. Quando o Conselho Tutelar solicita determinados serviços técnicos, em geral, tem a intenção de subsidiar a tomada de decisão do órgão tutelar em relação a determinado fato de violação de direitos. Esta solicitação por si só encontra dificuldades de atendimento, em razão do número limitado de técnicos da área social para responder às demandas, e por isso, muitas vezes os órgãos aos quais o Conselho requisita serviços ou demoram nessa resposta ou a desconsideram por não entender o que precisam responder. Outras vezes fazem o retorno, mas não consideram a autonomia dos Conselheiros na tomada de decisão das medidas a serem aplicadas. Neste momento instaura-se, geralmente, o conflito e a desqualificação destes Conselheiros pelas ações que tomaram.

Outro aspecto importante, refere-se à presença de profissional técnico para a prestação de assessoria ao Conselho. No entanto, o fato desse técnico atender na elaboração de documentos, de visitas domiciliares e de intervenção individual ou

coletiva, não imprime assessoria, mas sim, que ele está funcionando como um programa público para o atendimento das demandas necessárias do Conselho.

Para se caracterizar assessoria técnica, as ações do mesmo não devem estar ligadas diretamente ao atendimento de crianças, adolescentes e famílias, mas ao atendimento de demandas do próprio Conselheiro. Assim, a tarefa a ser desenvolvida é a capacitação permanente dos Conselheiros, ampliando seu rol de saberes a respeito das legislações sociais, capacitação no sentido da intervenção junto a crianças, adolescentes e famílias, tais como: entrevista, constatação de fato de violação de direito, através de provas ou solicitação de perícias, laudos e pareceres. Destaca-se, também, a necessidade de capacitação dos conselheiros quanto às políticas públicas, sua informação, documentação e gestão, de modo a capacitar-se à utilização da rede de atendimento na identificação de quais programas mais se aproximam de determinadas medidas de proteção. Há, ainda, a necessidade de capacitação operacional, para o manuseio e arquivamento de documentação e para contribuir na construção dos relatórios aos vários órgãos que se relacionam com o Conselho e exigem determinadas linguagens e saberes.

Pelo que vemos, este é um processo complexo, que vai além da mera resposta às requisições de serviços à população, mas a capacitação dos conselheiros para realizarem adequadamente as suas atribuições legais com plenitude e como sujeitos sociais.

Poucas práticas foram construídas até então, por isto podemos afirmar que com raras exceções temos uma assessoria para o Conselho. O que existe na maioria das vezes, são profissionais que são disponibilizados para este espaço para atender exclusivamente às demandas de serviços que os Conselheiros requisitam. Talvez por isso o conflito se instaure no sentido do técnico ser requerido para fazer atendimentos indicados pelos Conselheiros, e neste sentido entendido como perda de autonomia e de submissão a um grupo de Conselheiros que não têm claras as suas atribuições.

Acreditamos que a capacitação permanente dos quadros técnicos e Conselheiros seja uma política que pode minimizar os conflitos e qualificar a relação da assessoria tão necessária ao Conselho e tão essencial à comunidade.

Manter o espaço do Conselho Tutelar como autônomo é a garantia de se manter um espaço real de ampliação da rede de atendimento via assessoramento ao executivo e com o apoio do Ministério Público.

Mas para tanto seria necessário ampliar a discussão sobre uma política municipal de capacitação dos sujeitos envolvidos na política de atendimento às crianças e aos adolescentes, respaldada no financiamento de ações que elevem o grau de saberes comunitários, escolares, das legislações sociais etc.

A pesquisa revelou que inexistem, praticamente, uma política municipal de capacitação, e que os movimentos sociais não se fazem presentes neste processo de qualificação da ação dos sujeitos aqui envolvidos.

A capacitação que foi realizada e foi apontada pelos Conselheiros foi majoritariamente ofertada pelo CEDCA, que é um Conselho Gestor da Política Estadual de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente e que, por isto, pensou numa capacitação, levando em conta uma unificação de saberes e de ações necessárias à formação de redes de atendimento e de controle social. Mas esta forma de capacitação tem uma perspectiva de ação da Secretaria Estadual gestora dessa política, e que o faz sob a ótica da visão técnica e de saberes hierarquizados. Não que, por isto, seja deficiente, no entanto fica patente que tal política não permite o envolvimento dos movimentos sociais e das comunidades regionais na tomada de decisão.⁵¹

Neste caminho, abordaremos agora a exigência em Lei Municipal, à nível de escolaridade do candidato ao Conselho Tutelar, foco de nossas questões de pesquisa em razão da hierarquização dos saberes escolares em detrimento dos saberes populares, comunitários e movimentistas, fato que se apresentou como uma situação já instaurada.

Resgatando este objeto, a Lei Federal, não especifica nível de escolaridade em razão do que a população brasileira ainda não se apropriou universalmente, via políticas públicas de Educação, da formação básica para a ampliação da participação

⁵¹ A pesquisa também apontou uma surpresa quanto ao resultado onde os movimentos sociais não se apresentaram como uma opção de capacitação, ficando ainda mais distante a relação com os conhecimentos e articulações comunitárias e dos saberes que serão alvo da capacitação os Conselheiros Tutelares.

democrática. É atentando para tal fato, entre outros, que O CONANDA reafirma que a exigência requerida ao candidato é o domínio do vernáculo nacional (Língua Portuguesa) para que possa ter instrumentos de comunicação e de respostas às demandas.

Para resolver o quesito da habilidade e domínio do vernáculo nacional a disponibilização da assessoria técnica, com certeza, pode prontamente superar as dificuldades que os candidatos com baixa escolaridade possam a vir apresentar durante a gestão no Conselho Tutelar. Na superação desta discussão temos que apontar uma questão constatada: no ato de criação de requisitos que vão além dos estipulados pela Lei Federal, o Município não dá à comunidade a condição de escolha do seu representante, mas o representante que já foi, de certo modo, pré-selecionado pela hierarquização de alguns saberes e, dessa forma, o processo se revela excludente.

Um requisito, que poderia ter mais eficiência do ponto de vista social na pré-seleção dos candidatos ao Conselho Tutelar, seria a comprovação de experiência direta no atendimento a crianças e adolescentes. A pesquisa revelou que, na perspectiva dos Conselheiros, apenas um em cada cinco entende que a comunidade viu o fato de ter experiência com esta população como decisiva para sua escolha. E os próprios conselheiros responderam de forma tímida à importância de sua experiência para atuar como Conselheiros, pois apenas um em cada cinco, apontou este fato como decisivo. Em outra resposta dos Conselheiros, quanto à motivação para disputar o cargo no Conselho, mais da metade responderam positivamente que vêm no Conselho um espaço de trabalho remunerado. Estes resultados reforçam nossas conclusões que não é, fundamentalmente, o critério de envolvimento na defesa de direitos que os motivaram a buscar estes espaços, mas a motivação principal é à busca pelo emprego e sobrevivência, reafirmando nossas conclusões de uma dominância da mercadorização no espaço do Conselho Tutelar.

Passando agora para a análise sobre as relações interinstitucionais que se estabelecem entre o Conselho Tutelar e os órgãos e entidades que compõem a rede de defesa dos direitos da criança e do adolescente, e outros, iniciamos reafirmando que para o domínio dos saberes necessários para que estas relações aconteçam de forma

profissional e autônoma faz-se necessário um aprendizado constante e a manutenção da autonomia nestas relações. Alguns desses órgãos têm uma trajetória histórica no Brasil de manter relações com outros órgãos numa perspectiva de mando e de manter as entidades e organismos numa relação de subserviência.

Nas relações interinstitucionais que se estabelecem, a partir da ação do Conselho, observamos que positivamente estas relações se deram com órgão que são vistos pela população como investidos de autoridade e que podem fazer acontecer, como o Ministério Público e a Autoridade Judiciária, para exemplificar. Estes órgãos foram, de longe, os mais apontados como espaços em que a relação é vista com menos dificuldade. Em contrapartida, a relação com o CMDCA foi a que mais foi apontada como problemática.

Estas respostas devem ser analisadas na perspectiva que apontam como se dão estas relações. Para tanto, devemos recordar que os órgãos indicados pelos sujeitos da pesquisa com o menor grau de dificuldade de relacionamento, são vistos pela sociedade brasileira como instâncias de poder que podem fazer contraponto ao poder Executivo local e têm força de lei para tal. Diferente é a situação do CMDCA, órgão ainda em construção no que se refere a assumir para si as atribuições de responsável pela deliberação e fiscalização das políticas de atendimento às crianças e adolescentes, e ter esse seu papel assimilado e defendido pela população.

4.3. A UTILIZAÇÃO DO SIPIA

Feita esta análise, centraremos nosso esforço na discussão sobre a utilização do SIPIA pelo Conselho Tutelar e a situação no qual está envolvido o seu principal operacionalizador, o Conselheiro.

Iniciemos, considerando que a utilização de um instrumento de trabalho pelo homem é tão antiga quanto a sua socialização e a sua própria construção como homem. Assim, o SIPIA, como um instrumento tecnológico, programa informatizado construído por uma equipe de técnicos que tem uma inserção na área da infância e

adolescência bem anterior ao texto legal do ECA, é um aparato auxiliar das demandas requeridas pelos Conselheiros, e por isto deve, no que for possível, facilitar e agilizar os processos no atendimento rápido e com maior especificidade em que as situações requerem pela sua complexidade.

Desde que a informática vem sendo desenvolvida, a partir dos *softwares* e *hardwares*, uma parcela significativa da população tem ficado alijada do seu acesso e compreensão. Um processo denominado de exclusão digital, que pode, e freqüentemente o faz, submeter parcelas da população ao agravamento da exclusão social de que é vítima.

A não ser que estes indivíduos tenham acesso a estas tecnologias, via escolarização ou cursos profissionalizantes, ou no trabalho, eles terão dificuldades em compreender o processo e a sua utilização. O SIPIA, não deixa de ser um instrumento tecnológico e por isto tem em sua concepção interfaces, artefatos, saberes, códigos e linguagens que a maioria da população é apenas usuária e não tem domínio das várias mediações de conhecimentos e práticas sociais específicas necessárias à sua plena apreensão.

No que se refere à utilização do SIPIA, observamos que dois em cada três conselheiros foram capacitados, sendo isto feito por um multiplicador e técnicos do CELEPAR, ou ainda, afirmam os Conselheiros que recebem suas primeiras informações e contato com o referido *software* por meio de outro Conselheiro, no dia-a-dia.

A utilização diária do SIPIA foi apontada pela maioria dos Conselheiros em razão de que o programa oferece vários serviços que organizam e facilitam a demanda burocrática, além de servir de metodologia de registro de fato de violação de direitos fundamentais.

Nesse aspecto, temos que dizer que na realidade o SIPIA oferece uma padronização da metodologia de interpretação, bem como da aplicação de medidas de proteção. Podemos então afirmar que o programa promove uma superação na visão individualizada e cotidiana de cada membro do Conselho, no que se refere à compreensão de violação de direitos. Por outro lado, pode funcionar como uma

padronização no atendimento dos usuários, sem atentar às especificidades que cada caso traz em si. São riscos que devem ser enfrentados com uma constante capacitação sobre as legislações, relações sociais e na perspectiva de defesa mais ampla de direitos humanos.

Os Conselheiros apresentaram, com respeito às facilidades e dificuldades que o SIPIA trouxe, alguns itens que se verificou com certo diferencial. Destaque-se que a maioria das ações possíveis no SIPIA passaram quase despercebidas pelos Conselheiros Tutelares, que apenas apontaram suas funções básicas e essenciais. Isto denotou uma fragilidade na capacitação e no acompanhamento, tanto da utilização do software, como na metodologia do próprio SIPIA.

No sentido de compreender o exposto acima temos que lembrar que para uma maioria desde Conselheiros o próprio equipamento (microcomputador) é um artefato tecnológico que se apresenta como um instrumento estranho à sua vivência e que se necessita muita mais que algumas horas de cursos profissionalizantes para o seu domínio e incorporação como ferramenta diária. Os instrumentos precisam de um certo tempo social ou seja, do domínio de relações, saberes, linguagens para ser incorporados como parte da vida social e como estes aparatos, além de trazerem mediações ainda em construções para a maioria, também são atualizados e modificados numa velocidade além da capacidade da maioria em acessá-lo, bem como em incorporá-los.

