

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

ROSMERI APARECIDA DALAZOANA GEBELUKA

**CONFIGURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR E SUA
EXPRESSÃO NA REALIDADE PONTAGROSSENSE**

**PONTA GROSSA
2008**

ROSMERI APARECIDA DALAZOANA GEBELUKA

**CONFIGURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR E SUA
EXPRESSÃO NA REALIDADE PONTAGROSSENSE**

Material apresentado para exame de defesa, como requisito para obtenção de título de mestre no Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas – Pró Reitoria de Pesquisa e Pós – Graduação. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Área de concentração: Sociedade, Direito e Cidadania. Linha de pesquisa: Estado, Direito e Políticas Públicas.

Prof^a. Dr^a. Jussara Ayres Bourguignon

**PONTA GROSSA
2008**

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Processos Técnicos BICEN/UEPG

G293c Gebeluka, Rosmeri Aparecida Dalazoana
 Configuração e atribuições do Conselho Tutelar e sua
 expressão na realidade pontagrossense. / Rosmeri Aparecida
 Dalazoana Gebeluka. Ponta Grossa, 2008.
 207f.
 Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas),
 Universidade Estadual de Ponta Grossa.
 Orientadora: Profa. Dra. Jussara Ayres Bourguignon

1. Estatuto da Criança e do Adolescente. 2. Conselho
Tutelar. 3. Direitos. I. Bourguignon, Jussara Ayres. II. T.

CDD: 342.164

AGRADECIMENTOS

A Deus, a quem recorri nas horas difíceis.

Aos meus familiares, pela paciência que tiveram comigo e pelo tempo de convivência que abdicaram.

A querida Mestra Dra Jussara Ayres Bourguignon, companheira em toda jornada, o meu agradecimento especial pela dedicação, orientação e apontamentos no processo.

A todos os professores do Curso de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas.

Aos Professores: Dra Lúcia Cortes da Costa e Dr Flori Antônio Tasca, por fazerem parte do processo de avaliação desta Dissertação.

Aos participantes da pesquisa: Conselheiros Tutelares, usuários dos Conselhos Tutelares e Secretário Municipal de Assistência Social.

Ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, por contribuir no processo da coleta de dados.

E a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para mais esta conquista.

RESUMO

O estudo analisa a configuração e atribuições do Conselho Tutelar no contexto do Estado democrático de direito e sua expressão na realidade de Ponta Grossa - PR. Discute as atribuições do Conselho Tutelar no contexto da Política Pública de Proteção à Criança e ao Adolescente. Aborda a relevância da criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil, enquanto mecanismo de participação e controle social, implementados a partir da década de 1990, e criados necessariamente antes dos Conselhos Tutelares. Apreende as diferentes formas de interpretação da função e das atribuições do CT pelos participantes da pesquisa: Conselheiros Tutelares, Usuários e Secretário Municipal de Assistência Social, durante o ano de 2007. O Conselho Tutelar é organismo de caráter executivo e público, criado pelo Estado para representar os interesses da sociedade civil na área da criança e do adolescente. De atuação colegiada, permanente, autônomo, não jurisdicional, e encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Atua com base no Estatuto da Criança e do Adolescente, sempre que ocorrer violação de direito da criança e do adolescente, por ação ou omissão da sociedade e do Estado, pela falta, omissão ou abuso da família e em razão de sua própria conduta, aplicando medidas previstas em suas atribuições.

Palavras Chaves: Estatuto da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Direitos.

ABSTRACT

The study analyses the setting and the attributes of the Tutelary Council in the context of the democratic state of law and its expression in the reality of Ponta Grossa – PR. It discusses the attributes of the Tutelary Council in the Public Political context of child and teenager protection. It approaches the importance of the creation of the children and teenager rights council in Brazil, as a mechanism of participation and social control, implemented as of the decade of 1990, and necessarily created before the Tutelary Councils. It apprehends the different interpretations of the function and attributes of the Tutelary Council by the research participators: Tutelary Councils, Users and the Municipal Social Assistance Secretary, during 2007. The Tutelary Council is an organism of public executive character, created by the state to represent the interests of the civil society in the area of children and teenagers. It is of educated, permanent, autonomous, and not jurisdictional nature, and it is also in charge of inspecting the fulfillment of the children and teenagers rights. It acts based on the Child and Teenager Statute, whenever there is a violation of a child or a teenager for action or omission of the society or the state, by lack, omission or abuse of the family and due to their own behavior, applying counter measures according to its attributions.

KEYWORDS: Child and Teenager Statute, Tutelary Council, Rights.

LISTA DE SIGLAS

BRDE –	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CEDCA –	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CF –	Constituição Federal
CMDCA –	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS –	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA –	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS –	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS –	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT –	Conselho Tutelar
CTs –	Conselhos Tutelares
CTL –	Conselho Tutelar Leste
CTO –	Conselho Tutelar Oeste
ECA –	Estatuto da Criança e do Adolescente
FDCA –	Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
FDDCA –	Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FEBEM –	Fundação de Bem Estar do Menor
FHC –	Fernando Henrique Cardoso
FIA –	Fundo da Infância e Juventude
FUNABEM –	Fundação Nacional de Bem Estar do Menor
IDH –	Índice de Desenvolvimento Humano
LOS –	Lei Orgânica da Saúde
LOAS –	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS –	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDDCA –	Movimento dos Direitos da Criança e do Adolescente
MNMMR –	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
MS –	Movimentos Sociais
MST –	Movimento dos Sem terra
ONG –	Organização não Governamental
ONU –	Organização das Nações Unidas

PDC –	Partido Democrático Cristão
PETI –	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PDS –	Partido Democrático Social
PFL –	Partido da Frente Liberal
PL –	Partido Liberal
PMN –	Partido da Mobilização Nacional
PMDB –	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMPG –	Prefeitura Municipal de Ponta Grossa
PNAS –	Plano Nacional de Assistência Social
PNCFC –	Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
PRN –	Partido da Reconstrução Nacional
PSDB –	Partido Social Democrático Brasileiro
PT –	Partido dos Trabalhadores
SEDH –	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SINASE –	Sistema Nacional de Atendimento Sócio Educativo
SIPIA –	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SMAS –	Secretaria Municipal de Assistência Social
UEPG –	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UNICEF –	Fundo das Nações Unidas para a Infância.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADROS

QUADRO 1 –	Conferências Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	58
QUADRO 2 –	Perfil dos Conselheiros Tutelares entrevistados.....	115
QUADRO 3 –	História e experiência do Conselheiro no Conselho Tutelar de Ponta Grossa – PR.....	118
QUADRO 4 –	Dificuldades identificadas nos depoimentos dos Conselheiros Tutelares quanto ao cumprimento das atribuições do Conselho Tutelar.....	122
QUADRO 5 –	Compreensão das atribuições do CT pelos Conselheiros Tutelares.....	126
QUADRO 6 –	Participação do CT na assessoria ao Poder Executivo local para a elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.....	129
QUADRO 7 –	O Conselho Tutelar e a fiscalização das entidades.....	135
QUADRO 8 –	Exercício do Colegiado do Conselho Tutelar.....	140
QUADRO 9 –	Impasses e desafios para o cumprimento das atribuições do Conselho Tutelar.....	142
QUADRO 10 –	Perfil dos usuários entrevistados.....	145
QUADRO 11 –	Expectativa do usuário quando busca o Conselho Tutelar.....	147
QUADRO 12 –	Compreensão da função e atribuições do Conselho Tutelar pelos usuários.....	148
QUADRO 13 –	Solicitações específicas do CTL e CTO.....	154
QUADRO 14 –	Outros tipos de solicitações de atendimento por CT e porcentual.....	165
QUADRO 15 –	Compreensão do gestor com relação à estrutura e funcionamento do Conselho Tutelar, vinculação, orçamento e recursos.....	173
QUADRO 16 –	Compreensão do gestor acerca das atribuições do Conselho Tutelar, e entraves para o que considera o exercício adequado das atribuições.....	177
QUADRO 17 –	Explicações dadas pelo gestor aos problemas sociais na área da criança e do adolescente.....	179

TABELAS

TABELA 1 –	Total de usuários atendidos durante todo o mês de Março de 2007, na sede do CTL e do CTO.....	152
TABELA 2 –	Total de usuários, entre os casos novos e reincidentes que procuraram a sede do Conselho Tutelar Leste e Oeste durante os dez dias úteis do mês de março de 2007.....	153
TABELA 3 –	Total geral das solicitações de atendimento nos Conselhos Tutelares Leste e Oeste, durante o período pesquisado.....	171

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL, A PARTIR DA DÉCADA DE 1980, E AS SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E ADOLESCENTE.....	18
1.1 AS EXPRESSÕES DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL, A PARTIR DA DÉCADA DE 1980.....	18
1.2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	23
1.3 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: RELAÇÕES COMPLEXAS E CONTRADITÓRIAS.....	25
1.4 OS DIREITOS CONQUISTADOS E A SUA EFETIVAÇÃO.....	29
1.5 A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL.....	34
1.6 AS CONTRADIÇÕES DE UM PROJETO NACIONAL PAUTADO NA CONCILIAÇÃO COM OS POBRES.....	38
CAPÍTULO 2 A PROTEÇÃO SOCIAL DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL.....	42
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONTEMPORÂNEOS.....	42
2.2 A PROPOSTA CONSELHISTA: MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	53
2.3 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E SUAS RESPONSABILIDADES ENQUANTO CONSELHO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	59
CAPÍTULO 3 CONFIGURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR E SUA EXPRESSÃO NA REALIDADE DE PONTA GROSSA – PR.....	63
3.1 CONSELHO TUTELAR: NATUREZA HISTÓRICA E ATRIBUIÇÕES.....	63
3.2 ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR.....	75
3.3 CARACTERIZAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR EM PONTA GROSSA – PARANÁ.....	86
3.3.1 Considerações sobre o perfil sócio-político e sócio-econômico do Município.....	86
3.3.2 O processo de implantação do Conselho Tutelar em Ponta Grossa....	89
3.3.3 O primeiro Conselho Tutelar.....	95
3.3.4 A criação do segundo CT de Ponta Grossa – Pr: o Conselho Tutelar Oeste.....	99
3.3.5 Estrutura e funcionamento atual do Conselho Tutelar Leste.....	106
3.3.6 Estrutura e funcionamento atual do Conselho Tutelar Oeste.....	108

CAPÍTULO 4	A INTERPRETAÇÃO DA FUNÇÃO E DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR PELOS PARTICIPANTES DA PESQUISA: CONSELHEIROS TUTELARES, USUÁRIOS E SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA.....	112
4.1	A COMPREENSÃO DA FUNÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR PELOS CONSELHEIROS TUTELARES.....	114
4.1.1	Fiscalização das entidades, de festas, eventos, bares e congêneres...	134
4.1.1.1	Fiscalização das entidades.....	136
4.1.1.2	Fiscalização de festas e eventos, bares e congêneres.....	138
4.2	EXERCÍCIO DO COLEGIADO DO CONSELHO TUTELAR.....	140
4.3	A EXPECTATIVA DO USUÁRIO EM RELAÇÃO À FUNÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR.....	145
4.3.1	A compreensão dos usuários sobre a função e atribuições do Conselho Tutelar.....	145
4.4	A COMPREENSÃO DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PMPG SOBRE A FUNÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR.....	172
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	184
	REFERÊNCIAS.....	192
APÊNDICE	FORMULÁRIOS DA PESQUISA QUANTITATIVA.....	207

INTRODUÇÃO

O objeto deste estudo é a interpretação da função e das atribuições do Conselho Tutelar pelos participantes da pesquisa: Conselheiros Tutelares, Usuários e Secretário Municipal de Assistência Social.

Enquanto profissional da área social durante doze anos, atuou por dois anos como Assistente Social no Conselho Tutelar, entre o ano de 2000 a 2002 (atualmente Conselheira Tutelar), a pesquisadora observou (em 2007) que durante os quinze anos de funcionamento do Conselho Tutelar em Ponta Grossa, tendo como base o mesmo texto legal, a interpretação da função e das atribuições do órgão variou de Conselheiro para Conselheiro, de Usuário para Usuário e pelo próprio Poder Público.

Atuando no Conselho Tutelar, deparou-se com a quão grande responsabilidade assumida, e fez vários questionamentos: continuar com o trabalho que vinha sendo desenvolvido, evitando conflitos, amenizando, cumprindo algumas atribuições que não condiziam com as previstas para o Conselho Tutelar (conforme o ECA), “ajeitar”, ou fazer valer o texto legal, cumprir ao que se propôs quando candidata e representar a sociedade civil, na defesa dos direitos da criança e do adolescente? Lutar por um sistema de proteção dos direitos humanos e fundamentais dos Usuários, ou manter o sistema existente?

Indagou posturas a respeito da atuação de Conselheiros Tutelares, quanto as atribuições previstas e que ainda não haviam saído do papel e sobre a maneira diversa de interpretação, entendendo que não poderia fugir do objetivo principal. Verificou cobranças, inclusive do Poder Público, como se o Conselho Tutelar fosse um Programa do município, e tivesse que atender a tudo, sem se recusar; também a idéia histórica que o conselho Tutelar é um órgão de repressão e não de proteção, entre outros.