Constata-se, assim, o investimento insuficiente em capacitação profissional dos conselheiros, a descontinuidade, a ausência de uma política de longo prazo. Relacionando-se isso aos vários elementos aqui apresentados, como o Conselho Tutelar como espaço mercadorizado e as suas relações institucionalizadas, entre outros, temos percebido que não é diferente este espaço de trabalho dos outros, que remetem ao trabalhador a obrigatoriedade de se atualizar e de se requalificar para poder se manter empregado ou no trabalho.

Avançando na nossa análise sobre a utilização do SIPIA, passemos agora a analisar a indicação de programas de atendimento da rede de proteção mínima necessária para que o Conselheiro possa ter condições de aplicar as medidas de

proteção e o sujeito de direito ter sua violação cessada e devidamente integrados nos serviços das políticas públicas.

Os Conselheiros apontaram uma dominância na falta de vagas ou inexistência de programas de geração de renda, enfrentamento à pobreza e auxílio à família com crianças e adolescentes em situação de risco social. Não é por acaso que estes programas estão intimamente relacionados à sobrevivência. A questão da distribuição de renda materializa-se no que se refere a um aumento constante de famílias que são vulnerabilizadas pela falta de emprego e renda e pela ausência / insuficiência de políticas públicas voltadas para a superação de tais questões.

Quando os Conselheiros apontam a debilidade destes programas apenas nos revelam que as questões socioeconômicas interferem diretamente nas famílias que são alijadas do trabalho e do acesso a renda.

Até então caminhamos num esforço de análise do perfil do Conselheiro Tutelar, que se mostrou revelador ao pesquisador, apontando para várias dominâncias e, principalmente, a busca desses sujeitos pelo espaço do Conselho como mais um espaço de emprego.

A pesquisa nos revela que a implantação dos Conselhos Tutelares está praticamente concluída no Estado do Paraná, mostrando também a necessidade de que sejam devidamente equipados para atenderem à sua demanda. Apontou para uma necessidade urgente de capacitação permanente como política local para manter uma continuidade nas ações desse cargo e dos gestores de políticas públicas.

Ainda aponta para a necessidade de serem valorizados os movimentos sociais e permitir que possam estar inseridos no processo. Sabemos que isto se deve muito mais aos movimentos de reconquista do espaço perdido, razão pela qual deveriam investir na redescoberta do espaço do Conselho Tutelar como campo movimentalista e privilegiado.

Concluída nossa análise, passaremos, nas Considerações Finais, a apresentar as sínteses de nossa pesquisa. Destacaremos, também, caminhos que, a nosso ver, podem contribuir para avançarmos na plena efetivação social dos Conselhos Tutelares no Paraná.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa permitiu uma significativa aproximação à realidade vivenciada pelos Conselheiros Tutelares do Paraná, a partir da pesquisa de campo, da revisão bibliográfica, da análise documental e, principalmente, proporcionou uma compreensão mais ampliada sobre o perfil socioeconômico e cultural dos Conselheiros e os limites e possibilidades da implantação, no Estado do Paraná, dos Conselhos Tutelares, observando as mediações que ocorrem nesse processo, particularmente, nas suas dimensões políticas e tecnológicas.

Constatamos que o Conselho Tutelar, como espaço privilegiado, de lutas e resistência dos movimentos sociais, foco de disputas do poder local, é também um espaço institucionalizado de defesa de direitos, dentro da política municipal dos direitos da criança e do adolescente. Este espaço é mais uma oportunidade dos movimentos sociais poderem interferir no poder local, estabelecer mediações ao exercício e constituição do poder e buscar o atendimento de suas demandas pelas políticas públicas, bem como ampliar os direitos sociais desta faixa de população, se capacitando para o protagonismo social.

Com relação à implantação dos Conselhos Tutelares no Estado do Paraná verificamos que existem Conselhos em 397, dos 389 municípios do Estado, permanecendo ainda 11 municípios paranaenses em situação de não criação ou não funcionamento. Mesmo sendo significativo o número de Municípios com Conselhos Tutelares não devemos esquecer, contudo, as dificuldades que os municípios de menor porte, quase 70% deles, têm em manter adequadamente este Conselho.

No que está relacionado ao Conselheiro Tutelar, a partir dos dados coletados na pesquisa de campo, observa-se que a comunidade escolhe seus Conselheiros com alguns critérios que possam dar uma certa confiabilidade destacando o fato de o conselheiro residir no município por um período superior a 15 anos e a formação do grupo familiar que estes sujeitos participam. Ser casado, ter um grupo familiar organizado no modelo conservador (pai, mãe e filhos) é um critério que não está previsto em lei, mas que faz a diferença na escolha pela comunidade e entidade de atendimento, segundo os dados da pesquisa. Podemos dizer que esta escolha tem um padrão conservador, pois os mesmos têm que ser amplamente conhecido pela comunidade, ter uma família nuclear e ser mãe, pois conforme os dados apresentados constata-se uma forte predominância do sexo feminino, fato considerado imprescindível, na visão da comunidade, como suporte para uma gestão de qualidade deste Conselheiro.

Com respeito aos requisitos para candidatar-se ao Conselho Tutelar, a pesquisa teve como pressuposto teórico-conceitual a consideração de que historicamente os saberes necessários ao ser social são apropriados a partir de vários espaços privilegiados de socialização, como por exemplo, a família, a comunidade, a escola, o trabalho, a igreja etc., o que significa que cada um destes tem sua especificidade e que são igualmente necessários à vida em sociedade e à humanização do homem. Estes espaços se organizam de tal forma a preparar o homem para enfrentar os desafios de seu tempo.

No espaço de trabalho dos Conselheiros Tutelares o requisito de grau de escolarização permitiu a exclusão de candidatos e impede a inserção de determinados sujeitos sociais, abrindo a possibilidade, para que, esse espaço de participação social se torne um espaço de trabalho regulado, no qual o critério da experiência e de compromisso de lutas sociais para a defesa das crianças e adolescentes ocupe uma importância secundária.

Assim, quanto à participação da comunidade na gestão do Conselho Tutelar, a pesquisa nos mostra que os saberes populares e a participação em movimentos sociais

de defesa de crianças e adolescente estão se tornando critérios menores, de certo modo relativizados ou secundarizados, diante da formalidade da escolarização.

Fica evidente, no perfil dos Conselheiros Tutelares, que também este espaço tem sido cada vez mais disputado por trabalhadores na busca de resolver a sua empregabilidade e a sua sobrevivência através do trabalho remunerado. Fato esse, apontado no resultado sobre a participação em movimentos sociais que conta com apenas metade dos candidatos ao cargo de Conselheiro.

Isto evidencia problemas da progressiva desarticulação da relação Conselho – Comunidade e faz transparecer traços da presença das relações mercantis de trabalho nesse espaço social que é o Conselho, transformado num espaço mercadorizado.

Dentro desta perspectiva, também variáveis socioeconômicas levantadas na pesquisa fortalecem nossa afirmação anterior, quando verificamos o fato de que uma boa parcela dos Conselheiros não tem acesso a serviços públicos essenciais a uma vida saudável. Isso nos remete a um questionamento sobre o conhecimento desses sujeitos sobre os seus direitos fundamentais e de, como ele, na condição de agente de defesa do direito, não consegue resolver uma situação grave de política pública para seu grupo familiar. O Conselheiro, ao não perceber estas violações de direito e, por conseguinte, ao não se fazer a intervenção necessária no município, nos remete a pensarmos acerca dos limites e possibilidades de sua real intervenção junto à comunidade na defesa de direitos sociais que ele faz com respeito às crianças e adolescentes.

Feita esta constatação, apontamos aqui para um Conselho Tutelar, espaço movimentalista de defesa de direito, em processo de mercadorização e por isso o cargo no Conselho Tutelar torna-se mais uma possibilidade cidadãos na busca de trabalho para a garantia de sua reprodução.

A partir dos dados coletados e em decorrência da análise que fizemos, acreditamos que a efetiva participação da população local no processo de escolha, avaliação e controle dos trabalhos do Conselheiro é uma necessidade imprescindível, portanto, para que se reverta à situação já instalada.

Outra possível resposta a esta situação é a renovação dos quadros de Conselheiros e a rotatividade de uma parcela deles. Isso poderá funcionar como uma

forma de permitir o empoderamento de novos sujeitos sociais, representativos dos movimentos sociais, se opondo ao processo de mercadorização do espaço do Conselho Tutelar, sendo necessário, no entanto, que isto se faça a partir da inserção dos movimentos sociais nas decisões e na capacitação dos sujeitos sociais.

O perfil do Conselheiro Tutelar no Paraná apresentou-nos algumas surpresas e a maioria das conclusões a que chegamos nos remete a perceber um progressivo afastamento, aproximando-se de uma ruptura com as lutas sociais, para a composição deste espaço privilegiado, apontando para um processo de conformação de mais um campo de trabalho, retirado da discussão movimentalista e descaracterizado como autônomo e relegado às decisões político-partidárias e espaço de barganha de cargos.

Ainda podemos apontar que a escolha dos Conselheiros feita diretamente pela comunidade pode vir a constituir-se em um fator de regulação social e que, dessa maneira poderiam estar mais compromissados em responder à comunidade de forma qualitativa nas atribuições que assumem como Conselheiro.

Entendemos que a eleição feita pela comunidade, reduz a possibilidade de escolha de pessoas não comprometidas, pois estes terão que passar pelo crivo dos munícipes no que se refere ao seu processo de inserção em movimentos sociais e de mobilização da comunidade, possibilitando que os movimentos sociais e a comunidade realizem a fiscalização e a luta contra esta forma de apropriar-se do espaço do Conselho Tutelar.

Prosseguindo nas nossas conclusões, agora, sobre a infraestrutura e as condições de trabalho, móveis e equipamentos necessários para o funcionamento dos Conselhos, podemos afirmar que alguns instrumentos necessários e imprescindíveis são ainda precários ou inexistentes tais como: aparelho e linha telefônica móvel e acesso à Internet. Estar atento às necessidades da comunidade, ter agilidade no atendimento, e agir preventivamente nas comunidades são requisitos que fazem do Conselho um espaço privilegiado para os movimentos sociais, mas como podem realizar com clareza, efetividade e tempo hábil suas atribuições sem nem as condições mínimas são garantidas? Vemos, assim, que também neste plano material se impõem limites e se conformam possibilidades.

Nesse sentido, considerando as conclusões até aqui apontadas, percebemos que as atribuições do Conselheiro, vão além das questões formais, pois necessitam de um conjunto de saberes e experiências que são necessárias para poder enfrentar a realidade e procurar sempre ter em mente que suas ações deverão ter caráter educativo, tanto para as crianças e adolescentes, quanto para pais, responsáveis e gestores e operadores de programas de atendimento. Além de que precisam de suporte de equipamentos e espaço físico para dar concretude às suas ações.

A pesquisa também apontou para a questão da capacitação dos Conselheiros, indicando a necessidade de uma política pública de capacitação permanente dos quadros técnicos e Conselheiros. A partir dos dados informados pelos Conselheiros, revelou-se ainda que inexistem, praticamente, uma política municipal de capacitação, e que os movimentos sociais não se fazem presentes neste processo de qualificação da ação dos sujeitos aqui envolvidos. Em suma, com relação a este aspecto, nossa análise constata que tal política deve ser ampla, de modo a qualificar a relação interinstitucional tão necessária ao Conselho e tão essencial à comunidade.

Nesse sentido, é importante destacar que tal capacitação poderia ter como um dos focos prioritários a participação / atuação em movimentos sociais. Isso, a nosso ver, seria importante para valorizar esta perspectiva frente à preponderância que vem sendo assumida pelas exigências formais de nível de escolaridade e informais de capacitação técnico-operacional. Com efeito, pudemos constatar que estes dois últimos fatores se destacaram quando analisamos questões relativas à motivação para disputar o cargo no Conselho, nos levando a uma compreensão que a busca pela empregabilidade no Conselho é possível porque tais critérios de escolaridade tornaram-se mais importantes sobre os de ter experiência em ações de defesa, atendimento e de comprometimento com a situação de vulnerabilidade de crianças e adolescentes.

Na discussão sobre a dimensão tecnológica destaque-se que a maioria das ações possíveis na utilização SIPIA não foram ainda incorporadas pelos Conselheiros Tutelares, que apenas apontaram suas funções básicas e essenciais. Isto denotou uma

fragilidade na capacitação e no acompanhamento, tanto da utilização do software, como na metodologia do próprio SIPIA.

Relacionando-se isso aos vários elementos aqui apresentados, como a progressiva caracterização do Conselho Tutelar como espaço mercadorizado e as suas relações institucionalizadas, entre outros, podemos inferir que este espaço de trabalho vem assimilando forte identidade e semelhança com outros espaços de trabalho mercantis, que remetem ao trabalhador a obrigatoriedade de se atualizar e de se requalificar para poder se manter empregado ou no trabalho.

A pesquisa nos revela que a implantação dos Conselhos Tutelares está praticamente realizada no Estado do Paraná, mostrando também a necessidade de que sejam devidamente equipados para atenderem à sua demanda. Apontou para uma necessidade urgente de capacitação permanente como política pública local para manter uma continuidade das ações desse cargo e dos gestores de políticas públicas.

O dado quantitativo poderia nos parecer confortável à primeira vista, contudo, a análise qualitativa do processo nos remete à complexidade que as decisões da política estadual da área da infância e adolescência nos colocam. O desafio para identificar e construir mediações que contribuam para a reversão do processo de mercadorização deste espaço de poder popular são enormes.

Nesse sentido, apontamos algumas situações e perspectivas que podem favorecer o enfrentamento deste desafio. Primeiramente, o próprio perfil dos Conselheiros Tutelares, caracterizado como sujeito maduro, estabilizado em sua comunidade e com um a escolaridade acima da média estadual e nacional. Também, o número de Conselhos Tutelares e Conselheiros, sendo que será necessário pensar em uma política pública de formação permanente específica, onde se inclua não só a capacitação, mas a assessoria, a supervisão e a definitiva intervenção no processo de transição de uma gestão para a nova, garantindo a continuidade do atendimento com a mesma metodologia e o cumprimento da legislação. Ainda mais, e como suporte legal, temos a Resolução nº 75 do CONANDA que apresenta um conjunto de recomendações, subsidiando os Conselhos Municipais do Direito e o Ministério

Público para as condições adequadas de funcionamento e manutenção do Conselho Tutelar.

Por fim, mas sem pretender exaurir esta complexa discussão que convém ser objeto de novas pesquisas, é importante destacar a necessidade de repensar, tanto a ação dos movimentos sociais quanto o estabelecimento de políticas Municipais e Estaduais no que se refere à participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Direito e no suporte ao Conselho Tutelar. Sabemos da importância de que os movimentos sociais empreendam um processo de retomada desse espaço. Tal processo, a nosso ver, deve contemplar tanto o âmbito institucional, com a garantia da legislação, quanto o âmbito da sociedade civil organizada, mediante o fortalecimento de articulações mais autônomas que permitam realmente ocupar este espaço. Tais articulações podem potencialmente ser construídas em alguns movimentos que têm a possibilidade de ser fortalecer e fazer a diferença, tais como: o Fórum DCA, as Associações de Conselheiros Tutelares, a Pastoral da Criança, os Conselhos de Categoria Profissional que têm proximidade nesta política social, as Universidades através dos projetos de Extensão ou Campos de Estágio. Em suma, como é característico das relações sociais, tanto as conquistas quanto as reconquistas são, obviamente, fruto da ação de sujeitos sociais organizados na lutas por suas demandas frente a ação de outros sujeitos e das realidades concretas e históricas em que se defrontam.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de., **Políticas sociais setoriais e por segmento: Educação**. in: Capacitação em Serviço Social e Políticas Sociais. Módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 1999. p. 155-163.
- ALVES, M.M. **A força do povo: Democracia Participativa em Lages**. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ANDRADE, Edinara T. **Democracia participativa, orçamento participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre, RS e Blumenau, SC**. Trabalho apresentado 2º Encontro da Associação Brasileira de Ciências Políticas – ABPC. São Paulo novembro, 2001.
- ANDRADE, José E. **Conselho Tutelar: sem ou cem caminhos?** NCA/série 5. São Paulo: Veras Editora, 2000.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 3 ed. Coleção Mundo do Trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.
- _____. **Adeus ao trabalho: Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 4. ed., São Paulo: Cortez, Editora Universitária de Campinas, 1997.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CENTROS DE DEFESA - ANCED. **Conselhos Tutelares no Brasil: perfil dos conselheiros e atuação no Sistema de Garantia de Direitos**. Recife: ANCED/MNMMR, 1997.
- BANGO, E. **Política pública para a juventude**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BATAGLIA, Luigi. **Desenho do SIPIA**, Rio de Janeiro: UNIRIO, 2000 (mimeo).
- _____. **SIPIA: Relatório das atividades 1997, 1º semestre 1998**. Rio de Janeiro: UNIRIO, 1998.
- _____. **Retomada do processo de implantação do SIPIA**. Rio de Janeiro: UNIRIO, 1999.
- BATISTA, Paulo N. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas Latino-americanos**. Caderno 07. São Paulo: Consulta Popular, 1999.

BEHRING, Elaine R. **Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania** in: Capacitação em Serviço Social e política social. Módulo 3 (p. 21-40). Brasília: UnB/CEAD, 1999.

BENJAMIN, Cesar; [et. al.] **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BEZERRA, Aída. BRANDÃO, Carlos R. (orgs). **A questão política da educação popular**. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**.

BRASIL. Lei Federal n. 8.069/90 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**.

CADERNOS CEDES. **Educação popular**. N. 2 São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Educação e multi-culturalismo**: favelados e meninos de Rua. N. 33; São Paulo: Papyrus, 1993.

CAPACITAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL: **Intervenção e pesquisa em Serviço Social**. Módulo 5. Brasília/: UnB-CEAD /CFESS, 2000.

CAPACITAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL: **Política Social**, módulo 3. Brasília: UnB-CEAD /CFESS, 2000.

CAPACITAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL: **Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social**. Módulo 2 -, Brasília: UnB-CEAD /CFESS 1999.

CARDOSO JR, José C. **Crise e desregulação do trabalho no Brasil**. Textos para discussão, n. 814. Brasília: IPEA, 2001.

CARDOSO, Franci G. **Organização das classes subalternas**: um desafio para o serviço social. São Paulo: Cortez; Maranhão: Universidade Federal do Maranhão, 1995.

CARVALHO, Denise B. B. **Políticas setoriais e por seguimentos: criança e adolescente**. in: Capacitação em Serviço Social e Políticas Sociais, módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 2000. p. 185-202.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO PARANÁ. **Política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no Estado do Paraná 2001/2002**. Curitiba: CEDCA, 2001. (mimeo).

_____. **Programa Estadual de Capacitação Permanente na Área da Infância e Adolescência** 2001 II Etapa. Curitiba: CEDCA/PR, 2001 (mimeo).

----- **.Legislação social**: instrumentos de direitos. Curitiba: CEDCA, 2002.

_____. **Programa Estadual de Capacitação Permanente na Área da Infância e Adolescência**: 2004, IV Etapa. Curitiba: CEDCA/PR, 2004 (mimeo).

_____. **Listagem dos Conselhos Tutelares - Geral**. SETP – Assessoria Técnica. Programa banco de dados a área social. Impressão em 15/04/2003, 21 p. Curitiba: CEDCA, 2004.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. **Resolução nº 75:** Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares. Brasília: MJ, 2001.

COSTA, Antonio Carlos. Gomes da. **O ECA e a política de atenção à infância e à juventude**, Brasília: s/ed, 1995.

COSTA, Dorival. **O Serviço Social e o Conselho Tutelar:** as alianças necessárias para a efetivação da política da infância e adolescência no Município de Curitiba. Curitiba: 2001. 168 fl. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação, Faculdades Integrada Espírita.

COSTA, Dorival; LIMA FILHO, Domingos L. **Conselheiros Tutelares no Paraná:** variáveis sócio-econômicas e culturais, formação profissional e composição democrática. IX ENPESS, 2004. Os Desafios da pesquisa e produção do conhecimento em Serviço Social. Porto Alegre: ABPESS: 2004.

COSTA, Dorival; FERREIRA DA SILVA, Daniela F.; LIMA FILHOS, Domingos L. **As políticas públicas de enfrentamento à violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes no Estado do Paraná.** II Congresso Paranaense de Assistentes Sociais, 2003, Curitiba, PR. Democracia, Direito e Paz: Assistentes Sociais na luta por um Mundo Melhor. Webb. www.cresspr.org.br, CD, 2003.

COSTA, Dorival; CORRÊA, Edvaldo P.(*et ali*) **Reflexões sobre as políticas de formação profissional na gestão FHC: O PLANFOR.** V ANPED SUL, Curitiba, 2004 - Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2004, p.291 e em CD.

DIGIÁCOMO, Murilo J. **Conselho Tutelar.** Curitiba: Ministerio Público do Paraná, 1999 (mimeo)

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** col. Obras Escolhidas, vol. 3. São Paulo, Alfa-Omega, 1968.

FALEIROS, Vicente de P. **A política social do Estado capitalista:** as funções da previdência e da assistência social. São Paulo: Cortez, 1980.

FURLAN. Amábile. **O Movimento popular no pulsar da cidadania.** Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a criança e o adolescente. PUC/SP., jun. 1997.

GENNARRI. Emílio. **Neoliberalismo e Estado:** do mito para a realidade. São Paulo: s/ed. s/d. (mimeo)

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3ª ed., São Paulo: Atlas, 1991.

GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

_____. **Movimentos sociais, cidadania e educação.** S/c, s/e, 1988.

_____. **Classes sociais e movimentos sociais.** In: Capacitação e, Serviço Social e política social: Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social Módulo 2- Brasília: UnB/CEAD/CFESS, 1999.

_____. **Histórias dos movimentos e lutas sociais:** a construção da cidade dos brasileiros. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2001.

_____. **Conselhos gestores e participação sóciopolítico.** 2 ed. Col. Questões da nossa época, n. 84. São Paulo: Cortez, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Democracia operária:** partidos, sindicatos e conselhos. trad. A. Gil. Coimbra, Centelha, 1976.

_____. **Os intelectuais, o princípio educativo. Jornalismo.** Cadernos do cárcere. 2 ed. Vol. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Maquiavel: notas sobre o estado e a política.** Cadernos do cárcere. 2 ed. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Temas de cultura, ação católica. americanismo e fordismo.** Cadernos do cárcere. 2 ed. Vol. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

IAMAMOTO, Marilda V. e CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil:** Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 13 ed. São Paulo: Corte, (Lima – Peru); CELATS, 2000.

IASI, Mauro L. **Processo de consciência.** São Paulo: CPV, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2000. <http://www.ibge.gov.br/censo/default.php>

IPARDES- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social-**Redação e Editoração. (Normas para apresentação de documentos científicos; 8).** Curitiba,: Ed. da UFPR, 2000.

LIBERATI, Wilson D. & CYRINO, Públio C.B. **Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente.** São Paulo: Malheiros, 1993.

LIMA FILHO, Domingos L. **Dimensões e limites da globalização.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

LUKÁCS, Giorgi. **O Trabalho.** Per uma ontologia dell'essere sociale. Vol. 2. Roma: Riuniti 1981 (Trad. Ivo Tonet).

LUNA, V. L. **A elaboração de revisões de literatura:** notas de aula. Chronos, Caxias do Sul, v. 26, n. 1 e 2, p. 109-122, jan/dez. 1993.

MANTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINELLI, Maria L. (org.) **Pesquisa qualitativa:** um instigante desafio. São Paulo: Veras, NEPI – PUC/SP, 1999.

MARX, Karl. O Capital. Crítica da economia política: **O processo de produção do capital. Livro I vol. 1.** Trad. Reginaldo Sant'Ana. 18 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001a.

_____. O Capital. Crítica da economia política: **O processo de produção do capital. Livro I vol. 2.** Trad. Reginaldo Sant'Ana. 18 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001b.