São dezessete anos de implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil, e quinze anos de implantação do Conselho Tutelar em Ponta Grossa. Tempo suficiente e relevante que possibilitou o acúmulo de um conjunto de informações e experiências significativas e que permitem sustentar o desenvolvimento de pesquisas consistentes na área.

O Conselho Tutelar atende ao que se propôs ao ser criado pelo Estado para responder aos interesses da sociedade civil? Que compreensão os participantes da pesquisa: Conselheiros Tutelares, Usuários e o Secretário Municipal de Assistência Social possuem ou construíram das funções e atribuições deste órgão, e sua importância no sistema de proteção social na área da infância e adolescência? São questionamentos que problematizam esta pesquisa.

Na perspectiva de Minayo (1994, p. 17): “Entendemos por pesquisa, a atividade básica da Ciência na sua indagação e construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo”. Ainda conforme a autora antes de ser um objeto de estudo, é um problema da vida prática.

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a Configuração e atribuições do Conselho Tutelar no contexto do Estado democrático de direito e sua expressão na realidade pontagrossense. É de caráter qualitativa, complementada pela pesquisa quantitativa, realizada por meio da coleta de dados teóricos e empíricos. Pois: “O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário se complementam, pois a realidade abrangida por estes interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia” (MINAYO, 1994 p. 22).

A pesquisa em Ciências Sociais trabalha com um universo de conceitos e significados sobre as ações e relações humanas, e por isso prioriza o qualitativo sem desprezar o quantitativo. “A pesquisa qualitativa, por sua vez fundamenta-se em perspectivas que valorizam o sujeito, as representações sociais, os significados atribuídos pelos sujeitos aos fenômenos e às relações sociais¹”. Aborda o modo de vida dos sujeitos, seus sentimentos, idéias, crenças, valores, costumes e práticas que revelam como se constituem no cotidiano as experiências sociais humanas.

O suporte teórico foi construído a partir de uma perspectiva crítica que autores clássicos e outros, no campo das Ciências Sociais e Humanas, fundamentaram a problematização da relação Estado e Sociedade Civil no Brasil, bem como foram indispensáveis para entender as vicissitudes do pensamento social nas últimas décadas do século XX. Autores tais como: Ivete Simionatto (1995), G. Semeraro (2001), Michael Lowy (1985), Evaldo Vieira (1992), Maria Carmelita

¹ Extraído do material elaborado para fins didáticos, da disciplina: Metodologia de Pesquisa e Projetos de Dissertação-Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas – set/2006. Professora Dra Jussara Ayres Bourguignon.

Yazbeck (1998), Raquel Raichelis (1998), Maria Lúcia Martinelli (1999), Evelina Dagnino (2002), Luciana Tatagiba (2002), Maria da Glória Gohn (1992, 1997), Odária Battini (2007), Lúcia Cortes da Costa (2006, 2007), Sônia Draibe (2001), Tonella (2006), entre outros. Foram consultados também autores da área do direito, como: Norberto Bobbio (1998), Edson Seda (1992, 1995, 1999, 2001), Ingo Sarlet (2001), Luís Roberto Barroso (1993), Murilo Digiácomo (2000, 2003), entre outros. As categorias emergentes neste estudo são: Estado democrático de direito, Sociedade Civil, Participação, Democracia e Conselho Tutelar.

No Capítulo 1 buscou-se situar a constituição do Conselho Tutelar no contexto do Estado democrático de Direito, as previsões legais e os mecanismos institucionais. Destacam-se determinantes sócio-históricos presentes na relação Estado e Sociedade civil no Brasil, que culminaram com a Constituição Federal de 1988, e em consequência, na criação de leis inovadoras, que visavam mudanças em vários níveis da realidade brasileira. Orientava este processo a perspectiva de democracia, tendo como marco histórico a abertura política e a construção e consolidação de um Estado de direito.

O Capítulo 2 foi construído a partir de revisão de literatura, em que foi possível contextualizar a história do tratamento dado à criança e ao adolescente na sociedade brasileira, assim como as lutas, reivindicações e conquistas nesta área no último século (XX), com enfoque a partir da década de 1980.

No Capítulo 3 foi abordado o processo legal de implantação do Conselho Tutelar no Brasil, após a criação do ECA e no contexto do Estado democrático de direitos, bem como a caracterização do CMDCA e dos Conselhos Tutelares Leste e Oeste de Ponta Grossa, sustentada em documentos que foram coletados dados históricos sobre a implantação do órgão na cidade, sua estrutura e funcionamento atual. O universo da pesquisa, portanto, é constituído pelos dois Conselhos Tutelares do município de Ponta Grossa, da Região Leste e da Região Oeste.

No Capítulo 4 possibilitou-se apreender as diferentes formas de interpretação da função e das atribuições do Conselho Tutelar pelos participantes pesquisados, levando em conta que os diferentes grupos: Usuários, Gestor e Conselheiros Tutelares, “podem” re-significar as normas legais de formas distintas, conforme o acesso, a posição que ocupam ou de acordo com suas experiências, necessidades e contextos particulares.

Para as três categorias de sujeitos foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, no segundo semestre de 2007; e a seleção dos participantes seguiu critérios de representatividade e respeitou o significado que os sujeitos têm em relação ao seu grupo social. Pois como bem diz Martinelli (1999 p. 24): “O importante, nesse contexto, **não é o número de pessoas que vai prestar a informação, mas o significado que esses sujeitos têm, em função do que estamos buscando com a pesquisa**” (Grifo do autor).

Os Critérios para a seleção dos participantes Conselheiros Tutelares entrevistados foram: o presidente de cada Conselho Tutelar, por ser um sujeito que representa os interesses do colegiado; um conselheiro reeleito em cada Conselho, por ter experiência por tempo de mandato, e acúmulo de vivências concretas em torno da prática conselhistas, assim como conhecimento das atribuições do Conselho Tutelar; dentre os reeleitos, aquele que retratasse maior envolvimento e participação em diferentes instâncias da sociedade civil, representando os interesses da criança e do adolescente.

Para a seleção dos Usuários entrevistados foi utilizada a “amostragem não probabilística acidental”. Esta amostragem também exige que os sujeitos sejam escolhidos por determinados critérios.

Amostra acidental é um subconjunto da população formado pelos elementos que se pôde obter, porém sem nenhuma segurança de que constituam uma amostra exaustiva de todos os possíveis subconjuntos do universo. [Ainda:] Com base em uma amostra acidental, não é possível generalizar em termos de população, visto que não se pode ter certeza de que ela seja representativa do universo a que pertence (RICHARDSON, 1999, p. 160).

A pretensão com este tipo de amostra não é demonstrar quantos usuários foram entrevistados, mas a sua compreensão acerca do objeto de estudo, e cruzar com os dados quantitativos que foram coletados através do formulário elaborado e aplicado. Os critérios definidos para a escolha dos entrevistados foram: o Usuário que procurou a sede dos Conselhos Tutelares para solicitar atendimento ou fazer denúncia, e o Usuário atendido pelo Conselheiro Tutelar pesquisador. A questão principal abordada foi a compreensão do Usuário acerca da função e das atribuições do Conselho Tutelar.

Para complementar e ainda traçar o perfil dos Usuários, os dados da pesquisa quantitativa foram coletados através de formulário próprio, elaborado na

sede dos Conselhos Tutelares, durante dez dias úteis do mês de março de 2007, no período vespertino, de: 05/03/2007 a 21/03/2007. São referentes às Solicitações Específicas de atendimento, conforme as previstas no Artigo 136 do ECA, e Outros tipos de solicitações de atendimento² feitas pelos Usuários dos Conselhos Tutelares, identificando o teor da denúncia, casos novos e reincidentes. Foram organizados em quadros e tabelas, tabulados e sistematizados. Para tanto, foram necessárias a contribuição e participação (no processo de coleta de dados) de um estagiário de Serviço Social da UEPG, para cada Conselho Tutelar. Foram utilizados também, outros dados consolidados dos Conselhos Tutelares Leste e Oeste, referentes aos números de atendimentos do ano de 2006.

O Representante do Executivo do Poder Público na área da política pública destinada à criança e ao adolescente, e entrevistado, foi o Secretário Municipal de Assistência Social, por ser sujeito significativo no setor, responsável direto pelo planejamento e execução das políticas de atendimento na área da criança e do adolescente, conforme prevê a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social de 1993), e por ser uma das secretarias que com frequência solicita o atendimento do Conselho Tutelar direta ou indiretamente.

Para construir as sínteses necessárias à pesquisa, foi feita a análise dos dados e depoimentos conforme as perguntas formuladas no problema, referentes à compreensão que os sujeitos participantes possuem ou construíram em relação à função e atribuições do Conselho Tutelar, conforme a sua visão de mundo, comparando com as previstas no texto legal.

Na organização e tabulação dos dados, buscou-se coerência e distinção do que é essencial, do que foi accidental, de acordo com os objetivos propostos, sendo apresentados os resultados obtidos no processo da pesquisa. Pois:

[...] ciência se constrói numa relação dinâmica entre a razão daqueles que a praticam e a experiência que surge na realidade concreta. [e] [...] que os resultados de uma pesquisa em ciências sociais constituem-se sempre numa aproximação da realidade social, que não pode ser reduzida a nenhum dado de pesquisa (MINAYO, 1998, p. 77).

² Aquelas solicitações que não estão previstas no texto legal, e, portanto não são consideradas atribuições do Conselho Tutelar (ECA), mas que conforme solicitações da demanda são atendidas pelos CT.

Segundo Bourguignon (2007),

[...] analisar é decompor o todo em suas partes componentes, examinar minuciosamente cada elemento em relação ao todo e reconstruir a partir de exame crítico e fundamentado no referencial teórico e realidade empírica observada.

Foi necessária leitura exaustiva do conjunto dos depoimentos, para compreendê-los não só em sua totalidade, mas em suas expressões singulares e que no conjunto podem ter significado. O conteúdo das entrevistas não foi utilizado na íntegra por serem extensos, porém, foram utilizados os fragmentos que expressam da melhor forma tanto as reflexões do sujeito, quanto às intenções do pesquisador.

Ao tratar dos depoimentos foram utilizadas orientações de Fernandes (2006), que faz recomendações para o pesquisador que trabalha com história oral e a transcrição de narrações ou entrevistas. Como exemplo, quando na entrevista não se compreendem palavras ou expressões, bem como para suprimir partes do depoimento, o autor orienta para colocar entre parênteses e dentro deles, reticências (...); para pausa com expressão não concluída, é recomendada reticências; para comentários ou intervenções do entrevistador na gravação, colocam-se entre colchetes e dentro deles reticências [...], entre outros.

Também durante o processo de análise, foram estabelecidas comparações entre as categorias de sujeitos, pois conforme Queiroz afirma: “A comparação é uma maneira de se avaliar um fenômeno, isto é, determinar o caráter ou o valor dele, seja por meio da reflexão, seja por meio de cálculos. [...] A comparação vem em seguida à descrição (e a técnica quantitativa é eminentemente descritiva) e precede à explicação [...]” (QUEIROZ, 1992, p. 24).

Ao estabelecer relações entre os Capítulos construídos foi possível visualizar a constituição do Conselho Tutelar no contexto do Estado democrático de direitos, enquanto órgão defensor dos direitos da criança e do adolescente, criado pelo Estado e que se encontra em meio às contradições e desafios postos pela democracia.

A pesquisa traz um recorte da realidade do Conselho Tutelar de Ponta Grossa, aproximações do real de forma crítica, e o mais coerente possível para o momento. Porém o mais verdadeiro é que o pesquisador que iniciou a pesquisa, já

não é o mesmo ao final dela (IANNI, 2000). Há um acúmulo de experiências e conhecimentos em torno do objeto de estudo; que obviamente não se esgota ao final da pesquisa, entretanto permite um olhar mais crítico sobre o fenômeno.

CAPÍTULO 1

A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL, A PARTIR DA DÉCADA DE 1980, E AS SUAS IMPLICAÇÕES NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E ADOLESCENTE

Neste primeiro capítulo, busca-se situar a constituição do Conselho Tutelar no contexto do Estado democrático de Direito, as previsões legais e os mecanismos institucionais. Destacam-se determinantes sócio-históricos presentes na relação Estado e Sociedade civil no Brasil, que culminaram com a Constituição Federal de 1988, e em consequência, na criação de leis inovadoras, que visavam mudanças em vários níveis da realidade brasileira. Orientava este processo a perspectiva de democracia, tendo como marco histórico a abertura política e a construção e consolidação de um Estado de direito.

1.1 AS EXPRESSÕES DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL, A PARTIR DA DÉCADA DE 1980

As mudanças ocorridas nas relações de produção do final do século XIX e a partir do século XX até a atualidade demonstram que o ritmo acelerado em que se vive mudou rapidamente muitos hábitos e costumes na sociedade. As concepções de homem e de mundo: os valores, a concepção de família, mulher, maternidade, criança, adolescente, entre outros, vêm se modificando ao longo da história, de acordo com as necessidades, tempo, sociedades, contextos e interesses ideológicos (econômico, político e social) diferentes em cada época, e são vários os determinantes destas mudanças.