MARX, Karl. ENGELS, F. **A ideologia Alemã (Feuerbach)** 6ª ed., São Paulo: HUCITEC, 1987.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**, in: Obras Escolhidas v.1, São Paulo: Alfa Omega, s/d.

MEDEIROS, Marcelo. OSÓRIO, Rafael. **Arranjos domiciliares e arranjos nucleares no Brasil: Classificação e evolução de 1977 a 1998. Textos para discussão n. 788.** Brasília: IPEA, 2001.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 4 ed., Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. **O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde.** 2 ed. São Paulo - Rio de Janeiro, Hucitec-Abrasco, 1993.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **SIPIA: manual do usuário.** Curitiba: IASP, 2001.

_____. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos/Departamento da Criança e do Adolescente. **Manual-Primeiros passos do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência – SIPIA.** 5 ed. Brasília: MJ/SEDH, 2001.

_____. **Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares no Brasil – Pesquisa 2000.** Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2001.

MOECKEL, Alexandre; MOREIRA, Herivelto. **Modelo_dissertacao_ppgte.doc.** Modelo de referência para estruturação de dissertações do PPGTE. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia do CEFET-PR. Curitiba, 20 out. 2003. Arquivo (172 Kbytes); Word 2000. Disponível em: <http://www.ppgte.cefetpr.br/download/modelo_dissertacao_ppgte.zip> Acesso em: 21 out. 2003.

MONTAÑO, Carlos. **Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”:** Estado e “terceiro setor” em questão. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 59 p. 47 a 78. São Paulo: Cortez, 1999.

NETO, Wanderlino N. **Sistema de proteção dos direitos humanos de geração.** In: Sistema de Proteção dos Direitos Humanos de Geração. Fortaleza: no prelo, 2004.

PAULA, Afonso G. **Conselho Tutelar: atribuições e subsídios para o seu funcionamento.** São Paulo: CBIA, 1993.

PILOTTI, F. & RIZZINI, I. (Org) **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto Latino-americano Del Nino/Universidade Santa Úrsula, Anais, 1995.

PONTES, R. N. **Mediação e Serviço Social.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

QUIROGA, C. **Invasão positivista no marxismo: manifestações no ensino da Metodologia no Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1991.

RAICHELIS, Raquel. **Legitimidade popular e poder público.** São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Esfera pública e conselho de assistência social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 1988.

RICHARDSON, Roberto J. e colab. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3 ed., São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZINI, Irmã. CASTRO, Mônica R. SARTOR, Carla S. D. **Pesquisando...: Guia de metodologias de pesquisa para programas sociais.** Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula: Amais, 1995.

RIZZINI, Irene. **O Século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil.** Rio de Janeiro: Petrobrás-BR: Ministério da Cultura: USU, Universitária: Amais, 1997.

ROCHA, Paulo E. **Políticas públicas sociais: Um Novo Olhar sobre o Orçamento da União 1995/1998.** Brasília: Instituto de Estudos Sócio-econômicos – INESC, 2000.

SADER, Emir (org). **Gramsci: sobre o poder, política e Partido.** São Paulo: Brasiliense, 1990.

SANTOS, Mauro R. M. **Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas.** Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUC, mar. 2000 (mimeo).

SÊDA, Edson. **A Proteção Integral: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina.** 5 ed. Campinas SP: Adês, 1997.

SEVERINO, Antônio J. **Metodologia do trabalho científico.** 21 ed. ver. ampl. São Paulo: Cortez, 2000.

STEIN, Rosa Helena. **Implementação de políticas sociais e a descentralização político-administrativa,** in: Capacitação em Serviço Social e Políticas Sociais. Módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 1999. p. 73-85.

SOUZA, Maria L. **Desenvolvimento de comunidade e participação: 5 ed.** São Paulo: Cortez, 1996.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** 2 tiragem. São Paulo: Atlas, 1990.

UNICEF. **Situação da infância e adolescência brasileira.** Brasília: UNICEF, 2001.

VARELLA, Santiago Falluh. **O Levantamento de informações sobre direitos violados de crianças e adolescentes no SIPIA – Módulo I: Conteúdo e metodologia.** Brasília: IPEA, 2004. Texto para discussão n. 1012.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social.** São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 49).

YASBECK, Maria C. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo.** In: Capacitação em Serviço Social e políticas sociais. Módulo 2. Representação social, trabalho e Serviço Social, p.89 a 108. Brasília: UnB/CEAD, 1999.

ANEXO A – QUESTIONÁRIO - INFORMAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA E EDUCACIONAL DOS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR DO PARANÁ

QUESTIONÁRIO PARA OS CONSELHEIROS TUTELARES DO PARANÁ.

I - INFORMAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA E EDUCACIONAL DOS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR DO PARANÁ.

Caro Conselheiro: favor marcar com x o item (ou itens) que mais se aproximam de sua resposta. Se for necessário faça suas considerações no local indicado ou no verso da folha.

1. **Sexo:** Feminino Masculino
2. **Idade:** _____ anos.
3. **Cidade e Estado (UF)** onde você nasceu: _____
4. **Estado Civil:** Solteiro(a) casado(a) separado(a)
 outro: _____
5. Tem **filho(s):** Sim Não Em caso afirmativo, quantos filhos? _____
6. Assinale a quanto **tempo você reside no Município** onde assumiu o cargo de Conselheiro Tutelar:

<input type="checkbox"/> até 3 anos	<input type="checkbox"/> de 3 a 5 anos
<input type="checkbox"/> de 5 a 8 anos	<input type="checkbox"/> de 8 a 10 anos
<input type="checkbox"/> de 10 a 15 anos	<input type="checkbox"/> mais de 15 anos
7. Assinale qual a sua **Escolaridade/Grau de instrução:**
 - sem escolaridade
 - 1ª série do Ensino Fundamental (antigo Primário)
 - 2ª série do Ensino Fundamental (antigo Primário)
 - 3ª série do Ensino Fundamental (antigo Primário)
 - 4ª série do Ensino Fundamental (antigo Primário)
 - 5ª série do Ensino Fundamental (antigo Ginásio)
 - 6ª série do Ensino Fundamental (antigo Ginásio)
 - 7ª série do Ensino Fundamental (antigo Ginásio)
 - 8ª série do Ensino Fundamental (antigo Ginásio)
 - Ensino Médio (2º Grau): incompleto completo
 - Ensino Superior: incompleto completo. Qual: _____
 - Pós – Graduação. incompleto completo

14. Qual é a sua Jornada de trabalho (carga horária diária) no Conselho Tutelar:

- menos de quatro horas por dia 4 horas p/dia
 6 horas p/dia 8 horas p/dia
 Regime de Plantões. Sendo ___ dias por semana. Quantas horas/dia?: _____
 outra: Especificar _____

15. Qual no número de pessoas que compõe o seu grupo familiar (moradores da mesma residência)

16. Sobre a situação de sua moradia/residência:

A - Residência própria. a Residência está quitada. ou
 pagando financiamento da moradia

B - Residência é alugada ou é Residência cedida
 outra: _____

17. Quanto ao material de construção de sua moradia/residência, assinale a(s) que se aproxima(m) de seu caso.

- Residência de Alvenaria Residência de madeira
 Residência mista (Alvenaria e madeira)
 outra. Especifique: _____

18. Você participou de Movimentos Sociais antes de assumir o cargo de Conselheiro Tutelar.

Sim não. Especifique:

Qual(is): _____

19. Você participa de Movimentos Sociais atualmente.

Sim não. Especifique. Qual(is): _____

20. Assinale com um X os serviços públicos ou privados que você possui/utiliza em sua residência.

- Coleta de lixo. Energia elétrica.
 Rede de abastecimento de Água. Rede esgoto público.
 Telefone fixo Telefone Celular
 Conexão com Internet. TV a Cabo.
 Outro: Especifique: _____

21. Assinale com um X os equipamentos eletrodomésticos/eletroeletrônicos que você possui na sua residência. Se for necessário acrescente outras informações.

- Geladeira. Fogão a gás. Forno de Microondas.
 Aparelho de TV. Computador. Rádio/CD Player.
 Aparelho de DVD Aparelho de Vídeo-cassete.
 Outro: Especifique: _____

**ANEXO B – QUESTIONÁRIO – O PROCESSO DE CRIAÇÃO E
IMPLANTAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES NO PARANÁ -
AMOSTRA**

QUESTIONÁRIO - CONSELHEIROS TUTELARES

Caro conselheiro: Nas questões abaixo você estará assinalando com x a(as) questões conforme o seu entendimento. Na maioria delas você será desafiado a fazer algum comentário ou suas considerações. As informações que você puder nos fornecer serão muito importantes para a pesquisa que estamos desenvolvendo sobre o Conselho Tutelar, sua formação e a utilização do SIPIA.

Havendo dúvida, favor reler a questão e responder a seu critério.

I - DO PROCESSO DE CRIAÇÃO, ELEIÇÃO E ESTRUTURA DO CONSELHO TUTELAR

- 1) Qual é **ano de criação** do Conselho Tutelar de seu município? _____
- 2) Para assumir o cargo de Conselheiro Tutelar, qual foi o **processo eletivo** do qual você participou?
- () Por eleição direta pela comunidade, onde os moradores do município participaram livremente.
- () Por eleição realizada pelas entidades de atendimento na área da infância e adolescência do município registradas no CMDCA.
- () Por indicação do executivo local (Prefeito ou Gestor da política da área da infância e adolescência).
- () Outra. Qual? _____
- Registre aqui, se quiser, outras considerações sobre o processo eletivo ao cargo de Conselheiro Tutelar que você participou.: _____
- 3) O Conselho Tutelar de seu município possui **Regimento Interno**?
- () Sim () Não
- Se achar necessário acrescente mais informações. _____
- 4) Qual foi o **processo de escolha da presidência do Conselho** Tutelar em seu município.
- () o Conselheiro Tutelar mais votado no processo de eleição assume a presidência.
- () Indicação pelo gestor da Política da Assistência Social no Município.
- () Votação realizada pelos Conselheiros Tutelares em reunião específica.
- () Outra. Especifique: _____

- 5) A eleição para **Presidência** do Conselho Tutelar é realizada com que periodicidade:
- () a cada 3 anos . () a cada 1 ano.
- () rotativo (todos os conselheiros assumem). Qual o período de cada um? _____
- () outro: _____
- 6) O Conselho Tutelar de seu município realiza **reuniões do colegiado** (reunião dos Conselheiros Tutelares para discussão sobre os casos de violação de direitos de crianças e adolescentes que foram registrados e a tomada de decisão pela maioria dos Conselheiros)?
- () Sim () Não
- 7) Se a resposta da questão 6 (seis) for **negativa**, justifique: _____
- 8) Se a resposta da questão 6 (seis) for **afirmativa**, qual é a periodicidade das **reuniões do colegiado**? () semanal () quinzenal () mensal.
- () não há uma periodicidade, realiza-se reuniões conforme a necessidade do caso e dos Conselheiros Tutelares.
- Acrescente aqui informações que achar necessárias. _____
- 9) Com respeito à **estrutura para o funcionamento** do Conselho Tutelar no seu município (condições disponibilizadas), assinalar os itens abaixo que retratam o que está sendo utilizado pelo Conselho Tutelar. Se for necessário acrescentem outras.
- () sala(s) para receber as denúncias e realizar os atendimentos de crianças, adolescentes e as famílias. Quantas? _____
- () Arquivo para guardar as fichas de registros ou documentações necessárias.
- () Linha telefônica.
- () Aparelho e linha telefônica de celular.
- () Computador. Quantos? _____
- () Impressora para computador. Quantas? _____
- () Acesso a internet no Computador que é utilizado o SIPIA.
- () Carro (veículo) do Conselho Tutelar, para uso exclusivo nas ações necessárias.
- () Motorista exclusivo para dirigir o veículo do Conselho Tutelar.
- () Carro (veículo) da prefeitura, com motorista disponibilizado para o Conselho Tutelar, mas que não atende as necessidades do Conselho Tutelar.
- () Funcionário - Auxiliar administrativo
- () Funcionário - Auxiliar de Serviços Gerais
- () Equipe Técnica (Assistente Social, Psicólogo, Pedagogo, etc,) que atua junto aos Conselheiros Tutelares: Qual(is)? _____
- _____
- () Funcionário para suporte em informática (ou serviço prestado por terceiros)
- () Outro. Qual? _____

Se achar necessário pode relatar necessidades que não foram relacionadas, mas que você acha que deveriam existir em seu Conselho Tutelar. _____

II - DO REGISTRO DAS VIOLAÇÕES DE DIREITO, DA CAPACITAÇÃO E DA ESCOLARIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES.

- 10) Qual o número de **registro de crianças e adolescentes violados** em seus direitos que o Conselho Tutelar de seu município tem cadastrado desde a sua criação até o dia de hoje? _____
11. Quantos destes **registros de crianças e adolescentes** violados em seus direitos, do Conselho Tutelar de seu município estão **em aberto e sendo acompanhados** no dia de hoje? _____
12. Você participou de **Curso de Capacitação** para Conselheiro Tutelar **ANTES** de assumir o cargo.
 Sim Não
13. Se a resposta foi afirmativa para a questão 12 (doze), quem promoveu o **Curso de Capacitação**?
 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA
 Secretaria Municipal que é Gestora da Política da Área da infância e Adolescência.
 Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA
 Secretaria Estadual que é Gestora da Política da Área da Infância e Adolescência
 Outro. Qual(is) : _____
14. Se a resposta para a questão **12** (doze) for afirmativa, **qual a carga horária** deste Curso de Capacitação que você participou? _____
15. Você participou de **Curso de Capacitação** para Conselheiro Tutelar **DEPOIS** de assumir o cargo?
 Sim Não
16. Se a questão **15** (quinze) for afirmativa, quem promoveu este Curso de Capacitação para Conselheiro Tutelar?
 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA
 Secretaria Municipal que é Gestora da Política da Área da infância e Adolescência.
 Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA
 Secretaria Estadual que é Gestora da Política da Área da Infância e Adolescência
 outro. Qual(is) : _____
17. Se a questão **15 (quinze)** for afirmativa, **qual a carga horária** deste curso de capacitação que você participou? _____
18. Na Lei de criação do Conselho Tutelar em seu município, qual a exigência quanto à **Escolarização/Grau de Escolaridade** dos candidatos ao Conselho Tutelar.
 não consta nenhuma exigência de escolarização na Lei Municipal.
 A Lei Municipal exige apenas ser alfabetizado.
 A Lei Municipal exige as 4 séries iniciais Ensino Fundamental (antigo primário).

() A Lei Municipal exige o Ensino Fundamental 8ª série concluída (antigo ginásio)

() A Lei Municipal exige o Ensino Médio (antigo 2º Grau)

() A Lei Municipal exige o Ensino Superior.

Se for necessário acrescente outras informações: _____

19. Na sua opinião, a sua **Escolarização/Grau de Escolaridade** foi importante para que você tomasse a **decisão de concorrer** ao Cargo de Conselheiro Tutelar? Assinale apenas uma resposta.

() nenhuma importância

() pouca importância

() relativamente importante

() muito importante

() decisiva importância

20. Na sua opinião a sua **Escolarização/Grau de Escolaridade** foi importante para que você fosse **escolhido (eleito) pela comunidade ou entidades de atendimento** para o Cargo de Conselheiro Tutelar? Assinale apenas uma resposta

() nenhuma importância

() pouca importância

() relativamente importante

() muito importante

() decisiva importância

III - DA EXPERIÊNCIA, DA PARTICIPAÇÃO E DAS RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS DOS CONSELHEIROS TUTELARES

21. Qual foi a sua experiência direta com criança e adolescente **antes de se candidatar** ao conselho tutelar em seu Município? (se for necessário assinale mais de uma opção).

() na área de Educação Infantil – (Creche e Jardim)

() na área de Ensino Fundamental

() na área de Ensino Médio.

() na área de Saúde.

() Como educador social

() Experiência em vigilância e defesa dos direitos de crianças e adolescentes

() Entidades de atendimento à crianças e adolescentes - ONG

() Programas de atendimentos – Governamental

() Experiência em acompanhamento à Proteção Especial

() Experiência em acompanhamento em Medidas Sócio Educativas

() Experiência em acompanhamento à privação de Liberdade.

() outra: Especifique: _____

22. Na sua opinião a sua **experiência prática** com criança e adolescente foi importante para que fosse escolhido (eleito) pela Comunidade ou Entidades de atendimento para o Cargo de Conselheiro Tutelar? Assinale apenas uma resposta
- nenhuma importância pouca importância
 relativamente importante muito importante
 decisiva importância
23. Quanto a sua militância (participação) em Movimentos Sociais, Associações, Sindicato, Conselhos de Políticas, etc. **antes de assumir** o Cargo de Conselheiro Tutelar. Assinale apenas uma resposta
- não participei de Movimentos Sociais
 participei menos de 1 ano de Movimentos Sociais
 participei de 1 a 3 anos de Movimentos Sociais
 participei de 3 a 6 anos de Movimentos Sociais
 participei mais de 6 anos de Movimentos Sociais
24. Quanto a sua militância (participação) em Movimentos Sociais, Associações, Sindicato, Conselhos de Políticas, etc. **depois que assumiu** o Cargo de Conselheiro Tutelar. Assinale apenas uma resposta
- não participo de Movimentos Sociais
 participo há menos de 1 ano de Movimentos Sociais
 participo de 1 a 3 anos de Movimentos Sociais
 participo de 3 a 6 anos de Movimentos Sociais
 participo há mais de 6 anos de Movimentos Sociais
25. Quanto a sua militância (participação) em Partido Político **antes de assumir** o Cargo de Conselheiro Tutelar. Assinale apenas uma resposta
- não participei de Partido Político
 participei menos de 1 ano de Partido Político
 participei de 1 a 3 anos de Partido Político
 participei de 3 a 6 anos de Partido Político
 participei mais de 6 anos de Partido Político
26. Quanto a militância (participação) em Partido Político **depois que assumiu** o Cargo de Conselheiro Tutelar. Assinale apenas uma resposta
- não participo de Partido Político
 participo há menos de 1 ano de Partido Político
 participo de 1 a 3 anos de Partido Político
 participo de 3 a 6 anos de Partido Político
 participo há mais de 6 anos

IV – DA CAPACITAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES E UTILIZAÇÃO DO SIPIA

30. Você, como conselheiro, participou de **Curso de Informática**? (assinale, se for necessário, mais de uma resposta) sim não
 já possuía Curso de Informática antes de ser eleito Conselheiro Tutelar.
31. Se você respondeu sim na questão anterior. Responda sobre a **forma de ingresso** neste curso.
 foi custeado por você.
 foi oferecido pelo Município.
 Foi oferecido por uma ONG
 Outra forma. Especifique: _____
32. Você **utiliza o SIPIA** para o registro de violação de direitos de crianças e adolescentes?
 Sim Não
33. Se você indicou que utiliza o SIPIA, **com que periodicidade**? (assinalar com x apenas uma)
 diariamente semanalmente
 quinzenalmente mensalmente
 Outra. Justifique _____
34. Você participou de **Curso de Capacitação para utilização do SIPIA** oferecido pela Secretaria de Estado/IASP/CEDCA-PR?
 Sim Não
35. **Se a resposta for negativa, como se capacitou** para utilizar o SIPIA e registrar as violações de direitos de crianças e adolescentes em seu município?
 Por um multiplicador do SIPIA que esteve aqui no Conselho fazendo uma assessoria.
 Por outro(os) conselheiro(os) do Município que fez(eram) a minha capacitação.
 Outra forma. Especifique: _____
36. Em **quais situações você utiliza o SIPIA**? (Assinale uma ou mais de uma alternativa(as)).
 No registro de violação de direitos contra criança e adolescente
 No registro de medidas aplicáveis a criança e adolescente
 No registro de medidas aplicáveis aos pais e responsáveis.
 No registro de medidas de encaminhamento ao Ministério Público
 No registro de medidas de encaminhamento à Justiça da Infância e da Juventude.
 Na solicitação de serviços públicos
 No registro dos Conselheiros Tutelares
 No registro das Entidades de Atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco social
 Na editoração (emissão) de ofícios e documentos.
 Na emissão de relatórios

Na emissão de consolidado para a Coordenação Estadual do SIPIA

Outro. Qual? _____

Se for necessário faça suas considerações sobre a utilização do SIPIA. _____

37. Quais as **facilidades trazidas/proporcionadas pelo SIPIA** para a sua efetiva atuação como Conselho Tutelar? (Assinale uma ou mais de uma alternativa(as)).

Tem uma definição nacional de violações de direitos definidas pela coordenação Nacional, conforme a Constituição Federal e as Leis Sociais em vigência no Brasil.

Usar a metodologia SIPIA de interpretação de fato de violação de direito de crianças e adolescentes.

O Programa SIPIA permite consultas informações para solucionar dúvidas.

O programa SIPIA faz com que todos os conselheiros tenham uma forma de registro padrão.

Cadastrar e utilizar a rede de atendimento (Entidades de atendimento disponíveis no Município) à crianças e adolescentes em risco social.

Ter um arquivo de todos os casos registrados de tal forma que se houver necessidade de consultar ou novo registro já tem os dados.

Ter uma agenda que alerta para o acompanhamento dos casos em aberto.

Outra. Qual. _____

38. Quais as **dificuldades trazidas/proporcionadas pelo SIPIA** para a efetiva atuação do Conselho Tutelar? (Assinale uma ou mais de uma alternativa(as)).

Alguns conselheiros não têm conhecimento suficiente da legislação prejudicando na interpretação do fato de violação.

Muita demanda de denúncia de violação de direitos e pouco tempo para o registro no SIPIA

Conselheiros com pouco ou nenhum conhecimento/experiência em informática.

Baixa escolaridade/grau de instrução dos colegas Conselheiros dificulta a utilização do SIPIA

Idade dos Conselheiros Tutelares e a recusa em fazer um curso de Capacitação em Informática dificultando a utilização do SIPIA

Falta de equipamentos (computadores) para que todos os conselheiros possam registrar no momento do atendimento de registro de violações.

Equipamento (computador) obsoleto, dificultando os registro no SIPIA.

Falta de capacitação no SIPIA de alguns conselheiros, sobrecarregando os outros colegas.

Recusa de colegas Conselheiros em fazer o Registro no SIPIA.

Não adiantar registrar a violação de direitos e até aplicar as medidas de proteção se o Município não tem Programas de atendimento (retaguarda)

Fazer apenas registro de violações que estão prevista no SIPIA.

Falta de assessoria de Informática (Equipamentos e Programas) para que o equipamento funcione adequadamente.

Outra. Qual(is) _____

39. Quais as **facilidades trazidas/proporcionadas pelo SIPIA** para a sua atuação como Conselheiro Tutelar? (Assinale uma ou mais de uma alternativa(as).

Proporciona uma metodologia de interpretação de fato de violação de direito das crianças e adolescentes.

Oferece um registro que pode ser utilizado por todos os conselheiros, podendo ser alterado, e compondo o banco de dados para os relatórios para assessorar o executivo na dotação orçamentária para a área da criança e do adolescente no Município.

Permite registrar as violações de direitos de crianças e adolescentes.

Não precisar ficar arquivando um monte fichas e tendo a possibilidade de perda das mesmas.

Aplicar as medidas de proteção para crianças e adolescentes previstas no ECA.

Solicitar e requisitar serviços públicos com maior rapidez.

Imprimir os ofícios, relatórios de acompanhamento de crianças e adolescentes.

Emitir inúmeros relatórios das violações de direitos e medidas aplicadas pelos conselheiros.

Ter uma agenda de acompanhamento dos casos todos os dias.

Outra. Qual(is) _____

40. Quais as **dificuldades trazidas/proporcionadas pelo SIPIA** para a sua atuação como Conselheiro Tutelar? (Assinale uma ou mais de uma alternativa(as).

Proporcionar uma metodologia de interpretação de fato de violação de direito das crianças e adolescentes.

Oferecer um registro que pode ser utilizado por todos os conselheiros, podendo ser alterado, e compondo o banco de dados para os relatórios para assessorar o executivo na dotação orçamentária para a área da criança e do adolescente no Município.