Com o desenvolvimento do capitalismo em escala mundial e a partir das mobilizações operárias sucedidas ao longo das revoluções industriais, surgem as políticas sociais, como estratégias de intervenção do governo nas relações sociais. Estas estratégias normalmente se compõem de planos, projetos, programas e documentos, nas quais se encontram as diretrizes relativas a cada área de política pública, aqui em especial, a política social. “Através destas políticas, é possível

evidenciar-se a ação do Estado no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo em determinado país” (VIEIRA, 1992, p. 21). A política social tem suas raízes no modo de produção e não pode ser analisada sem se remeter ao desenvolvimento econômico, decorrente do processo de acumulação de capital, distinguindo-se apenas formalmente (VIEIRA, 1992).

Deste modo, não tem havido política social desligada das reivindicações populares, sendo que ao longo da história, o Estado geralmente acaba assumindo alguns destes reclamos conforme aquilo que é aceitável para o grupo dirigente no momento. Porém, a política econômica vem prevalecendo sobre a política social.

No Brasil, a história de um regime ditatorial, sendo as liberdades políticas inexistentes, contribuiu de forma significativa para a precariedade na promoção das políticas públicas, pois estas são delineadas, dentre outras formas, pela opção política do governo. Um governo antidemocrático, no qual não existe participação popular, tem grandes chances de não atender adequadamente a demanda existente de bens e serviços públicos que garantam vida digna ao cidadão.

As políticas sociais desenvolvidas nos governos militares assumiram duas linhas bem definidas: a primeira, era de caráter compensatório, e constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das desigualdades crescentes geradas pelo capitalismo em ascensão; a segunda, era de caráter produtivista, pois as políticas sociais eram formuladas para contribuir com o progresso do desenvolvimento econômico (MEDEIROS, 2001). O Estado neste sistema, que se diz imagem do consenso, pretende facilitar a satisfação de determinadas necessidades, restringindo a desigualdade produzida pelo mercado capitalista (VIEIRA, 1992).

Conforme classifica Draibe, o *Welfare State*³ brasileiro no período entre a década de 1970 e fins da década de 1980, é reconhecido como meritocrático-particularista-clientelista.

³ Welfare State segundo Medeiros (2001) seria um meio de compensar, por intermédio de políticas de cunho keynesiano, a influência do mercado em adequar os níveis de oferta e demanda agregada, controlar politicamente as organizações de trabalhadores e capitalistas, e estimular a mercantilização da força de trabalho, segundo padrões industriais fordistas, ao administrar alguns riscos inerentes a este tipo de relação de trabalho e ao transferir para o Estado parte das responsabilidades pelos custos de reprodução da força de trabalho.

Os tipos meritocráticos agem como mecanismos de estratificação social à medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes. [...] exige para a elegibilidade, além da condição (relativa) de 'resíduo', o pertencimento a determinado grupo (como a corporação, associação ou outra forma de inserção no mercado de trabalho) que contribui diferentemente para a sustentação das políticas (DRAIBE apud MEDEIROS, 2001, p. 10).

A autora complementa que os tipos meritocráticos são também particularistas, pois reforçam as desigualdades preexistente.

Neste período, o caráter clientelista e corporativista das políticas sociais no país foi o que mais afetou a dinâmica das políticas sociais, manifesto pela tendência do domínio de grupos específicos, personalidades e cúpulas partidárias, áreas do organismo previdenciário, e especialmente devido ao uso dos benefícios em períodos eleitorais. Desta forma, não visava atender as demandas coletivas, mas servir a interesses de grupos específicos agravando a situação das camadas populares.

No período de reformas da década de 1980, as características eram a centralização política e financeira, a fragmentação institucional, o autofinanciamento, as privatizações, o tecnocratismo e o uso clientelístico das políticas sociais. Portanto, não tinham um caráter redistributivo do produto da economia do país (DRAIBE apud MEDEIROS, 2001).

A falta de investimento do governo nas áreas sociais como emprego, educação, saúde, alimentação, saneamento, afetou ainda mais as expressões da questão social, inclusive na área da criança/adolescente, na qual o problema se expressa através do abandono material, violência, a prática de atos infracionais, corrupção, drogas, prostituição. Reflexo de um sistema de desproteção social em várias áreas.

Sendo assim:

A questão social pode ser analisada como sendo o conflito social que expressa a organização da sociedade em classes, onde o trabalho assalariado é subordinado ao capital, enfrentando as crises cíclicas da economia em que ocorrem o desemprego e redução de salários, afetando de forma negativa as condições de vida dos trabalhadores. A insegurança e os riscos sociais são inerentes à questão social. O conflito social se traduz em conflito político, expresso na atuação do Estado em cada contexto histórico (COSTA, 2007b, p 21).

No contexto social fragmentado, de desigualdades sociais geradas pelo sistema político e econômico vigente, surgem as Diretas Já⁴, em 1983 e 1984, apesar do cerceamento político-ideológico, o que se pode considerar o grande avanço do povo ao poder escolher seus representantes para o governo do Estado brasileiro. Nasce então a Nova República, em 1985, com a eleição de Tancredo Neves (que falecera pouco tempo depois), sendo substituído por José Sarney, que governou o Brasil durante os cinco anos seguintes de mandato. Segundo Almeida (1997, p. 47), “A campanha das diretas já foi talvez o maior movimento de massas da história do Brasil”.

Ainda segundo o mesmo autor, Tancredo Neves era um dos mais conservadores líderes da oposição burguesa e José Sarney era ex-presidente do partido que apoiava a ditadura militar. O objetivo era arrancar do governo militar o controle da sucessão presidencial e contornar a transição, evitando transformações na ordem social, mantendo-se no poder.

As mudanças promovidas no período entre 1985 e 1988 e que foram denominadas “reformas”, críticas são feitas à centralidade institucional e financeira do sistema, e as políticas sociais não poderiam se sujeitar ao ajuste macroeconômico. As reformas do Executivo Federal foram enfocadas no reforço dos programas emergenciais, no campo da suplementação alimentar, do seguro desemprego, da incorporação da reforma agrária na agenda governamental, além dos grupos de trabalho e comissões setoriais. Em 1987, instalou-se finalmente o congresso constituinte, presidido pelo deputado Ulisses Guimarães:

No Legislativo a principal medida foi a conclusão de parte do processo constituinte, com a promulgação da nova Constituição em outubro de 1988, ‘que introduziu avanços formais, corrigindo iniquidades e ampliando direitos, especialmente no campo trabalhista e na seguridade social’ (DRAIBE, apud MEDEIROS, 2001, p.17).

⁴ Diretas Já foi um movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil ocorrido em 1984. Mais tarde, a possibilidade de eleições diretas para a Presidência da República no Brasil se concretizou com a aprovação da proposta de Emenda Constitucional Dante de Oliveira pelo Congresso. Reuniu diversos setores da sociedade brasileira. Participaram inúmeros partidos políticos de oposição ao regime ditatorial, além de lideranças sindicais, civis, artísticas, estudantis e jornalísticas. Dentre os políticos, destacaram-se Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, André Franco Montoro, Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, Teotônio Vilela, José Serra, Luiz Inácio Lula da Silva, Eduardo Suplicy, Leonel Brizola, Miguel Arraes e José Richa. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1540-1.pdf>>. Acesso em 24/11/2008.

Almeida (1997, p. 47) analisa que:

Do ponto de vista ideológico, tratou-se de incorporar as aspirações democráticas das classes populares e, ao mesmo tempo, redefini-las, conferindo-lhes um sentido nitidamente burguês. A tarefa foi facilitada pelas fragilidades das esquerdas. Fragilidade política, após as sérias derrotas impostas pelo regime militar. E crise político-ideológica, principalmente sob o impacto da contra-ofensiva capitalista em escala mundial e da desmoralização [...] do capitalismo do Estado.

Com a abertura democrática no país, fruto dos confrontos e árdua luta social, através do ressurgimento dos movimentos populares reivindicatórios e da nova Constituição Federal, visava-se romper com o modelo autoritário e repressivo, inclusive no trato da infância e adolescência, propondo um novo reordenamento nas políticas de atendimento na área.

Neste contexto, verifica-se que:

A complexidade da vida em sociedade ampliou as funções do Estado. A partir do século XX, ele deixou de ser analisado como mero instrumento de dominação capitalista para ser concebido como o resultado da organização política de uma sociedade de classes na qual há conflito de interesses. Porém o Estado não é um campo neutro em que impera o interesse geral; constitui-se como uma arena de lutas em que se colocam em disputa os diferentes interesses que revelam a divisão da sociedade em classes e um sistema de dominação política (BATTINI; COSTA, 2007, p. 22).

A década de 1980 foi pródiga em movimentos sociais e em participação da sociedade, organização social, através de entidades não governamentais, sindicatos, entre outros. Década que alterou o cenário político e introduziu discussões e garantias importantes na história do país. “Foi nesse clima de anseios pela igualdade que se colocam os trabalhos de redação da nova ordem normativa para o Estado democrático no Brasil” (COSTA, 2006, p. 141).

Entretanto, estas mudanças foram seguidas por um esvaziamento da estratégia reformista, a “contra-reforma” conservadora, que foi caracterizada pela ampliação do assistencialismo e pelo clientelismo, uma oposição sistemática dos conservadores à reforma, na fase constituinte, bem como na fase de regulamentação, sendo que ocorreu o desmonte orçamentário e burocrático no campo social. Esta fase compreende o período entre 1987 e 1992 (FAGNANI apud, MEDEIROS, 2001).

Constata-se um avanço em termos de conquistas legais, bem como nos espaços públicos de debate, e em seguida um recuo do Estado em materializar os direitos garantidos. Conforme Costa, a própria sociedade se defrontou com seus conflitos de interesse e suas relações desiguais historicamente cristalizadas. Pois, esta mesma “[...] sociedade não pode ser considerada essencialmente democrática, pois o Estado reflete as forças sociais que existem na sociedade civil” (COSTA, 2006a, p. 142).

Almeida (1997) diz que, embora houvesse uma extraordinária participação popular, a direção dos movimentos e lutas foram nitidamente burguesa; por outro lado, entende também que a sociedade civil avançou e o Estado se ampliou devido a estas complexas relações e demandas sociais.

1.2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Depois de 1988, o Estado, por um dever constitucional assume a responsabilidade pela proteção social – e foi denominado de Estado social de direito dos cidadãos⁵. Este modelo requer sistemas de garantias para que sejam efetivados. Daí a necessidade da criação de Políticas Públicas eficientes. A Constituição Federal de 1988 foi denominada de Constituição Cidadã e o Estado brasileiro passa a ser reconhecido como Estado democrático de direito, isto é, com responsabilidades sociais. Porém, estas mudanças nas normas legais ocorreram em meio à crise fiscal e política do Estado.

De acordo com Battini; Costa (2007, p. 23):

O governo, como grupo que ocupa o poder político, revela a luta presente na sociedade a partir dos interesses que se colocam como hegemônicos em cada contexto histórico. É necessário ressaltar que, no Estado Democrático de Direito, o governo exerce o poder dentro dos limites da lei. Neste sentido ganha destaque o texto constitucional como norma maior de organização do Estado.

⁵ Para Battini; Costa (2007, p. 22) partindo de uma visão contemporânea “[...] o Estado se constitui num campo em que a luta entre as forças sociais se expressa, podendo em cada contexto histórico assumir um caráter mais conservador ou representar um espaço para o avanço de conquistas das classes trabalhadoras num sentido humano genérico”.

Um Estado de Direito se sustenta por princípios válidos em qualquer país em que a liberdade prevalece sobre a autoridade. Neste Estado, a lei se origina por meio de representações populares, ou por uma assembléia de representação popular livremente eleita compostas de vários setores da sociedade e que expressam a vontade geral; a lei deve se subordinar a uma Constituição. Outra característica do Estado de direito é a separação de poderes, distribuindo competências entre o legislativo, executivo e judiciário. A independência do poder judiciário é justamente para evitar que ele se sujeite a interesses antipopulares; e “[...] a administração precisa funcionar conforme a lei sob o controle judicial” (VIEIRA, 1992, p. 11).

O Estado de direito não se realiza somente com a garantia jurídico-formal desses direitos e liberdades que se expressam em documento solene; este Estado determina a proteção formalizada na ordem jurídica, e principalmente reclama a presença de mecanismos sócio-econômicos com a finalidade de atingir a concretização desses direitos, isto é, não basta somente o aparato legal, deve haver mecanismos para que se efetivem.

No sistema capitalista vigente há vários obstáculos à concretização da democracia, pois há conflito de interesses, e a exploração de uma classe sobre a outra, mesmo que ideologicamente e legalmente se afirme que todos são livres e iguais. As grandes distâncias entre uma classe e outra dificultam o alcance destes direitos. Os privilégios acabam sendo particularizados, não visando o coletivo e nem universal.

Neste sentido, cabe refletir sobre a categoria “sujeito de direitos”, presente no cenário e no debate contemporâneo brasileiro:

[...] o sujeito de direito é um sujeito de direitos virtuais, perfeitamente abstratos: animado apenas pela sua vontade, ele tem a possibilidade, a liberdade de se obrigar, designadamente de vender a sua força de trabalho a um outro sujeito de direito (MIAILLE, 1994, p.118 e 119).

Essa noção, segundo o autor, é indispensável no modo de produção do sistema capitalista, em que é necessária a relação entre aqueles que detêm o capital e os que detêm a força de trabalho. Estas relações são “escondidas” por relações livres e iguais, a do “sujeito de direitos”. Esta categoria jurídica “[...] surge num momento relativamente preciso da história e desenvolve-se como uma das

condições de hegemonia de um novo modo de produção”. (MIAILLE, 1994, p.118 e 119) ⁶.