Registrar as violações de direitos de crianças e adolescentes

Aplicar as medidas de proteção para crianças e adolescentes prevista no ECA

Solicitar e requisitar serviços públicos com maior rapidez.

Imprimir os ofícios, relatórios de acompanhamento de crianças e adolescentes.

Emitir relatório das violações de direitos e medidas aplicadas pelos conselheiros.

Ter uma agenda de acompanhamento dos casos todos os dias.

Ter conhecimento mais completo da Legislação sobre a proteção de crianças e adolescentes

Ter conhecimento sobre o uso de Equipamento de Informática bem como os programas, inclusive o SIPIA.

Quando o Computador não está funcionando fico sem poder saber o que foi aplicado no caso que estou atendendo e acompanhando.

41. Quanto às **atribuições do Conselho Tutelar** (ECA artigo 136), em quais delas você acredita que o SIPIA contribuiu na sua ação de proteção/defesa de crianças e adolescentes. (Assinale uma ou mais de uma alternativa(as)).
- Atender crianças, adolescentes e famílias
 - Atender crianças e adolescentes violadas nos seus direitos e aplicar as medidas de proteção.
 - Atender e aconselhar os pais e responsáveis e aplicando as medidas necessárias.
 - Promover a execução de suas decisões na requisição dos serviços públicos
 - Promover a execução de suas decisões na representação junto à autoridade judiciária.
 - Promover a execução de suas decisões encaminhando ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa.
 - Realizar fiscalização das entidades de atendimento à crianças e ao adolescentes em situação de risco pessoal no município
 - Encaminhar ao autoridade judiciária os casos de sua competência.
 - Providenciar as medidas estabelecidas pela autoridade judiciária.
 - Expedir notificações.
 - Requisitar certidões de nascimento e de óbito de crianças e adolescentes.
 - Representar, em nome da pessoa da família, contra a violação de direitos.
 - Representar ao Ministério Público para efeito de das ações de perda ou suspensão de pátrio poder.
 - Assessorar, Indicar e acompanhar a dotação orçamentária do Executivo municipal com prioridade.
 - Outra. Especifique _____
42. Na sua opinião quais **os programas de atendimento à criança, ao adolescente e a família, que faltam** no seu município ou o número de vagas é insuficiente para atender a demanda deste Conselho Tutelar.
- Programa de apoio familiar
 - Programas de enfrentamento a pobreza
 - Programas de geração de renda.
 - Plantões sociais.
 - Programas oficiais de auxílio à famílias com crianças e adolescente em situações de risco pessoal e social.
 - Programa de orientação, apoio e promoção à criança, ao adolescente e a família.
 - Programa de apoio sócio-educativo em meio aberto (contra turno)
 - Programa de colocação crianças e adolescentes em família substituta;
 - Programa de adoção;
 - Abrigo, casa lar.

- () albergue, casa de passagem
- () Serviço de identificação de desaparecidos – crianças e pais.
- () Serviço de proteção Jurídico Social;
- () Pronto atendimento.
- () Programas à crianças e adolescentes vitimizados e abusados.
- () Programa de Erradicação do trabalho Infantil
- () Programa de auxílio, orientação e tratamento à alcoólatras e toxicômanos.
- () Medidas Sócio Educativas - Programas de prestação de serviço a Comunidade
- () Medidas Sócio Educativas – Programa de liberdade Assistida
- () Medidas Sócio Educativas –Centro de Atendimento em regime de Semi Liberdade
- () Medidas Sócio Educativas – Centro de Atendimento em regime de Internação
- () Outro. Especifique_____

ANEXO C – RESOLUÇÃO Nº 75 DO CONANDA 22 OUT/2001

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONANDA

Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, no uso de suas atribuições legais, nos termos do art. 28, inc. IV do seu Regimento Interno, e tendo em vista o disposto no art. 2o, inc.I, da Lei no 8.242, de 12 de outubro de 1991, em sua 83a Assembléia Ordinária, de 08 e 09 de Agosto de 2001, em cumprimento ao que estabelecem o art. 227 da Constituição Federal e os arts. 131 à 138 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal no 8.069/90) , resolve:

Art. 1º - Ficam estabelecidos os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares em todo o território nacional, nos termos do art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, enquanto órgãos encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Parágrafo Único. Entende-se por parâmetros os referenciais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, os limites institucionais a serem cumpridos por seus membros, bem como pelo Poder Executivo Municipal, em obediência às exigências legais.

Art. 2º - Conforme dispõe o art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é obrigação de todos os municípios, mediante lei e independente do número de habitantes, criar, instalar e ter em funcionamento, no mínimo, um Conselho Tutelar enquanto órgão da administração municipal.

Art. 3º - A legislação municipal deverá explicitar a estrutura administrativa e institucional necessária ao adequado funcionamento do Conselho Tutelar.

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.

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.

Art. 5º - O Conselho Tutelar, enquanto órgão público autônomo, no desempenho de suas atribuições legais, não se subordina aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público.

Art. 6º - O Conselho Tutelar é órgão público não jurisdicional, que desempenha funções

administrativas direcionadas ao cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, sem integrar o Poder Judiciário.

Art. 7º - É atribuição do Conselho Tutelar, nos termos do art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao tomar conhecimento de fatos que caracterizem ameaça e/ou violação dos direitos da criança e do adolescente, adotar os procedimentos legais cabíveis e, se for o caso, aplicar as medidas de proteção previstas na legislação.

§ 1º As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas por autoridade judiciária mediante provocação da parte interessada ou do agente do Ministério Público.

§ 2º A autoridade do Conselho Tutelar para aplicar medidas de proteção deve ser entendida como a função de tomar providências, em nome da sociedade e fundada no ordenamento jurídico, para que cesse a ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 8º - O Conselho Tutelar será composto por cinco membros, vedadas deliberações com número superior ou inferior, sob pena de nulidade dos atos praticados.

§ 1º Serão escolhidos no mesmo pleito para o Conselho Tutelar o número mínimo de cinco suplentes.

§ 2º Ocorrendo vacância ou afastamento de qualquer de seus membros titulares, independente das razões, deve ser procedida imediata convocação do suplente para o preenchimento da vaga e a conseqüente regularização de sua composição.

§ 3º - No caso da inexistência de suplentes, em qualquer tempo, deverá o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizar o processo de escolha suplementar para o preenchimento das vagas.

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.

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 prorogue esse período.

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.

Art. 11º - Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar devem ser exigidas de seus postulantes a comprovação de reconhecida idoneidade moral, maioria 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.

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.

§ 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.

§ 2º As conclusões da sindicância administrativa devem ser remetidas ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que, em plenária, deliberará acerca da adoção das medidas cabíveis.

§ 3º Quando a violação cometida pelo Conselheiro Tutelar constituir ilícito penal caberá aos responsáveis pela apuração oferecer notícia de tal fato ao Ministério Público para as providências legais cabíveis.

Art. 13º - O CONANDA formulará Recomendações aos Conselhos Tutelares de forma à orientar mais detalhadamente o seu funcionamento.

Art. 14º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de outubro de 2001.

Cláudio Augusto Vieira da Silva Presidente

I - PARÂMETROS DE FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES

Brasília, outubro de 2001

APRESENTAÇÃO

O CONANDA entende que os Conselhos Tutelares constituem um dos instrumentos mais importantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, como órgãos públicos encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Nessa perspectiva, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo em vista seu papel protetor dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, bem como a intensa demanda resultante do processo de implantação e implementação dos Conselhos Tutelares, sem adotar esta medida como uma fórmula acabada a ser seguida, deliberou pela elaboração de um instrumento norteador da estrutura e funcionamento dos Conselhos Tutelares, tendo como fundamento a sistematização das experiências já em andamento, de maneira a reafirmar aquelas que se apresentam em consonância com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente e a redimensionar as que se direcionam de forma conflituosa com esta lei.

Privilegiando um processo participativo e democrático, com o cuidado de evitar propostas imediatistas, dada a complexidade da realidade brasileira, a diversidade e dinamicidade dos fatos e experiências, optou-se inicialmente pela realização de encontros regionais, envolvendo os operadores

do direito para a discussão sobre os Conselhos Tutelares, contribuindo desta forma para o aperfeiçoamento das condições atuais desses Conselhos, tanto no que se refere à dimensão organizativa/administrativa quanto aos aspectos político-pedagógicos, que lhe conferem importante papel dentro do sistema de garantia de direitos.

Como forma de concluir esta fase do processo de contribuição do CONANDA para o pleno funcionamento dos Conselhos Tutelares, uma vez que o processo de aprimoramento dos mesmos é dinâmico e permanente, e após esta intensa jornada iniciada em 1998 com a realização dos encontros regionais nas cinco regiões brasileiras, a sistematização, teorização e socialização das contribuições, por conceituados especialistas da área, culminando com a realização do *V Encontro de Articulação do CONANDA com os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (das capitais)*, com representação de 1 Conselheiro Tutelar por estado, realizado em Luziania/GO, em novembro de 2000, e posteriormente com a ampla discussão em Assembléias do CONANDA, resultando na aprovação do presente documento.

Procurando garantir a autonomia e prerrogativas estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente aos Conselhos Tutelares, o CONANDA apresenta as seguintes diretrizes com vistas a contribuir para a criação e funcionamento desses órgãos de defesa dos direitos da infância e juventude brasileiras, divididas em duas partes: a primeira, contemplando resolução que dispõe sobre os *parâmetros* para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências, e a segunda, apresentando recomendações para a elaboração das leis municipais pertinentes a esta temática.

Brasília 22 de outubro de 2001

II - RECOMENDAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DAS LEIS MUNICIPAIS DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES

INTRODUÇÃO

A partir de 12 de outubro de 1990, com a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente, todos os municípios brasileiros passaram a ser responsáveis pela implantação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e demais programas previstos na lei para assegurar o direito de todas as crianças e adolescentes.

A criação do Conselho de Direitos é feita a partir da proposta de lei enviada à Câmara de Vereadores pelo Executivo Municipal. Esta proposta deve prever também a regulamentação, no município, da criação e funcionamento e escolha dos membros do Conselho Tutelar. Se o Poder Executivo deixar de tomar essa iniciativa, a sociedade pode representar ao Ministério Público para adoção das medidas administrativas ou judiciais cabíveis.

Ao propor o conjunto de orientações que seguem, o CONANDA faz um esforço para respeitar as diferentes realidades locais e de assegurar condições mínimas para o pleno funcionamento dos Conselhos Tutelares em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal.

Com o objetivo de contribuir com essa importante discussão, que diz respeito ao exercício da cidadania e à proteção integral aos interesses da criança e do adolescente, após a realização dos encontros regionais nas cinco regiões brasileiras, a sistematização, teorização e socialização das contribuições, por conceituados especialistas da área, culminando com a realização do *V Encontro de Articulação do CONANDA com os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares*, realizado em Luziania/GO, em novembro de 2000, o CONANDA editou a Resolução de n.º 75, de 22 de outubro de 2001, que traça os *parâmetros* para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Entende-se por *parâmetros* os referenciais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, os limites institucionais a serem cumpridos por seus membros, bem como pelo Poder Executivo Municipal, em obediência às exigências legais.

Sabendo que várias questões não poderiam ser objeto da Resolução n.º 75/2001, o CONANDA, respeitando o regime constitucional que assegura aos Municípios autonomia política, administrativa e financeira (arts. 1º, 18 e 30, da CF), decidiu elaborar um conjunto de recomendações, na expectativa de que se avance na efetivação dos Conselhos Tutelares, principalmente no que diz respeito à adequação das legislações municipais e à decorrente compreensão da dinâmica de suas relações.

1 DA QUANTIDADE DE CONSELHOS TUTELARES POR MUNICÍPIO

O legislador estabeleceu, conforme a nova redação dada pela Lei Federal nº 8.242/91, de 12/10/91, ao art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que: “*Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução*”.

Ocorre que a diversidade populacional, econômica e de dimensões físicas entre os municípios brasileiros indica a necessidade do estabelecimento de parâmetro para a criação de Conselho Tutelar além do mínimo legal.

Por considerar de fundamental importância para a implementação de uma política de atendimento eficiente para o município, o CONANDA recomenda a criação de um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes, ou em densidade populacional menor quando o município for organizado por Regiões Administrativas, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais de um Conselho Tutelar por região, devendo prevalecer sempre o critério da menor proporcionalidade.

Além das possibilidades acima, ressalta-se que outras realidades devem ser consideradas para a criação de mais Conselhos Tutelares, prevalecendo, de qualquer forma, o princípio constitucional da prioridade absoluta, notadamente no que tange à destinação privilegiada de recursos para o atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

2 DA FUNÇÃO DE CONSELHEIRO TUTELAR

O caráter permanente do Conselho Tutelar não é assegurado ao Conselheiro. Ao definir um mandato de três anos e uma única recondução, a legislação apontou para a necessidade de possibilitar alternância das lideranças comunitárias, fomentando o surgimento de novos atores sociais na defesa dos direitos infanto-juvenis. Tem ainda a finalidade de evitar o inconveniente de perpetuar um mesmo Conselheiro Tutelar na função, cristalizando rotinas, vinculando pessoas e impedindo o desenvolvimento do caráter dinâmico e criativo que o Conselho Tutelar tem em sua própria natureza.

A recondução prevista na lei deve ser feita pelo processo de escolha definido em lei municipal, devidamente fiscalizado pelo Ministério Público, sendo vedada a recondução automática ou por qualquer outra forma ou pretexto. A recondução só é possível por novo processo de escolha.

Sendo o Conselho Tutelar um órgão permanente e o mandato do Conselheiro Tutelar improrrogável, recomenda-se que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente garanta novo processo de escolha três meses antes do término dos mandatos.

3 DA REMUNERAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES

Os Conselheiros Tutelares devem ser subsidiados (isto é, remunerados) pela municipalidade em patamar razoável e proporcional à relevância de suas atribuições, de modo a que possam exercê-las em regime de dedicação exclusiva.

Embora o art.134, da Lei nº 8.069/90, estabeleça que a remuneração dos Conselheiros Tutelares seja apenas eventual, a extrema relevância de suas atribuições, somada às dificuldades encontradas no desempenho da função, bem como a indispensável dedicação exclusiva, em tempo integral, com atuação de forma itinerante e preventiva, dando assim o mais completo e necessário atendimento à população infanto-juvenil local, exigem que a função seja subsidiada e em patamar razoável.

A experiência demonstra que, em municípios onde o Conselho Tutelar não tem seus integrantes subsidiados pela municipalidade e definidos em lei, o atendimento prestado é deficiente, assim como insignificante é o número de interessados em assumir a função, comprometendo desse modo a própria existência do órgão.

Inaceitável é o argumento da “inexistência de recursos” para o pagamento dos Conselheiros Tutelares, pois, quando se trata de criança e adolescente e em razão do princípio constitucional da prioridade absoluta, impera o comando da destinação privilegiada de recursos públicos (inclusive para assegurar o regular funcionamento do Conselho Tutelar), de modo a afastar nesse aspecto a discricionariedade do administrador.

Os recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar, aí incluídos os subsídios devidos aos Conselheiros, de conformidade com o disposto no art.134, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90, deverão estar previstos no orçamento do município, sendo que o repasse da verba pela Prefeitura não estabelece qualquer "vínculo empregatício" (devendo a própria lei municipal assim o ressaltar de maneira expressa, já que tal vínculo tem como um dos requisitos a relação de subordinação entre empregador e empregado, inexistente entre o Município e o Conselheiro Tutelar), nem faz com que os Conselheiros Tutelares venham a integrar os quadros de funcionários da Municipalidade.

Cabe a cada Município encontrar um parâmetro justo para a remuneração dos Conselheiros Tutelares, podendo ser tomado como referência os valores pagos, a título de subsídio, aos mais elevados Cargos em Comissão.

Desse modo, não apenas é possível, mas verdadeiramente obrigatório que, uma vez estabelecida em lei a remuneração dos Conselheiros Tutelares, haja a previsão orçamentária para a cobertura de tal despesa, ficando o Município, via Poder Executivo, legalmente obrigado a repassar a verba respectiva.

Em suma, o Conselho Tutelar deve receber da Administração Pública Municipal tratamento similar dispensado por esta aos demais órgãos do Município, com dotação de recursos necessários ao seu funcionamento e devidamente consignada no orçamento público municipal, sem a quebra de sua autonomia em face do Poder Executivo.

O pagamento aos Conselheiros Tutelares, por outro lado, deve ser feito diretamente pelo Município, sem a possibilidade do repasse da verba via Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, já que os recursos por ele captados não devem ser utilizados para o pagamento de Conselheiros Tutelares, servidores lotados no Conselho (desempenhando funções administrativas e/ou assessoria técnica) e/ou despesas de funcionamento do órgão.

4 DOS DIREITOS SOCIAIS DO CONSELHEIRO TUTELAR

O Conselheiro Tutelar, por expressa definição legal, exerce uma função considerada de relevância pública e que deve ocorrer em regime de dedicação exclusiva.

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.

O não reconhecimento dessa condição tem gerado situações injustas, como é o caso de Conselheiras Tutelares gestantes não poderem se afastar do exercício de suas atribuições antes ou depois do parto, o que acarreta prejuízos aos seus filhos, maiores beneficiados com a licença-maternidade prevista na Constituição Federal.

De outra sorte, também devem os Conselheiros Tutelares gozar férias anuais remuneradas, ocasião em que serão substituídos pelos suplentes legalmente escolhidos. Nesse sentido, o CONANDA recomenda que as férias sejam gozadas pelos Conselheiros titulares na proporção de um de cada vez, de forma a garantir a atuação majoritária dos titulares em qualquer tempo, com o fito de evitar solução de continuidade.

5 DA ESCOLHA E DA RECONDUÇÃO

Nos termos do art. 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente, *“O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em Lei Municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a fiscalização do Ministério Público” (Nova redação conforme Lei Federal nº 8.242/91, de 12/10/91).*

O Conselho Tutelar deve ser escolhido através do voto direto, secreto e facultativo de todos os cidadãos 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 criação.

Diante dos princípios constitucionais e estatutários referentes à área da infância e juventude, que estabelecem, justamente, o envolvimento direto da comunidade local na discussão e solução dos problemas existentes, reputa-se verdadeiramente imprescindível que a lei municipal assegure a participação da população local no processo de escolha dos Conselheiros Tutelares, única forma de conferir legitimidade aos seus mandatos.

A efetiva participação e envolvimento da população no processo de escolha dos Conselheiros Tutelares constitui-se em poderoso instrumento que os cidadãos dispõem para avaliar e controlar o trabalho a ser realizado.

Os Municípios que possuem mais que um Conselho Tutelar devem organizar o processo de escolha de cada um deles, circunscrevendo a participação da comunidade à área de abrangência de cada Conselho (por exemplo, para escolha dos membros do Conselho Tutelar da região oeste, votam apenas os cidadãos que residem nos bairros que pertencem a esta região).

O processo democrático de escolha dos Conselheiros Tutelares, que é da essência do Estatuto e da Constituição Federal (art.1º, parágrafo único), constitui aprendizado constante a ser estimulado, mesmo diante de eventuais dificuldades e/ou falhas em seu exercício pela população.

Uma vez procedida a escolha devem ser declarados eleitos os cinco mais votados como Conselheiros titulares e os suplentes, em ordem decrescente de votação. No caso de insuficiência de suplentes para ocupar vagas, deve o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente providenciar a realização de novo processo de escolha para preenchimento do número mínimo de cinco suplentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê que os membros do Conselho Tutelar sejam escolhidos pela comunidade local. A par disso, é desejável que ocorra um processo que permita a maior participação possível da comunidade.

Nesse sentido, é importante que o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente esteja atento ao uso da máquina pública e ao abuso do poder econômico, sendo necessário que a Comissão encarregada de reger o pleito regule devidamente as campanhas de escolha dos Conselheiros Tutelares, ao mesmo tempo em que mobilize a sociedade para participar do processo.

O mandato do Conselheiro Tutelar é de três anos, permitida uma recondução, sendo vedadas medidas de qualquer natureza que abrevie ou prorogue esse período.

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.

Em relação aos suplentes, o CONANDA entende que somente o efetivo exercício como Conselheiro Tutelar de período, consecutivo ou não, superior à metade do mandato, é impedimento à recondução.

6 DOS REQUISITOS PARA CANDIDATURA

Acerca dos requisitos para o cargo, o CONANDA considera que é constitucionalmente possível a lei municipal agregar outras características além daquelas constantes no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas recomenda que o Município esteja atento ao princípio de defesa do melhor interesse da criança e do adolescente, onde fatores como escolaridade e experiência com o ordenamento jurídico podem ser secundários diante do desafio que é ser Conselheiro Tutelar.

O candidato ao Conselho Tutelar deve possuir o domínio do vernáculo e experiência na área, indispensáveis para o cumprimento da função. De qualquer forma, ao se estabelecer novas exigências na lei municipal, deve-se evitar a definição de condições que provoquem a elitização do Conselho

Tutelar, comprometendo a própria existência do órgão ou acarretando o revezamento periódico sempre das mesmas pessoas.

Vale ressaltar que a prática tem demonstrado que apenas a exigência de "*reconhecida experiência no trato de crianças e adolescentes*", comum na imensa maioria das leis municipais, não tem assegurado satisfatória seleção de candidatos, vez que a função de Conselheiro Tutelar não encontra similitude com atividades outras, ainda que na lida com crianças e adolescentes, anteriormente exercidas pelo aspirante à função.

Todavia, com base no princípio da participação da comunidade na operacionalização dos direitos sociais, ressalta-se que o Conselho Tutelar não precisa ser composto por técnicos. A Lei nº 8.069/90 previu a participação do cidadão comum na solução dos problemas relacionados à criança e ao adolescente no Município (daí porque se exigiu que o Conselheiro preenchesse apenas três requisitos bastante genéricos - v. art.133, incs. I a III).

Fundamental é que o Conselho Tutelar tenha, à sua disposição, serviços públicos que possam efetuar as avaliações técnicas necessárias e, se for o caso, até mesmo executar a medida aplicada por este órgão colegiado.

O Município deve dispor de programas oficiais ou comunitários de atendimento em rede de prevenção e proteção, com profissionais habilitados, para onde possam ser encaminhadas crianças e adolescentes, bem como suas famílias, tal qual previsto nos arts.90, 101 e 129, do ECA.

7 DA CAPACITAÇÃO

A contínua capacitação dos integrantes do Conselho Tutelar também é indispensável, de modo que eles sejam preparados para o exercício de suas relevantes atribuições em sua plenitude, o que obviamente não se restringe ao atendimento de crianças e adolescentes, mas também importa numa atuação preventiva, identificando demandas e fazendo gestões junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Prefeitura Municipal para a criação e/ou ampliação de programas específicos, que darão ao órgão condições de um efetivo funcionamento.

Outra não é, aliás, a razão de ter o art.136, IX, da Lei nº 8.069/90, estabelecido como uma das atribuições do Conselho Tutelar o assessoramento do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, proposta esta que, na forma do disposto no art.4º, parágrafo. único, alíneas "c" e "d", do mesmo diploma, c/c art.227, *caput*, da Constituição Federal, deve dar um enfoque prioritário, e em regime de prioridade absoluta, à criança e ao adolescente.

Por outro lado é extremamente importante 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.

Neste aspecto cabe à lei municipal estabelecer os compromissos e condições para a efetivação da atuação qualificada do Conselho, bem como do Conselheiro, devendo inclusive a lei orçamentária apontar os recursos necessários para o custeio de atividades de qualificação e capacitação dos Conselheiros Tutelares.

8 DA COMPOSIÇÃO/DISSOLUÇÃO DO CONSELHO TUTELAR

Cada Conselho Tutelar será composto invariavelmente de 05 (cinco) integrantes, que exercerão as mesmas atribuições, sem tratamento diferenciado pela legislação local. Caso haja o afastamento de um Conselheiro Tutelar, a lei deverá prever que o suplente assumirá imediatamente a vaga deixada. Deve haver o cuidado de se garantir sempre a existência de suplentes, realizando-se inclusive, a qualquer tempo, o processo de escolha para preenchimento dessas funções, visto que o Conselho Tutelar não pode funcionar com número distinto do legal.