A sociedade democrática é fundamental para a estabilidade do Estado de direito, pois nela ocorre participação dos indivíduos nos mecanismos de controle das decisões. Partindo do conceito etimológico, de acordo com Sartori (1965, p. 32) “Democracia é governo do povo”. Já Bobbio (1998) faz uma diferenciação entre democracia formal e a democracia substancial. A democracia formal está ligada diretamente à formação do Estado Liberal, na qual há uma igualdade formal entre todos os cidadãos, porém esta igualdade se dá no sentido de que todos usufruem igual liberdade. Nesta, a democracia é uma “democracia como governo do povo”. A democracia substancial é do “governo para o povo”. Nesta, a igualdade não está relacionada somente à igualdade perante a lei, mas igualdade nas condições materiais de vida.

A CF de 1988 criou um Estado de direito no Brasil, com responsabilidades sociais, porém em meio a já referida crise fiscal e política do Estado, o que gerou embates corporativos dentro da esfera pública, dificultando a efetivação destes direitos.

1.3 ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: RELAÇÕES COMPLEXAS E CONTRADITÓRIAS

Na década de 1990, é reforçada a idéia de atuação conjunta entre o Estado e a Sociedade Civil frente às expressões da questão social, porém estas relações sempre foram tensas e permeadas por conflitos. Mas a história do próprio Estado é também movida por conflitos internos entre seus próprios membros e projetos políticos diferentes. Ainda nesta década, vários projetos de cunho democratizante foram levados para o âmbito municipal, estadual; pelo menos parte dos projetos da sociedade civil passou a orientar a ação dos ocupantes do Estado, certamente com algumas ressalvas. Porém, constatam-se alguns avanços que recaem na partilha do

⁶ Com base na discussão de Vieira (1992, p. 71), fica evidente neste sistema que “[...] há desigualdade no exercício da liberdade, pois em princípio todos são livres, mas uns são mais livres que os outros, dependendo das próprias determinações das existências, se vendem ou não a força de trabalho”.

poder, com muitas limitações, mas também possibilidades. De um lado, a resistência do Estado, através do Executivo em compartilhar o seu poder exclusivo; de outro lado, a insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente das decisões e do controle social (DAGNINO, 2002).

Para explicar de forma crítica as mudanças que ocorreram na sociedade, nas últimas décadas do século XX, utiliza-se Simionatto (1995) quando analisa o pensamento de Gramsci, sua teoria e incidência no Brasil, e diz que com o fortalecimento do capitalismo no Ocidente como sistema hegemônico, e a crise do estado liberal, surgem novas formas de relações sociais, e uma crescente socialização política, que permitiu a visualização da ampliação do fenômeno estatal: “Gramsci percebe que, na sociedade capitalista moderna, o Estado se ampliou e os problemas relativos ao poder se complexificaram na trama da sociedade, fazendo emergir uma nova esfera social que é a sociedade civil” (SIMIONATTO, 1995, p. 64). Ou seja, a esfera política restrita, que seria o Estado restrito ou Estado coerção, cede aos poucos lugar a uma nova esfera pública denominada de ampliada, o Estado ampliado, cuja característica é a participação política das organizações de massa (SIMIONATTO, 1995).

Então a Sociedade civil é: “[...] o espaço onde se organizam os interesses em confronto, é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições”. (SIMIONATTO, 1995, p. 66). Segue em Olvera (2002, p. 360), outra definição de sociedade civil que complementa as reflexões que estão sendo trabalhadas:

A sociedade civil é um resultado contingente da construção da modernidade que somente se consolida plenamente com a democracia e o Estado de direito. A sociedade civil carrega a promessa de uma relação crítica com o sistema econômico e político, mas a atualização desse potencial é contingente e não necessária. Dentro da sociedade civil coexistem interesses contrapostos e contradições econômicas, políticas e culturais. É um espaço de conflito dentro do qual se processam interesses e princípios ao mesmo tempo em que se criam modelos de interação com o mercado e o Estado que podem ou não favorecer a institucionalização democrática. A sociedade civil tem como um referente sociológico necessário o espaço público, o qual tampouco é entidade abstrata, mas uma rede de espaços que vão desde o microlocal até o internacional.

À medida que a sociedade vai amadurecendo politicamente, o Estado já não é mais o núcleo controlador dos interesses econômicos, mas parte integrante da própria vida social, política e econômica como um todo. Schons, que também estudou a teoria do Estado ampliado em Gramsci, conceitua Estado como sendo:

[...] uma relação dialética entre infra-estrutura e superestrutura, em que a 'infra-estrutura' compreende o mundo das relações econômicas, e a 'superestrutura' se apresenta em dois planos, 'o que pode ser chamado de 'Sociedade Civil' (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de 'privados') e o da 'Sociedade política ou Estado', que correspondem à função de 'hegemonia' que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de 'domínio direto' ou de comando, que se expressa no Estado e no governo 'jurídico' (Gramsci, 1984: 10-11), entendendo que Sociedade Civil diz respeito, por um lado, às condições de vida material, ao sistema privado de produção, mas por outro implica também os aparelhos ideológico-culturais de hegemonia - o aspecto 'Educador do Estado' - ou seja, tanto as forças econômicas como as ideológicas e políticas" (SCHONS, 1994, p. 61).

As últimas décadas do século XX, na história política e social do Brasil faz lembrar o que Semeraro (2001) trabalha, ao analisar o pensamento de Gramsci com relação ao desenvolvimento do pensamento da sociedade civil, que vai alcançando um novo patamar e caminha para uma nova hegemonia através da construção de uma nova ideologia, a do grupo subalterno⁷. Este estudo Gramsci denominou de "filosofia da práxis", que seria então uma nova ordem intelectual e moral, geradora de um novo tipo de sociedade, mais ética, e em constante transformação. Então a filosofia da práxis é o caminho percorrido através da reflexão da sociedade que culmina em ação coletiva. É a reflexão das massas que levada ao auge, resulta na organização política de forma concreta, visando a construção de uma nova hegemonia e uma ação transformadora.

A Sociedade Civil organizou-se através dos Movimentos Sociais⁸, e estes tiveram como características o protesto e a contestação; demonstrava insatisfação em relação à política estatal e em relação a outros representantes diretos da exploração. As lutas foram travadas por interesses comuns (AMMANN, 1991). Os Movimentos Sociais em questão, foram formas de organização da sociedade civil que visualizavam uma nova sociedade, e que através da elevação da consciência, os homens saíam da passividade para uma participação mais ativa e crítica. Na visão de Gramsci, a filosofia da práxis chega a atingir a consciência plena das contradições, quando a sociedade alcança uma concepção de mundo unitária e

⁷ Lowy (1985) após conceituar ideologia com Marx, diz que Lênin definiu Ideologia, esta vinculada a interesses de certas classes sociais: a ideologia burguesa e a ideologia proletária: "[...] passa a designar qualquer doutrina sobre a realidade social que tenha vínculo com uma posição de classe" (p. 12).

⁸ Designa-se como movimento a ação histórica de grupos sociais, como o movimento da classe trabalhadora. Aqui se trata de uma categoria da dialética, a do movimento das coisas, grupos e categorias sociais, em oposição à estática. É a ação de classe em movimento e não um movimento específico de classe (GOHN, 1997).

coerente, e chega a um outro nível: a maturação duma socialização orgânica entre dirigentes e dirigidos, intelectuais e povo-nação, forças objetivas e subjetivas, a ponto de realizar a vida em comum (SEMERARO, 2001). É uma proposta que os intelectuais da classe operária têm como projeto para a sociedade do futuro, mas esta concepção não está mais reservada apenas aos intelectuais, mas a se tornar cada vez mais popular.

Nesta perspectiva, tem-se como referência o que Gramsci chama de Estado Ampliado, sendo a sociedade política absorvida pela sociedade civil e os mecanismos coercitivos vão se desmantelando gradativamente, enquanto que organismos hegemônicos⁹ da sociedade civil se fortalecem; assim, modifica-se pouco a pouco a visão de homem e de mundo, elevando ao máximo de universalidade possível, o ponto de vista dos grupos subalternos (SIMIONATTO, 1985).

A sociedade civil no Brasil avança, mesmo diante dos embates, com uma série de dificuldades para uma participação popular mais ativa nos espaços públicos, como a falta de qualificação técnica e política, o reconhecimento dos diferentes interesses de classe, a necessidade de ter capacidade de negociação sem perda da autonomia, a dificuldade na participação efetiva na formulação de políticas públicas, entre outros; são algumas das dimensões que exigem aprendizado coletivo.

Na década de 1990, quem pressiona o Estado em relação à universalização dos direitos sociais é a própria sociedade civil, que devido às propostas neoliberais¹⁰ do governo, reduz a política a um conjunto de instituições, que vão operar uma espécie de “corporativismo” (OLIVEIRA, 1998).

⁹ Semeraro (2001), sustentado em Gramsci, trabalha com as categorias de ideologia e hegemonia, relacionando-os à classe dominante e à classe dominada. Hegemonia é o caminho a ser trilhado, conquista da direção político-ideológica e do consenso dos setores mais expressivos da população; forma pela qual se afirma a direção, o poder de uma classe. Na classe trabalhadora deve ser terreno para realizar a superação da subalternidade.

¹⁰ **Liberalismo:** O pensamento liberal aparece com a Revolução Industrial na Inglaterra, a partir do século XVIII. “Expressão do industrialismo, o pensamento liberal consagra as liberdades individuais, a liberdade de empresa, a liberdade de contrato, sob a égide do racionalismo, do individualismo e do não-intervencionismo estatal na esfera econômica e social. Consagra além disso a liberdade de mercado, fazendo-o reinar soberanamente, elevado a um dom de natureza, responsável pela lei da oferta e da procura” (VIEIRA, 1992, p. 67).

Neoliberalismo: Resultado de um movimento histórico-social vindo à luz na década de 1970, em resposta à profunda crise no processo de acumulação capitalista então deflagrada, surge, como um corpo articulado de proposições econômicas e sociais, ancorado em aspectos específicos da tradição liberal, o neoliberalismo. Em resposta à crise de um modelo baseado na regulamentação estatal (década de 70), o neoliberalismo surgiu como contraponto político e ideológico à social-democracia dominante. O neoliberalismo significa a formulação de claros interesses de fração em termos de interesses nacionais ou gerais. Surge exatamente no contexto do pós-guerra, como uma reação teórica e política ao Estado intervencionista e ao *Welfare State*. (CARVALHO, 2001).

Acrescenta que:

Não é desconhecido de ninguém que o neoliberalismo metamorfoseou a tese da autonomia da sociedade civil numa proposta de esfera pública não-estatal, típico das reformas patrocinadas pelo ministro Bresser Pereira, da Reforma do Estado e da Administração Pública (OLIVEIRA, 1998, p. 13).

De acordo com a interpretação de Yazbek (1998):

[...] esfera pública é uma construção histórica tecida no interior das relações entre sociedade política e sociedade civil, que visa ultrapassar a dicotomia estatal-privado com a instauração de uma esfera, capaz de introduzir transformações nos âmbitos estatizados e privados da vida social, resultando daí um novo processo de interlocução pública.

1.4 OS DIREITOS CONQUISTADOS E A SUA EFETIVAÇÃO

Desde o final do século XX no Brasil, muito se falou em direitos dos cidadãos, e dentre eles destacam-se aqui, os humanos, os fundamentais e os de personalidade; bastante discutidos e inclusive na área da criança e do adolescente. Direitos inerentes a eles, os conquistados enquanto cidadãos que vivem e se organizam em sociedade, e os que lhes garantem dignidade como pessoas humanas.

Os 'Direitos Humanos' se relacionam com o Direito Internacional por reconhecerem o ser humano como tal, independente de sua vinculação, com determinada ordem constitucional e, portanto "[...] aspiram à validade universal para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter internacional" (SARLET, 2001, p. 33). Os Direitos Fundamentais se aplicam para aqueles direitos dos seres humanos reconhecidos e legitimados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado (SARLET, 2001). E estão garantidos na CF, no Título II, do Capítulo I ao V. Os Direitos de Personalidade, previstos no texto do Código Civil Brasileiro (artigos 11 a 21), estão incluídos também entre os direitos das crianças e adolescentes.

Conforme Tasca (2002, p. 03): "Os direitos de personalidade são direitos subjetivos, mediante os quais a ordem jurídica concede a ampla proteção à pessoa humana". Explica ainda que:

A proteção da pessoa fundada na doutrina dos direitos de personalidade volta-se aos seus atributos imateriais, ensejando a prevenção e impondo a reparação integral dos danos sofridos pelas vítimas de agressões físicas, morais ou intelectuais (TASCA, 2002, p. 03).

Dentre os direitos fundamentais, os direitos econômicos, sociais e culturais, identificados como direitos sociais (na forma da CF), são de formação recente. Sua consagração marca a superação de uma perspectiva estritamente liberal que passa a considerar o homem para além de sua condição individual. Com eles surgem, para o Estado, certos deveres de prestação positiva, visando à melhoria das condições de vida e à promoção da igualdade material. A intervenção estatal destina-se a neutralizar as distorções econômicas geradas na sociedade, assegurando direitos afetos à segurança social, ao trabalho, ao salário digno, a liberdade sindical, a participação no lucro das empresas, à educação, ao acesso à cultura, dentre outros (BARROSO, 1993)¹¹.

Deste modo, o Artigo 6º do Capítulo II (Dos Direitos Sociais) da Constituição Federal de 1988, diz que: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Estes direitos estão diretamente relacionados à questão criança e adolescente, pois afetam toda a sociedade por meio da proteção social às famílias que necessitam das políticas públicas para assegurar uma vida digna e de qualidade.

No Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, no Título II, do Capítulo I ao V, estão especificados os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes¹²: -Do direito à vida e à saúde, -Do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, -Do direito à convivência familiar e comunitária, -Do direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, -Do direito à profissionalização e à proteção no trabalho.

As leis foram criadas e precisam efetivar-se; porém, a história política e social do país revela o descompromisso ético-político com o cumprimento da legislação criada pelos próprios governantes, antes apenas em função de interesses

¹¹ Também Sarlet (2001) diz que mesmo considerando a controvérsia que gira em torno destes direitos fundamentais, no que tange a sua efetivação como direitos subjetivos, não há como negligenciar a relevância dessa nova dimensão dos direitos fundamentais para o progresso da humanidade, gerando a perspectiva e a possibilidade de mudanças, cuja importância, embora não seja ainda reconhecida, não deve ser menosprezada nas esferas jurídica e políticas.

¹² Conforme o ECA, em seu artigo 2º considera-se criança a pessoa de zero a doze anos incompletos, e adolescente, de doze a dezoito anos de idade.

particularistas. Os programas de governo também variam de um para outro conforme a deliberação de cada grupo que se encontra no exercício do poder político; e podem ser alterados quando há troca de governantes:

Já as políticas públicas não podem deixar de existir, quando há troca de governantes, pois são atribuições do Estado. Assim, podemos compreender a importância da incorporação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988 no Brasil, pois se inscrevem como políticas públicas cuja existência transcende os governos (BATTINI; COSTA, 2007, p. 24).

A relevância na discussão das políticas públicas enquanto direito conquistado e sua efetivação, tem se tornado cada vez mais clara, tendo em vista o alastramento dos ideais neoliberais e o conseqüente desmonte do Estado enquanto mediador na universalização dos direitos. Nesse sentido, cabe ressaltar o papel da sociedade civil, ora como protagonista na garantia de um processo democrático, ora na substituição do próprio Estado na execução de ações¹³.

A partir desta última Constituição Federal (a oitava no Brasil), o ideal a e força política de organização da sociedade para a materialização dos direitos são visivelmente mais convincentes do que nas sete anteriores. Desse ponto de vista, a constituição de um país é feita para durar e sobreviver aos entrechoques políticos e econômicos que compõem a sociedade.

Segundo Barroso (1993), o Direito enquanto sistema de normas tem limites e possibilidades; portanto, o constituinte não pode perder o senso de realidade e razoabilidade na elaboração da lei, e o constituinte de 1988 não resistiu à tentação de “salvar o mundo”, quando escreveu (dentre outros) o artigo 227 da CF:

¹³ Para a efetivação dos direitos garantidos em lei, é importante lembrar que foi espantoso o número de constituições elaboradas no Brasil em tão curto período, sete até então, sem diluir a quantidade de emendas e remendos, que simbolizam a compulsão normativa. Barroso diz que as constituições brasileiras têm inspiração norte-americana, e não foi um modelo criado pela realidade brasileira. No último século, as Cartas e Constituições vêm ampliando as garantias formais dos direitos fundamentais, mas os governos autoritários que resistiram às mudanças até quase o final do mesmo século, não permitiam o efetivo avanço na realidade social. Os partidos de esquerda que lutavam por melhorias nas condições de vida sob vários aspectos eram reprimidos pela ala conservadora e militar. Estes fatores dificultavam o avanço na materialização dos direitos. Vale lembrar também, que para não cumprir com o que estava na Constituição Federal, os militares, em 1964, criaram os Atos Institucionais, emendas e cerca de quarenta complementares. São alguns dos determinantes sócio-históricos de desrespeito às leis e a efetivação das mesmas na realidade brasileira (BARROSO, 1993).

É dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BARROSO, 1993, p. 283 e 284).

Neste aspecto, não se entende como Barroso, mas sim que o legislador respondia à organização e pressão social, e viu a necessidade urgente de colocar a criança e o adolescente como prioridade na agenda dos projetos do governo, nas políticas públicas, no orçamento público.

Nesta época, a proposta era a de reordenar as políticas públicas e dentre elas a de atendimento à criança e ao adolescente; assim, em 13 de julho de 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8069/90, que regulamenta o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, que estabelecem diretrizes para a política de atendimento nesta área, incluindo a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares¹⁴.

E ainda conforme Barroso (1993, p. 284):

Passados três anos de vigência da Constituição multiplicam-se o número de crianças e adolescentes entregues à própria sorte, sem qualquer operatividade da regra constitucional. Quem torna efetivos esses direitos? Pode o Judiciário, em ações movidas por menores carentes, determinar, em casos concretos que lhes sejam submetidos, o cumprimento do preceito, ordenando, quem sabe, que os pais de filhos de pais desconhecidos reapareçam para ensejar a prometida convivência familiar? Tragicamente não. O dispositivo é inútil. Se não serve para nada, não deveria estar na Constituição.

A análise não pode ser literal, pois os direitos foram garantidos formalmente, e a sociedade civil, aos poucos vai amadurecendo em termos de participação, conquistando espaço e reivindicando a efetivação dos mesmos. O artigo 227 da CF e o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (idênticos) garantem direitos inerentes a todo ser humano, especialmente à criança e ao adolescente que são seres em desenvolvimento, em aprendizado, e necessitam do apoio da família, da

¹⁴ Como foco do estudo, será dedicada atenção especial nos próximos capítulos do trabalho.

sociedade e do poder público; e este último recebe recursos para investir em políticas públicas¹⁵.

Também em 1990 foi criada a Lei Orgânica da Saúde – LOS¹⁶. Em 1993, visando efetivar o disposto na CF de 1988, através dos artigos 203 e 204, foi criada a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, sendo um marco inovador nas políticas sócio-assistenciais; a assistência social enquanto política pública e direito daqueles que dela necessitam. Nela foram definidas diretrizes da política de atendimento, como a descentralização político administrativa, as parcerias entre o governo e a sociedade civil por meio das representatividades, a criação dos Conselhos de Assistência Social, entre outras. Houve uma mudança no perfil das políticas sociais e redução das práticas clientelistas; ampliaram-se os poderes dos prefeitos e diretores dos serviços sociais (MEDEIROS, 2001). Mais tarde, em 1996, foi elaborada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, entre outras. Deste modo:

Considerando as políticas públicas como aquelas ações que representam o poder do Estado, elas resultam do pacto político firmado na sociedade. [...] O governo quando ocupa o poder do Estado, torna-se responsável pela execução das políticas públicas, que são os instrumentos para a efetivação dos direitos do cidadão. As políticas públicas são áreas de pactuação entre o Estado e a sociedade, constituindo-se em medidas acima do programa dos governos. O governo, no regime democrático, deve efetivar os direitos dos cidadãos por intermédio das políticas públicas, conforme as responsabilidades do Estado. É claro que existem conflitos sociais nesse processo, o que pode fazer avançar ou não a conquista e efetivação dos direitos sociais. (BATTINI; COSTA, 2007, p. 24).

Cabe à sociedade civil, através das instâncias organizadas, exercer a vigilância em torno da materialização dos direitos sociais através das Políticas Públicas.

¹⁵ Nos casos de as autoridades manterem-se numa postura de alheamento ou hostilidade a propostas e reivindicações em favor da criança e do adolescente, e depois de cessados todos os recursos de sensibilização e abertura de um entendimento objetivo e respeitoso, é válido os recursos e mecanismos de pressão. A primeira forma de pressão é a positiva: manifestações, abordagens, abaixo-assinados, mensagens e a utilização de diversos segmentos da sociedade, solicitando apoio através de apelos à autoridade. Caso não se tenha o efeito esperado, os recursos são as formas denominadas juridicamente de negativas, constrangedoras, como impetrar ação judicial, organizar ato público ou passeata, denunciar na imprensa, pedir apoio das entidades de defesa dos direitos, entre outras (BARROSO, 1993).

¹⁶ Conforme a Constituição Federal de 1988, no artigo 194, “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

1.5 A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL

É evidente o ganho que a sociedade teve com a elaboração da CF de 1988. O direito e as formas de participação da sociedade civil estão garantidos na Constituição, como os fóruns de debate, as conferências, a criação dos conselhos, os fundos municipais, estaduais e o federal, a participação nas decisões orçamentárias, entre outras. A participação está diretamente relacionada ao controle social¹⁷.

O termo “controle social” está ligado à participação na elaboração e fiscalização das políticas públicas. A novidade é a participação social no controle do Estado, realizado por meio de toda sociedade, circunscrevendo a proposta dos mecanismos de controle social, em especial, as conferências e os conselhos de política e de direito. Só é possível se respeitar também a descentralização do setor (SOUZA, 2004).

Nesta mesma perspectiva, participação está diretamente relacionada às instâncias de elaboração, execução das ações, fiscalização e avaliação das políticas. Consiste na busca de atingirem objetivos e reivindicações diretamente ligadas aos interesses das classes sociais. Pode ser entendida como processo social, no qual o homem se descobre enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais, e deve ser pensada por todos os grupos sociais e não apenas os excluídos, por dizer respeito as suas condições básicas de existência.

A participação deve ser observada enquanto proposta de emancipação social e não como política de reprodução da ordem vigente. Sendo assim, é constituída de contradições e desafios, fazendo-os assumir posições de enfrentamento e de elaboração de proposições políticas para a melhoria de vida e trabalho da população.

Segundo Souza (2004), **a participação social** aqui enfocada, diz respeito ao reconhecimento e acolhimento da diversidade de interesses e projetos colocados na arena social e política; sua categoria central é a sociedade, e a participação que

¹⁷ Sarlet (2001) verifica a imbricação dos direitos fundamentais com a idéia específica de democracia, por se perceber que o campo dos direitos fundamentais e todos os seus meandros, de certa forma, garantem a liberdade, a autonomia e a participação efetiva das minorias no processo decisório, como possibilidade de legitimação da ordem democrática.

se pretende é a do conjunto da sociedade, formado por diversos interesses e projetos. “Seu objetivo é a universalização dos direitos sociais, a ampliação do conceito de cidadania e a interferência da sociedade no aparelho estatal” (SOUZA, 2004, p. 175)¹⁸.

A década de 1980 representa bem a busca do controle social, que seja feito pela sociedade civil por meio da presença e da ação organizada de seus diversos segmentos rumo à hegemonia. A participação social no Brasil se institucionaliza na esteira do processo de democratização do país, incluindo-se na legislação. Essa participação visava a transformação do Estado, à superação de seu caráter autoritário e excludente. Portanto, Democracia está diretamente ligada à participação social através do controle social, descentralização do poder para a autonomia dos municípios, universalização dos direitos, fiscalização, e publicismo do Estado.

A inserção política das entidades representativas é também um novo marco nas formas de organização da sociedade civil. É forma de participação e legitimação do estado frente à população e ao mesmo tempo um canal pelo qual a população já disputa e decide o controle e a destinação do recurso público.

Segundo Almeida (1997), depois de todo o processo de mobilização, debates e mudanças na sociedade, a história mostra que por receio de eleger no Brasil os partidos de esquerda que eram candidatos Lula e Brizola, ao final da gestão de Sarney, o escolhido foi Collor de Mello. Ideologicamente foi transformado em “arauto da honestidade e apóstolo da modernização no Brasil”.

Conforme o mesmo autor, a política social no governo Collor sequer manteve as características tradicionais de assistencialismo e clientelismo, da qual é amplamente acusada na sociedade brasileira, pois não possuía amplitude suficiente para atender a parcela da população, que bem ou mal, se beneficiaria das ações assistencialistas.

Depois do impeachment de Collor, e do governo Itamar Franco, o contexto brasileiro era de orfandade político eleitoral da burguesia. Assim, investiu-se na candidatura de FHC (Fernando Henrique Cardoso) à presidência da república.

¹⁸ Souza (2004) trabalha três tipos de participação: **a participação social** (já definida no texto), **a comunitária**: que no Brasil, nas décadas de 50 e 60, era entendida como a sociedade completando o Estado. “Este, por sua vez, passou a incentivar a colaboração da sociedade na execução das políticas sociais por meio do voluntariado e do apelo à solidariedade dos cidadãos” (2004, p 173). E a **participação popular**: que envolve a década de 70 e significa a reação da população aos regimes ditatoriais existentes neste período; neste sentido, o controle social passa a ser entendido como o combate ao Estado feito pela sociedade, percebido através dos novos movimentos sociais, significando luta e contestação.

Intellectual acadêmico, de reconhecimento internacional, de visão dialética, estudioso e pesquisador, genericamente poderia ser considerado de esquerda, porém, segundo o autor, houve um distanciamento político-ideológico. (ALMEIDA, 1997). E um conjunto de forças sociais, mais alguns méritos de FHC, o elegeram por dois mandatos, de 1995 a 1998, e de 1999 a 2002. Portanto, durante oito anos.

Medeiros (2001) afirma que não existe uma indicação clara de que as mudanças nas políticas sociais brasileira da década de 1990 apresentem uma ruptura de tendência na trajetória do *Welfare State* brasileiro, na direção de um modelo mais distributivo. Verificou que a relação entre o Estado e a classe trabalhadora converge com o fenômeno do patrimonialismo, cooptação e corporativismo. As políticas sociais eram desenvolvidas com interesses de desmobilização da classe trabalhadora organizada (MEDEIROS, 2001).

Tudo isto se deve a vários fatores, como os problemas na execução dos diversos programas sociais, relacionados à incompatibilidade da máquina estatal, com os novos desenhos da política, ausência da capacitação, monitoramento e fiscalização das ações descentralizadas; os avanços sociais minados pela política econômica, entre outros.

A descentralização acelerada e caótica foi feita sem avaliação adequada da capacidade administrativa e financeira dos municípios para a prestação dos serviços. Outro fator importante na provisão de benefícios social aos grupos mais vulneráveis da sociedade foi o corte drástico nos gastos do governo sob a justificativa da necessidade de descentralização administrativa.

O Programa Comunidade Solidária¹⁹, uma instituição que coordenou a assistência social na época, repetiu os velhos padrões de assistencialismo filantrópico e público, anulando o Conselho Nacional de Assistência Social como principal responsável pela formulação da assistência social como política pública. A cara da privatização do Estado na área social (OLIVEIRA, 1998).

Por meio deste Programa, no governo FHC, foi reposta à idéia de ajuda e não de direito à assistência social. Os serviços públicos se voltaram apenas para os mais pobres, desviando a atenção das causas e desviando a proposta da universalização dos direitos. Desta forma, o acesso aos direitos sociais não se

¹⁹ “O Programa Comunidade Solidária (PCS) foi anunciado na MP 813, de 1/1/95, do governo FHC e formalizado pelo Decreto-Lei nº 1.366, de 12/1/95 e pelo Decreto-Ato s/nº de 17/2/95 do *Diário Oficial da União*” (RAICHELIS, 1998, p. 105).

tornou uma condição de cidadania, mas um critério definido a partir da situação de pobreza. (BATTINI; COSTA, 2007). O mais grave é que o Estado difundiu a idéia de que a sua função era apenas de subsidiar a área social, transferindo custos e responsabilidades do Estado para a sociedade civil.

O quadro societário atualiza os dilemas diante da questão social e as novas configurações que assume na sociedade capitalista atual, em decorrência dos ajustes econômicos e os requisitos ditados pela globalização dos mercados e do capital. O país viveu as conseqüências da implantação do ideário neoliberal, e ao mesmo tempo o impasse da consolidação democrática, que se expressaram pelo aumento das desigualdades sociais e trabalhistas, e no aumento dos níveis de pobreza e exclusão social, bem como da violência e da crise social (DEGENSZAJAN; RICO 1999).

A globalização foi colocada como fato irreversível que exigia uma nova agenda para os Estados nacionais. Inserir-se na ordem global foi o desafio colocado pela ideologia neoliberal, a partir da década de 1980, aos Estados nacionais (COSTA, 2006a, p. 157).

O processo da globalização é resultado das decisões humanas, e o questionamento central é sobre o poder de decisão dentro do mundo globalizado; pois se existir o conflito de classe e o poder ficar concentrado no capital, o trabalho tornar-se-á cada vez mais subordinado. Porém, na vigência do estado democrático, o Estado precisa manter a sua legitimidade junto à população. Acontecem as disputas dentro do Estado, e a democracia, mesmo com suas contradições, que inclui a igualdade política e a busca de um patamar de igualdade social, poderá conter o poder do grande capital e favorecer a criação de um novo pacto entre os homens (COSTA, 2006a).

Esta é a proposta do neocontratualismo, que tem como fundamento a justiça social como equidade; seu campo de argumentação é dentro da moral, dos limites éticos e políticos para a atuação dos homens em sociedade, e que tem no Estado uma instância que regula as condutas individuais, cobrando a função social da propriedade. A democracia deve ser internacionalizada e a cidadania deve ser universal, para reverter o quadro em que a economia reforça as lutas de classe, tornando os problemas mais complexos, dificultando a efetivação dos direitos garantidos na lei (COSTA, 2006a).

1.6 AS CONTRADIÇÕES DE UM PROJETO NACIONAL PAUTADO NA CONCILIAÇÃO COM OS POBRES²⁰

FHC governou o país até 2002, quando foi sucedido (em 2003) por Luís Inácio Lula da Silva, um ex-operário do movimento de esquerda no Brasil, de ideal democrático, que vinha há décadas lutando contra a injustiça e a desigualdade social, porém:

Com a eleição do governo Lula, esperava-se um retorno aos ideais igualitários que animou o movimento democrático da década de 1980. No entanto, como um governo de alianças, Lula (2003-06) não promoveu grandes mudanças na área social. Os investimentos ficaram estrangidos pela necessidade de realização de superávits primários, usados como garantia de pagamento de dívida externa, e não houve uma retomada do crescimento econômico com geração de empregos: assim, os grandes entraves ao desenvolvimento persistiram (BATTINI; COSTA, 2007, p. 41).

Na área social, criou no início de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), este voltado, sobretudo para o combate à fome e a pobreza no país, reunindo três áreas até então separadas: segurança alimentar, assistência social e transferência de renda. Uma nova proposta de organização de políticas sociais, integrando o direito à alimentação com outros direitos sociais. Permitiu também estruturar o Programa Fome Zero, que integra políticas das diferentes áreas do governo em torno de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O governo Lula promoveu reformas constitucionais, e dentre elas, na previdência social; mas no sentido de restringir direitos dos servidores públicos. Não avançou para uma proposta de inclusão dos trabalhadores informais, o que seria a superação do modelo contributivista, assim consolidou a previdência em seguro social. Por outro lado, houve avanços na área da assistência social, na formulação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, com a criação do SUAS: Sistema Único de Assistência Social²¹. “O Estado deve ampliar sua atuação, construir uma rede público-estatal para o atendimento do cidadão que demanda a

²⁰ “Conciliação com os pobres”: termo utilizado por Armando (2007) para referir-se ao governo Lula.

²¹ Segundo Silveira (2007), o SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem como finalidade primordial a gestão da assistência social no campo da proteção social. Visa garantir um sistema unificado, continuado e afiançador dos direitos da população mais vulnerável. “[...] expressa um momento histórico importante de afirmação de um campo próprio, com potencial estratégico para alargar a agenda pública na relação com as demais políticas capazes de possibilitar aos sujeitos reflexões que saturem as contradições da realidade [...]” (p. 65).

política pública da assistência social” (BATTINI; COSTA, 2007, p. 41). Houve também a ampliação do debate em torno da assistência social enquanto direito do cidadão, discutindo os critérios de acesso para além da questão da renda e da pobreza, visando universalizar o acesso²².

Conforme Armando (2007), Lula assumiu o governo defendendo um Projeto Nacional pautado pela conciliação com os pobres; sua marca foi um vigoroso conceito de justiça social. Tentou traduzir isso em muitas iniciativas de seu governo, a começar pela estratégia do direito à alimentação, vinculado a outros direitos que convergem com a possibilidade de desenvolvimento pessoal, familiar e comunitário, incluindo as dimensões econômica, social, cultural e ambiental, no sentido de recuperar o sentido de pertencimento a uma nação²³.

Os pontos dominantes de seu primeiro ano de mandato eram evitar o caos econômico, conhecer a máquina governamental, avançar o máximo possível nas votações das reformas previdenciária e tributária, e é claro manter o índice de aprovação popular num bom patamar, traduzido na firmeza da defesa dos interesses nacionais. Procurou também vencer a instabilidade gerada pela vitória de um candidato de esquerda.

Sader (2007)²⁴ diz que depois das reformas previdenciária e tributária do primeiro ano do governo, chegou a anunciar a reforma trabalhista, universitária, dos partidos políticos, mas as dificuldades como o enfraquecimento das bases do governo, o ano eleitoral, também as dificuldades para conseguir apoio e coesão nas propostas, acabaram fazendo com que o governo não avançasse. O mesmo aconteceu com outras propostas de mudanças.

Depois de uma reforma tributária inócua em termos de distribuição de renda, em um país com brutais desigualdades sociais que o caracterizam, o governo passou a apostar nas chamadas Parcerias Público-Privado (PPP), como alternativas para obter recursos para os investimentos (SADER, 2007).

²² Considerando a Portaria nº 440 do MDS, através da Resolução nº 145, de outubro de 2004, do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), que aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual institui o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS. Depois, em julho de 2005, através da Resolução nº 130, o CNAS aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência social, a NOB/SUAS, para todo o território brasileiro.

²³ Armando (2007). Políticas Sociais do governo Lula. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2007/05/382654.shtml>>. Acesso em 02 nov. 2007.

²⁴ Sader, (2007). Texto Seminário 2 anos do Governo Lula. A Cara do Governo Lula. Disponível em: <http://www.rls.org.br/publique/media/Emir_2anoslula.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2007.

Na área da criança e do adolescente, sob a coordenação do MDS, do CONANDA, do CNAS, e da SEDH, o governo federal criou também o PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, especialmente aprovado pelo CONANDA E CNAS, órgãos deliberativos de políticas públicas para a infância e juventude, plano este para 2007 a 2015, finalmente publicado em dezembro de 2006²⁵. Deu continuidade a ações importantes nesta área como o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência sexual infanto-juvenil²⁶, o combate ao trabalho infantil, através de políticas públicas de combate à pobreza, como o Bolsa Família e o PETI²⁷ (Programa de erradicação do trabalho infantil), entre outros.

A política de Assistência Social é uma política pública importante que perpassa a área da criança e do adolescente. O CONANDA e o CNAS afirmam no plano (PNCFC), que o direito à Convivência Familiar e Comunitária, será garantido com a interação de todas as políticas sociais, com centralidade na família, para o acesso dos serviços de saúde, educação, geração de emprego e renda, e outros. O objetivo também é a existência de uma adequada estruturação da rede de serviços de atenção e proteção à criança, adolescente e família, visando fortalecer os vínculos entre os membros, bem como o cumprimento das responsabilidades.

O Brasil precisa de um projeto que respeite as diferenças e lute contra as desigualdades. Exige-se análise do papel do estado e do pacto político vigente no regime democrático. O objetivo é transcender a luta do interesse privado e construir uma esfera de pactuação sobre o interesse coletivo. “O desafio é construir uma vontade geral, um pacto político, voltado para a busca da igualdade social num contexto de ascensão de idéias neoliberais” (COSTA, 2006a, p. 108).

Com a modernização acelerada no país, as tensões são permanentes entre as políticas de cunho tradicional e autoritária com as que visam um processo emancipatório dos cidadãos. Vive-se num país, de contexto neoliberal, onde a economia prepondera na agenda estatal, e onde a democracia começa a sair do papel. A superação das expressões da questão social e a busca pela emancipação

²⁵ Tem origem no Decreto de 19/10/2004, da Presidência da República. Dados disponíveis no portal do MDS. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 19 jan. 2008.

²⁶ Plano Nacional de Enfrentamento da Violência sexual infanto-juvenil. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/plano_nacional.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2008.

²⁷ Maiores informações sobre o Programa PETI, acessar: <<http://www.fomezero.gov.br/artigo/combate-ao-trabalho-infantil-marcia-lobes>>.

social só poderão ocorrer através do trabalho, não como subordinado ao capital, mas como meio de inclusão social.

Luta-se, portanto, para diminuir as desigualdades através da redistribuição de renda, de lucros das grandes empresas, da valorização real do trabalhador, da terra para os que desejam nela trabalhar, cumprindo a função social dada pela CF de 1988. “A vontade política precisa ser capaz de traduzir-se em decisões, considerando as condições objetivas nas quais os homens fazem a história” (COSTA, 2006a, p. 108).

CAPÍTULO 2

A PROTEÇÃO SOCIAL DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONTEMPORÂNEOS

Neste Capítulo busca-se contextualizar a proteção social²⁸ das crianças e adolescentes no Brasil do último século, bem como enfocar na contemporaneidade as mudanças na legislação da área, e a proposta Conselhista enquanto mecanismo de participação e controle social.

A parcela pobre da população infanto-juvenil brasileira foi por muito tempo chamada de “menor”, submetida aos vários tipos de violência, tanto pela família, quanto pela sociedade, nas instituições, nas escolas, no trabalho infantil, entre outros. Associados ao termo “menor”, havia outros termos, como: infrator, marginal, delinqüente, moleque de rua, trombadinha e menor abandonado. As crianças e adolescentes da classe média e alta não eram tratados da mesma forma.

Nas leis, que também estigmatizavam as crianças e adolescentes pobres, eram tratados como: carente, desassistido, abandonado, infrator, de conduta anti-social, desamparados, e outros. E para determinar as expressões da questão social na realidade da criança e do adolescente brasileiro estava a pobreza e a miséria, cenário de omissão por parte da sociedade e dos poderes públicos.

No final do século XIX, as instituições filantrópicas criadas pela sociedade civil já desenvolviam um trabalho de caráter “correcional”. Nesta época já havia muito desemprego, carestia, falta de habitações, condições precárias de saúde, e já se denunciava a presença de crianças e adolescentes na rua, entendidos como problema social, além da falta de uma política social de atendimento.

²⁸ Conforme SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANI, G. di. (2004, p.15): “Os sistemas de proteção social são formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou a totalidade de seus membros. Assim, podemos encontrar, mesmo em sociedades muito simples, instituições que são responsáveis pela proteção social tais como a família, as instituições religiosas e até mesmo algumas instituições comunitárias. Entretanto, o que define a proteção social em sociedades complexas como a nossa é a sua formidável institucionalização, a ponto de tornar este conjunto de atividades um significativo e importantíssimo ramo da divisão social do trabalho e da economia”.

O código Penal de 1891 já se preocupava com a questão da infância e adolescência, trazendo regras de inimizabilidade penal de acordo com as faixas etárias. Em seguida, em 1899, surgiu (no Rio de Janeiro) o Instituto de Proteção e Assistência à Infância, entidade filantrópica que atuava diante da omissão do Estado (GOHN, 1997). Até a primeira metade do século XX, a política principal de atendimento à criança enjeitada era a Roda dos Expostos, mantida pela Santa Casa de Misericórdia. A criança era recolhida pela entidade e passava a ser ali cuidada e tratada.²⁹.

Em 1901 foi criado, em Belo Horizonte, o Instituto João Pinheiro, primeiro órgão do sistema oficial de atendimento ao menor³⁰ no país. Em 1903 foi criada, pelo governo, uma instituição em regime de internato para crianças e adolescentes abandonados, para prevenção da delinqüência, em estilo correcional, vendo a pobreza como resultante das causas culturais, valorizando programas higienistas (GOHN, 1997).

Depois surgiram os orfanatos em São Paulo, cujas funções principais eram fornecer abrigo, comida e roupa. Com muros altos, disciplina, isolamento, uniformes, etc. Para os filhos de operários, surgem os asilos, espécies de creches durante a jornada de trabalho dos pais, porém juntamente eram atendidas outras demandas sociais, filantropicamente. As instituições eram mantidas por doações, contribuições e algumas subvenções públicas.

Com as dificuldades sociais geradas pelo sistema político e econômico, os pais foram deixando cada vez mais os filhos sob os cuidados de outros, ou mesmo abandonados, o que contribuiu para o surgimento de outras necessidades sociais, que ultrapassavam o nível da filantropia e da caridade, e foi se tornando problema de Estado, que se sentiu obrigado a criar políticas sociais e legislação específica. Os problemas sociais foram repensados, e passaram a ser não só caso de polícia, mas vistos também como expressões da questão social.

Em 1919, o Estado brasileiro cria o Departamento Nacional da Criança, e em 1920, o Instituto de Proteção e Assistência à Infância, vinculado ao setor privado, mas reconhecido como de utilidade pública. Em 1922, o Departamento Nacional da

²⁹ Os fatos históricos mencionados nesta parte do texto foram sintetizados do livro: Gohn, Maria da Glória. **Os sem terra, ongs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997.

³⁰ "Menor: termo estigmatizante utilizado para denominar as crianças e adolescentes pobres, abandonados e/ou em conflito com a lei" (MORELLI, 1996). Neste texto será utilizado sempre o termo criança e adolescente.

Criança organizou o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância. (GOHN, 1997). Daí por diante as entidades privadas, especialmente as religiosas que só aumentavam, destinadas a órfãos, delinqüentes e abandonados. Sinal de que não eram poucos os problemas nesta área já naquela época. Várias denúncias da exploração do trabalho infantil eram feitas pelas associações operárias.

Assim:

Em 1923 foi criado o primeiro Juízo de Menores do Brasil, e regulamentada a lei nº 4242, que autorizava o serviço de 'assistência e proteção à infância abandonada e aos delinqüentes'. Em 1927 foi promulgado o Código de Menores, também chamado de Mello Alves, devido ao nome do juiz que constituiu um conjunto de instituições que eram apoiadas e administradas pelo Poder Judiciário [...] (GOHN, 1997, p. 15)³¹.

O novo Código disciplinava entre outros, o trabalho infantil, pois muitas crianças eram vítimas da exploração da mão de obra, onde dedicavam mais de oito horas do dia nas fábricas e indústrias, em trabalho penoso e insalubre, sem garantia alguma. A criança tida como “normal”, ou aquela que tinha uma família dita estruturada, passa a ser objeto de atenção quando necessário, da Vara de Família; e a criança pobre, pelo Juizado de Menores (para se referir à faixa etária, porém já na terminologia havia a discriminação). O termo “menor” significa pequeno, de pouco valor ou importância, inferior.

Relevante lembrar que em 1924, e depois em 1952, aconteceram reuniões internacionais em Genebra e em Viena, visando garantir “o bem estar da criança”. Em 1959, a Assembléia Geral da ONU aprovou e proclamou a Declaração dos Direitos da Criança, colocando dez princípios que “garantem proteção” à criança.

No Brasil, várias instituições para crianças e adolescentes foram criadas, e em 1940 foi criado o SAM: Serviço de Assistência ao Menor, em todo território nacional, para combater a criminalidade e para a recuperação do delinqüente. Em 1938, o Serviço Social de Menores em São Paulo; em 1949 foi criado o Serviço de colocação familiar junto ao Juizado de Menores. Ainda na década 1940, a LBA (Legião Brasileira de Assistência) se destaca com seu trabalho assistencial às crianças, e nos anos 80 foi objeto de denúncias de desvio de verbas, sendo extinta em 1995.

³¹ O Dr. José Cândido de Albuquerque Mello Mattos, nascido aos 19 de março de 1864, na cidade de Salvador/BA, foi o primeiro Juiz da Infância e Juventude do Brasil, nomeado no dia 02 de fevereiro de 1924. Disponível em: <http://www.jij.go.gov.br/institucional/inst_mem.php>. Acesso em: 13 jun. 2008. Porém a autora escreveu Mello Alves.

Em 1946 foi estendido o ensino primário às camadas populares, através da Lei Orgânica do Ensino Público, e, em 1948 o UNICEF (Fundo das Nações Unidas) passa a atuar no Brasil e foi aos poucos assumindo posição de defesa dos direitos das crianças. Outras entidades de iniciativa privada que também tinham programas para formação de mão-de-obra adolescente eram o SENAC (Serviço Nacional do Comércio) e o SENAI (Serviço Nacional da Indústria).

A FUNABEM (Fundação Nacional do Bem estar do Menor) surge em 1964, e herdou o serviço do SAM. A Fundação tinha como propósito formular e implantar a política nacional às crianças e adolescentes, na ideologia de segurança nacional, e em plena ditadura militar. O objetivo era trabalhar com as “disfunções” dos mesmos, e a família era vista como a grande responsável pela situação da criança ou adolescente infrator, de conduta anti-social, fora do padrão dos bons costumes.

Com a Política Nacional de Bem Estar do Menor, foi introduzida a metodologia interdisciplinar³², dando nova dimensão e compreensão ao fenômeno da delinquência e do “menor abandonado”, que não mais ficaria circunscrita aos aspectos médicos. O sistema agora passaria a considerar também, as condições materiais de vida, compreendendo traços de personalidade, desempenho escolar, as deficiências potenciais e as de crescimento (PASSETI, 2002).

Aqui os profissionais da área da educação e da psicologia começam a interferir no trabalho com as crianças e adolescentes, e buscam explicações para as causas dos problemas sociais. Indicam que eram pessoas em desenvolvimento, num contexto, com suas famílias, comunidades, conforme as condições materiais de vida que favoreciam ou não à saúde física e mental. Em outras palavras, eram frutos do sistema familiar, social, político e econômico vigente.

Estas explicações eram transferidas para a sociedade e Estado, e visava a mudança de concepção. Vários profissionais foram contratados para atender às exigências da nova forma de tratamento e atendimento: psicólogos, assistentes sociais, médicos, dentistas, enfermeiros e educadores, além de uma nova burocracia administrativa (PASSETI, 2002).

³² Profissionais de outras áreas, além da médica, foram incluídos na política de atendimento à criança e ao adolescente: educadores, pedagogos, psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros.

Em 1962, Kempe³³ e seus colaboradores organizaram (nos EUA) um Simpósio sobre o abuso infantil, ou seja: “a síndrome da criança maltratada”, o que resultou numa campanha de enorme sucesso e repercussão, e obrigava os médicos a denunciarem os casos considerados abusivos contra a criança e ao adolescente; em pouco tempo já se legislava a respeito (FERRARI; VECINA, 2002).

A partir da década de 1970, a FUNABEM estimula a criação da FEBEM (Fundação de Bem estar do Menor), para atender menores abandonados, carentes e infratores. Quando as crianças e adolescentes encontravam-se em situação considerada pelo Estado e sociedade como irregular, era objeto de medidas judiciais. A Lei até então vigente, dispunha sobre a assistência ao menor, entre 0 e 18 anos em situação irregular, e entre 18 e 21 anos nos casos previstos na lei, através da aplicação de medidas preventivas.

As políticas sociais ainda eram compensatórias, assistencialistas e centralizadas. O tratamento era repressor, inclusive havia denúncias de maus tratos dentro das instituições, e estas denúncias começavam a aparecer na imprensa. Porém, os mecanismos e os espaços de participação ainda eram restritos para outros atores que tentassem interferir ou limitar os poderes da autoridade policial ou judiciária.

Os casos de infração penal passam pelo juiz. O internamento provisório era medida das mais corriqueiras, e o internamento era medida aplicável também por motivo de pobreza, comprovada incapacidade dos pais para manter o filho, sem tempo e condições determinadas.

Acrescentando, Gohn (1997, p. 117) diz que:

Da parte da sociedade civil, nos anos 60, 70 e 80 vários programas foram gestados, baseados em premissas dos ‘projetos alternativos comunitários’. Eles apresentavam concepções diferentes do projeto caritativo-filantropico, assim como dos projetos higienistas estatais. As idéias-chave destas novas ações eram: as crianças devem ser sujeitos do processo pedagógico e devem ser trabalhadas no contexto em que estão inseridas. Estas idéias provocaram mudanças nas bases filosóficas do projeto de assistência e atendimento às crianças.

³³KEMPE, C. H.; SILVERMANN, F. N.; STEALE, B. F. et al, escreveram em 1962, nos EUA, sobre “A síndrome da criança maltratada” ou “*The battered child syndrome*”. Kempe foi citado no livro: FERRARI, D. C. A.; VECINA, T. C. C. (Org.). **O fim do silêncio na violência familiar-teoria e prática**. São Paulo: Agora, 2002.

Nesta fase da história (final dos anos 1970), já se percebia avanços com relação à política de proteção social na área, e com relação à concepção de criança e adolescente, que eram estudadas pela psicologia e pedagogia. Divulgavam que a criança e o adolescente passavam por fases no desenvolvimento e aprendiam com os adultos. Como pessoas em desenvolvimento bio-psico-social, não podiam mais ser tratados como adultos, e o paradigma³⁴ começara a mudar.

No paradigma até então vigente, a lei era só para uma parcela da população (a carente), marginalizada, entendida como desviada. Não havia uma legislação específica que tratasse de todas as crianças, dando-lhes os mesmos direitos, nem formalmente e menos ainda materialmente. A criança sofria maus tratos e não tinha quem a defendesse. Era comum o adulto exercer o autoritarismo sobre as crianças.

Superar esta cultura de poder sobre as crianças e dar-lhes direitos era o desejo de grupos estudiosos da área, especialmente das universidades, médicos e pessoas envolvidas em projetos que tinham outra compreensão a respeito. Consideravam as crianças e adolescentes sujeitos de direitos, respeitavam as diferenças e desejavam efetivamente a mudança de paradigma.

A influência destes estudos e teorias pedagógicas e psicológicas trazia novos focos e diferentes compreensões sobre as etapas da infância e adolescência; e as denúncias de maus tratos e exploração sexual contra crianças e adolescente, começavam a incomodar a sociedade brasileira. Em 1976 foi criada uma comissão parlamentar de inquérito para avaliar as denúncias de violência contra crianças e adolescentes, ainda entendidos como menores. Somente nas últimas décadas do Século XX é que foram reconhecidos pelo Estado, direitos resultantes da conquista de movimentos sociais, que defendiam esta nova concepção de criança e adolescente.

Fato marcante na história da criança no Brasil foi em 1978, em Campinas, quando o médico Dr Hélio de Oliveira Santos denunciou na imprensa o caso de uma criança vítima de violência física em estado grave. Após este fato, iniciaram reuniões semanais com estagiários para discussão do problema e dar início a ações perante os órgãos jurídicos. Logo surgiram as primeiras literaturas a respeito do tema violência na infância e adolescência (FERRARI; VECINA, 2002).

³⁴ Segundo Gohn (1997, p.13), "Paradigma é um conjunto explicativo em que encontramos teorias, conceitos e categorias, de forma que podemos dizer que o paradigma x constrói uma interpretação y sobre determinado fenômeno ou processo da realidade social".

O Código de Menores de 1927 só foi reelaborado cinquenta e dois anos após sua criação, em 1979, e conforme Passeti atualizou a Política Nacional do Bem Estar do Menor, formalizando a concepção “biopsicossocial” do abandono e da infração, ainda utilizando o termo menor, com a noção de situação irregular. Numa compreensão ainda bastante conservadora, de preservação dos bons costumes, do perigo moral, desvio de conduta, inadaptação (PASSETI, 2002).

Verificam-se as características da política até então desenvolvidas: de caráter compensatório, caritativo/filantrópico, assistencial, paternalista, correcional/repressor. “O ciclo integracionista se completaria com a volta do menor à sociedade, reeducado e trabalhador”. (GOHN, 1997, p. 118).

Devido à economia em crise no país, o agravamento das desigualdades sociais que geravam pobreza e exclusão, os graves problemas na FEBEM, que já eram denunciados, o aumento de crianças nas ruas - nos anos 1980, os próprios meninos que moravam nas ruas, em conjunto com setores da sociedade civil, se organizam e se articulam fundando o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), que teve enorme repercussão nacionalmente.

Segundo o MNMMR:

Com um propósito muito claro de lutar por direitos de cidadania para crianças e adolescentes, o MNMMR começa a denunciar a violência institucionalizada, provocada pela estrutura social caracterizada na omissão completa por parte do Estado em relação às políticas sociais básicas, enfatizando, porém, a violência exercida pelos aparatos de repressão e controle do Estado: policiais e delegacias de polícia (MNMMR apud GOHN, 1997, p. 119).

Trata-se de avanço, ou seja, falar em direitos e cidadania para crianças e adolescentes que não tinham até então, nem voz e nem vez na sociedade, especialmente os carentes; cobrar outro tipo de atendimento pela polícia, foi ousadia daquele movimento, que resultou em muitas mudanças.

Em 1986 foi realizado o I Encontro Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, que resultou num projeto: Meninos e Meninas de Rua em contexto de violência: sua proteção e defesa; trabalhado pelo próprio movimento. E pelo UNICEF, outro projeto: Programa de Redução de Violência. Começavam então, propor políticas para a área, sendo que o Estado seria então mais cobrado em suas responsabilidades sociais. O II Encontro aconteceu três anos depois, em 1989, em Brasília, com a participação de diversos segmentos da sociedade, nacional e

internacional, resultando inclusive na edição de livros do jornalista Gilberto Dimenstein³⁵.

A base social do MNMMR era composta por jovens de nível universitário, com participação anterior em movimentos sociais e militância no próprio movimento. Dentre as profissões dos envolvidos estavam professores, assistentes sociais e estudantes que trabalhavam em ONGs. Todos com experiência direta na área (GHON, 1997).

Em 1986, através da Portaria Interministerial nº 449³⁶, criou-se a Comissão Nacional da Criança e Constituinte, a qual envolveu os Ministérios da Educação, Saúde e Previdência e Assistência Social, Justiça, Trabalho e Planejamento, e como aliado, o UNICEF. Esta Comissão realizou um amplo processo de conscientização, mobilização e sensibilização da opinião pública; participou dos grupos de trabalhos responsáveis pelas temáticas do texto constitucional e entregou uma carta de reivindicações com 1,4 bilhões de assinaturas de crianças e adolescentes, que exigiam a inclusão de seus direitos na Constituição.

Em 1988 foi criado o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), composto por várias ONGs, destacando-se a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FNDC), juntamente com a Pastoral do Menor (que desenvolvera vários programas neste ano), a Associação de Ex-Alunos da FEBEM, e também o MNMMR.

Foram centenas de manifestações e atos promovidos pelos movimentos, especialmente do MNMMR, que ganhou fama e apoio internacional de ONGs de defesa dos Direitos Humanos. Foi criado em 1989, um Comitê Permanente de Defesa da Criança e do Adolescente no Rio de Janeiro, e através de pesquisa, chegaram ao número de 1081 menores assassinados no estado do Rio de Janeiro, entre 1985 e 1989 (GHON, 1997).

Verifica-se que estes dados são “recentes”; indignação diante da covardia e visão repressora dos responsáveis pelo país, que ainda permitiam massacres, torturas e extermínios. Não havia interesse efetivo por uma política social libertadora. Ocorreram muitas mudanças, e hoje ainda há “resquícios”, a repressão é sutil, o

³⁵ Gilberto Dimenstein é carioca e escreveu algumas obras abordando questões sociais polêmicas como: A Guerra dos Meninos, O Mistério das Bolas de Gude, O Cidadão de Papel, entre outros.

³⁶ A Portaria Interministerial nº 449, é de 14/09/1986, e foi encontrada no site: <<http://www.mp.rs.gov.br/areas/infancia/arquivos/ctnoeca.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

conservadorismo é notório em muitas instituições, e ainda acontecem as relações corporativistas, entre outros.

A nova Constituição Federal de 1988 enunciou direitos, resultante da participação popular e revelou um país cuja sociedade era extremamente desigual, e com enormes dificuldades geradas pela grande concentração de renda e pelo modelo político econômico até então vigente. Porém, não se pode negar o avanço da Constituição Cidadã, que incluiu artigos que contribuíram para grandes mudanças nesta área, como o 203, 204 e 227.

Foi intensa a movimentação sócio-política em todo o Brasil, entre os anos de 1986 e 1987, em torno da revisão da Constituição Federal:

Nesta ocasião, uma aliança entre diferentes setores da sociedade civil e política levou, em vários estados brasileiros, à formação de um grande movimento social organizado em torno da problemática das crianças e adolescentes do Brasil. Denúncias de prisões ilegais, torturas e assassinatos da população infanto-juvenil foram os alvos principais do movimento para sensibilizar a opinião pública e atingir os meios de comunicação (GOHN, 1997, p. 122).

Este processo culminou no Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (MDDCA, pouco antes da CF de 88), sendo que o êxito constou no texto constitucional oficial, no qual foram reconhecidos direitos básicos da criança e do adolescente.

Os atores do Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, em parte se diferenciam dos atores do MNMMR, porque os do MDDCA não são os beneficiários de suas ações. Porém, a adesão ao Movimento é cada vez maior: pessoas que trabalhavam diretamente com crianças e adolescentes, em instituições públicas e particulares, sindicatos, movimentos populares, integrantes de ONGs, partidos políticos e Igrejas, técnicos de entidades e instituições governamentais, advogados e membros do Ministério Público, jornalistas, técnicos e assessores de entidades, e até ONGs internacionais (GOHN, 1997).

Segundo Gohn (1997, p. 123), “[...] o MDDCA é um novo movimento social por estar demandando direitos sociais relativos à identidade de uma categoria social [...]”, a das crianças e adolescentes do país.

É importante resgatar aqui o conceito de Utopia de Michael Lowy (1985), que diz: Utopias são aquelas idéias, representações ou teorias que aspiram uma outra realidade, uma realidade ainda inexistente. Tem, portanto, uma dimensão

crítica ou de negação da ordem social existente e se orientam para a ruptura. Deste modo, as utopias têm uma função subversiva, uma função crítica e, em alguns casos, uma função revolucionária.

Utopia, não como um conceito abstrato, mas conceito que na prática se torna concreto. Já Ideologia, no pensamento do mesmo autor, são aquelas idéias que visam conservar ou manter a ordem social existente, como vinha acontecendo no país, e chegara o momento da ruptura. A utopia, que parecia distante, vai aos poucos se materializando e tornando-se realidade. As idéias, os projetos democráticos saem do abstrato e tornam-se obrigação legal.

Pouco a pouco vai acontecendo a mudança de concepção, e também nos documentos, já considerando criança e adolescente em condição peculiar de desenvolvimento. O processo resulta em mudança no tratamento dado às crianças e adolescentes, entendendo-os como sujeito de direitos, cabendo a toda sociedade zelar por elas³⁷.

Em comemoração aos trinta anos da Declaração Universal dos Direitos da Criança, e como resultado dos movimentos em favor de direitos da criança, organizou-se em 1989, a Convenção Internacional sobre os direitos da Criança, onde foram estudadas questões como: o trabalho infantil, a exploração sexual e a criança soldado.

Segundo Gohn (1997), a transformação radical da concepção, foi finalmente gerada depois da Convenção Internacional, refletindo em toda a América Latina. Outro evento importante, de grande influência e decisão, e também desdobramento do MDDCA (ocorrido em 1988), foi o Fórum Nacional permanente de entidades não governamentais de defesa dos direitos da criança e do adolescente (Fórum DCA). Foi assumido principalmente pelas ONGs, logo após a promulgação da nova Constituição Federal, em prol dos direitos, independente de religião, raça, ideologia ou partido, com a cooperação em torno da causa, aberta às entidades governamentais.

³⁷ É importante lembrar que cada cultura evidencia, ao longo do tempo, uma concepção diferente de criança e adolescente, e são construídas historicamente em diversas realidades espaciais. Não se pode partir da lei contemporânea como o ideal, mas como resultado de um processo histórico; é imaturo entender que tudo o que existia anteriormente estava errado, e só a partir do “novo paradigma”, a criança e o adolescente passam a existir na sociedade. Historicamente o que se vê, é que as sociedades vão passando por etapas, e vencida a fase, o homem busca novas experiências e conquistas, superando culturas e assim ocorrem as mudanças no tempo e espaço.

O elemento de aliança foi a solidariedade entre as entidades, preservando a autonomia e a identidade de cada organização sem apagar as diferenças. O compromisso é com a legalidade, com a preservação e o cumprimento da lei.

O Lema era: Criança prioridade nacional, através de condições que favorecessem o desenvolvimento pessoal e social da demanda. Atuou na reformulação das práticas do tratamento na área e com atenção especial na área jurídica, “[...] visando às alterações e reformas no panorama legal relativo à infância e à adolescência, assim como o reordenamento institucional dos órgãos públicos com atenção neste campo” (GOHN, 1997, p. 127).

O Fórum DCA já era uma reunião pública, um espaço público de debate, onde se buscava articulação, em função de objetivos comuns. Foi composto por 34 entidades não governamentais. Teve como objetivo, a promoção e a defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Propôs-se a contribuir para o cumprimento do dever pelos responsáveis: família, sociedade e Estado; assegurar com absoluta prioridade os direitos consagrados na CF de 1988: denunciar as omissões e transgressões, assim como buscar contribuir para o resgate da integridade das crianças e adolescentes vítimas de violação de direitos.

Por outro lado, depois da Constituição Federal de 1988, as unidades da FEBEM seriam substituídas no atendimento, por programas descentralizados, de atendimento em meio aberto, para crianças e adolescentes que precisavam de adoção, orientação, escola ou trabalho; e para os infratores, as medidas pouco mudaram (PASSETI, 2002).

As ações não pararam. Em 1990, o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) organizou um Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, no qual foram estabelecidas várias metas a serem alcançadas até o ano 2000, como: redução das taxas de mortalidade infantil para crianças menores de cinco anos, diminuição das taxas de mortalidade materna, redução da desnutrição entre crianças menores de cinco anos, melhoria na proteção da criança que vive em circunstâncias especialmente difíceis, entre outras (FERRARI; VECINA, 2002).

Neste contexto do Estado brasileiro (social, econômico e político), com estas e outras formas de organização e mobilização social no Brasil, em torno da causa criança/adolescente foi elaborado e promulgado o ECA, que segundo Seda, “[...] se funda em três princípios: o da cidadania, o do bem comum, e o da condição peculiar

de desenvolvimento³⁸”. Surgiu para mudar a política nacional de atendimento à criança e adolescente no Brasil, assim como estabeleceu diretrizes (SEDA apud GOHN, 1997). Depois do ECA, inicia-se a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nos três níveis de governo, e os Conselhos Tutelares nos municípios do Brasil.

A maior conquista na área da criança e do adolescente foi a elaboração da Lei específica que é o ECA, com a terminologia “menor”, substituída por criança e adolescente, que devem ser vistos como cidadãos de direitos; sendo a mesma Lei para todos, independente de classe social. Estabelece também as diretrizes da política de atendimento na área; exige que a criança e o adolescente se tornem prioridade absoluta na agenda do governo. Descentraliza o poder ao criar os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares, e delega à sociedade o direito e o dever de participar no zelo e na proteção dos direitos garantidos na norma legal.

Estes foram os antecedentes do ECA, e as previsões legais e os mecanismos institucionais do novo sistema de proteção na área da criança e do adolescente. A lei específica foi criada, e pode-se considerar um grande avanço enquanto pacto que se concretiza formalmente. Para mudar o sistema repressivo foi necessário um novo aparato institucional. A criação dos Conselhos, e do Conselho Tutelar, foi pensado pela Sociedade Civil e criado pelo Estado, enquanto parceiros. Não só o Estado atuando, mas dividindo a responsabilidade. Surge com a Constituição Federal de 1988, e se expressa a partir do ECA, enquanto órgão “colaborador” da justiça, no sentido da própria comunidade olhar pela proteção dos direitos da criança e do adolescente.

2.2 A PROPOSTA CONSELHISTA: MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A proposta conselhistas é também um dos mecanismos de participação e controle social. São espaços tencionados pela correlação de forças existentes entre

³⁸ Peculiar no sentido de condição especial, particular, própria da fase de desenvolvimento em que se encontram as crianças e adolescentes, do ponto de vista biológico, pedagógico e psicológico.

poder público e sociedade civil que podem ser acionados quando sujeitos políticos individuais e coletivos são lesados nos seus direitos. (SOUZA, 2004). Esse meio de controle social, foi implementado a partir da década de 90, com a promulgação de leis complementares; instituem-se as conferências e os conselhos como instâncias formais de participação, e espaços de luta.

Os conselhos são espaços compostos pela sociedade civil e poder público, de caráter permanente, deliberativo e paritário. São também espaços estratégicos de participação coletiva e de criação de novas relações políticas entre governos e cidadãos, visando