O Conselho Tutelar é um órgão colegiado e somente como tal pode funcionar. O número legal de Conselheiros Tutelares estabelecido pelo art.132 da Lei nº 8.069/90, é de 05 (cinco), não havendo que se falar em “máximo” ou “mínimo” a permitir o funcionamento do Órgão.

Caso algum dos Conselheiros Tutelares se afaste ou seja afastado de suas atribuições, seja qual for a razão, deverão os suplentes assumir de imediato, de modo que seja mantida a composição legal do Órgão.

9 DA AUTONOMIA E DO FUNCIONAMENTO

Como órgão autônomo não existe subordinação funcional do Conselho Tutelar a qualquer órgão ou instância. Entretanto, a atividade do Conselho Tutelar está vinculada a uma estrutura orgânica do Poder Executivo Municipal. Para maior dinamismo do trabalho a ser efetuado pelo Conselho Tutelar, o CONANDA recomenda que ele esteja institucionalmente (para fins meramente administrativo-burocráticos) vinculado a estrutura geral do Poder Executivo, a exemplo dos demais órgãos do município.

Em razão do disposto no art.134, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente, a lei municipal deve estabelecer, expressamente, tanto o horário quanto o local de funcionamento do Conselho Tutelar. O CONANDA entende que o funcionamento do Conselho Tutelar deve respeitar o horário comercial durante a semana, assegurando-se um mínimo de 8 horas diárias para todo o colegiado e rodízio para o plantão, por telefone móvel ou outra forma de localização do Conselheiro responsável, durante a noite e final de semana.

É importante não confundir horário de funcionamento do Conselho Tutelar com sessão plenária de deliberação quanto às medidas a serem aplicadas e outros assuntos constantes da pauta, que na prática são distintas.

O horário de funcionamento do Conselho Tutelar deve ser entendido como aquele em que o órgão ficará aberto à população, tal qual uma repartição pública. Isso não significa que todos os Conselheiros Tutelares obrigatoriamente deverão estar presentes na sede do Conselho Tutelar simultaneamente, porquanto são inúmeras as atividades que exigem contato direto destes com a população.

Embora possa o Regimento Interno do Conselho Tutelar prever a permanência de ao menos 3 (três) Conselheiros na sede do órgão, é certo que estes também terão por missão a regular visita às comunidades dos mais longínquos rincões do Município e o atendimento de casos em cada local, para o que também deverão contar com veículo e suporte administrativo necessários aos deslocamentos.

O Conselho Tutelar não deve funcionar como um órgão estático, que apenas aguarda o encaminhamento de denúncias. Deve ser atuante e itinerante, com preocupação eminentemente preventiva, aplicando medidas e efetuando encaminhamentos diante da simples ameaça de violação de direitos de crianças e adolescentes.

O Conselho Tutelar é um órgão colegiado, devendo suas deliberações ser tomadas pela maioria de votos de seus integrantes, em sessões deliberativas próprias, realizadas da forma como dispuser o Regimento Interno, sem prejuízo do horário de funcionamento previsto na legislação municipal específica. Quando um Conselheiro se encontrar sozinho em um plantão, e havendo urgência, ele poderá tomar decisões monocráticas, submetendo-as a posterior aprovação do colegiado, o mais breve possível.

Todos os casos atendidos, aos quais seja necessária a aplicação de uma ou mais das medidas previstas nos arts.101 e 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e mesmo as representações oferecidas por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente, deverão passar pela deliberação e aprovação do colegiado, sob pena de nulidade dos atos praticados isoladamente por apenas um ou mais Conselheiros, sem respeito ao *quorum* mínimo de instalação da sessão deliberativa.

10 DO APOIO AO FUNCIONAMENTO

Para o bom funcionamento do(s) Conselho(s) Tutelar(es) o Executivo Municipal deve providenciar local para sediá-lo(s), bem como mobiliário adequado, telefone/fax, computadores, transporte e pessoal administrativo.

A complexidade da tarefa dos Conselhos Tutelares exige um conjunto de conhecimentos que nem sempre são assegurados pela sua composição. Para isso, faz-se mister o apoio aos Conselheiros

em seus procedimentos, que pode ser garantido por um corpo de assessoramento técnico, e inclusive pela rede de serviços que executa as políticas públicas.

11 DA PERDA DO MANDATO/ VINCULAÇÃO ESTRUTURAL

O Conselheiro Tutelar, a qualquer tempo, pode ter seu mandato suspenso ou cassado, no caso de comprovado descumprimento de suas atribuições, prática de atos considerados ilícitos, ou comprovada conduta incompatível com a confiança e outorga pela comunidade.

Para efeito de interpretação, o CONANDA considera como caso de cometimento de falta funcional grave, entre outras que possam ser aditadas pela municipalidade:

- I- usar da função em benefício próprio;
- II- romper sigilo em relação aos casos analisados pelo Conselho Tutelar que integre;
- III- manter conduta incompatível com o cargo que ocupa ou exceder-se no exercício da função de modo a exorbitar sua atribuição, abusando da autoridade que lhe foi conferida;
- IV- recusar-se a prestar atendimento ou omitir-se a isso quanto ao exercício de suas atribuições quando em expediente de funcionamento do Conselho Tutelar;
- V- aplicar medida de proteção contrariando a decisão colegiada do Conselho Tutelar;
- VI- deixar de comparecer no plantão e no horário estabelecido;
- VII- exercer outra atividade, incompatível com o exercício do cargo, nos termos desta Lei;
- VIII- receber, em razão do cargo, honorários, gratificações, custas, emolumentos, diligências;

Face ao princípio constitucional da legalidade, deve a lei municipal relacionar todas as hipóteses de perda do mandato do Conselheiro Tutelar, assim como também é conveniente a previsão de sanções administrativas outras, evitando que falhas funcionais leves possam resultar na aplicação da sanção extrema. As situações de afastamento ou cassação de mandato de Conselheiro Tutelar devem ser precedidas de atos administrativos perfeitos, assegurados a imparcialidade dos sindicantes, o direito ao contraditório e a ampla defesa.

A apuração será instaurada pelo Órgão sindicante, por denúncia de qualquer cidadão ou representação do Ministério Público. O processo de apuração é sigiloso, devendo ser concluído em breve espaço de tempo. Depois de ouvido o indiciado deverá existir um prazo para este apresentar sua defesa, sendo-lhe facultada consulta aos autos.

A atribuição de instaurar sindicância para apurar eventual falta grave cometida por Conselheiro Tutelar no exercício de sua função deve ser confiada a uma Comissão de Ética, criada por lei municipal, cuja composição assegurará a participação de membros do Conselho Tutelar e do

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em grau de paridade com qualquer outro órgão ou setor.

A legislação, ao prever as situações que poderão provocar a suspensão ou perda de mandato do Conselheiro Tutelar, deve estabelecer como parâmetros às situações em que o Conselheiro:

- 1 - for condenado pela prática de crime doloso, contravenção penal ou pela prática de infrações administrativas previstas na Lei 8069/90;
- 2 – sofrer a penalidade administrativa de perda de mandato, conforme sanção prevista em lei municipal;
- 3 - faltar, consecutivamente ou alternadamente, sem justificativa, as sessões do Conselho Tutelar no espaço de um ano, conforme limites explícitos em lei municipal.
- 4 - reiteradamente :
 - a) recusar-se, injustificadamente, a prestar atendimento;
 - b) omitir-se quanto ao exercício de suas atribuições;
 - c) exercer outra atividade, incompatível com o exercício do cargo;
 - d) receber, em razão do cargo, honorários, gratificações, custas, emolumentos, diligências.

Quando a violação cometida pelo Conselheiro Tutelar contra o direito da criança ou adolescente constituir delito, caberá à Comissão de Ética, concomitantemente ao processo sindicante, oferecer notícia do ato ao Ministério Público para a as providências legais cabíveis.

As conclusões da Comissão de Ética devem ser remetidas ao Conselho Municipal que, em Plenária, decidirá sobre a penalidade a ser aplicada.

A penalidade aprovada em Plenária do Conselho, inclusive a perda do mandato, deverá ser convertida em ato administrativo do Chefe do Poder Executivo Municipal, cabendo ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente expedir Resolução declarando vago o cargo quando for o caso, situação em que o Prefeito Municipal dará posse ao primeiro suplente.

O CONANDA recomenda, ainda, que:

Constatada a falta grave cometida pelo Conselheiro Tutelar, a lei municipal poderá prever as seguintes sanções:

- a) advertência;
- b) suspensão não remunerada, de 01(um) a 03 (três) meses;
- c) perda da função.

Aplicar-se-á a advertência nas hipóteses previstas nos incisos III, V, VI e VIII. Aplicar-se-á a penalidade de suspensão não remunerada ocorrendo reincidência nas hipóteses previstas nos incisos I, II, IV, VIII e na hipótese prevista no inciso V, quando irreparável o prejuízo decorrente da falta verificada.

Considera-se reincidência quando o Conselheiro Tutelar comete nova falta grave, depois de já ter sido penalizado, irrecorrivelmente, por infração anterior.

Recomenda-se que a aplicação da penalidade de perda da função quando, após a aplicação de suspensão não remunerada, o Conselheiro Tutelar cometer nova falta grave.

12 CONCLUSÃO

O CONANDA tem o entendimento de que, com estas recomendações, não encerra as questões afetas à matéria, sendo seu objetivo maior orientar os municípios no que se refere ao funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Ao contrário do modelo vigente até então, impulsionado por uma nova ética, o Estado Brasileiro promulgou normas revolucionárias na Constituição de 1988, firmou a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989 e estabeleceu novas regras de conduta no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

A mudança de agora deve-se a uma nova práxis que estamos construindo para o século XXI e para o terceiro milênio do cristianismo: a Doutrina da Proteção Integral. Por meio dela, intenta-se proteger meninos e meninas não em sistemas para menores mas no sistema multiparticipativo e aberto da cidadania social. Esse é um desafio para todos, pois implica na mudança de paradigma, o que significa passar a ver crianças e adolescentes, como cidadãos – sujeitos de direitos e de deveres em si mesmos – e não como extensão dos pais, das instituições públicas ou sociais. Significa também preparar continuamente crianças e adolescentes para que se vejam como cidadãos.

Essa mudança de paradigma significa que devemos, todos nós, responsabilizar-nos por integrar crianças e adolescentes nos benefícios públicos da produção de bens, da educação, da saúde, do esporte, da cultura, do lazer, da segurança pública, da justiça. Assim, estaremos trabalhando por uma sociedade sem exclusão social.

A regra constitucional brasileira introduz o poder real de cada um fazer valer o direito de ter atendidas as suas necessidades básicas. Isso traz para nós o poder de participar, diretamente ou por meio de representantes, do processo decisório das políticas públicas em nosso País. Para isso as pessoas necessitam sentirem-se sujeitos da história. O único caminho para isso é o da democracia participativa, que se constrói no dia-a-dia de nossas vidas.

Os Conselhos Tutelares constituem-se no maior e mais direto instrumento de participação da comunidade na efetivação dos princípios de cidadania que construímos em nossa Constituição. São o lugar ímpar onde as pessoas se dispõem a participar e para tanto têm condições de fazê-lo diretamente, avalizadas pela própria comunidade.

A partir desse documento o CONANDA considera que se inaugura outro importante momento com a sociedade, no tocante ao exercício da cidadania - síntese da razão de ser dos Conselhos Tutelares - e espera com isso aproximar-se cada vez mais da sua missão institucional.

Os debates que acontecem hodiernamente sobre o ECA nos dão a certeza de que ainda há muito por fazer antes de vermos implementada a sociedade ética, humanista e fraterna que desejamos para as gerações presentes e futuras.

Finalmente, o CONANDA recomenda que cada Lei Municipal, ao criar novos Conselhos Tutelares, ou mesmo quando da necessária adequação às orientações ora propostas, levem em consideração este documento, bem como sejam respeitadas as determinações contidas na Resolução de N.º 75, de 22 de outubro de 2001, que dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares.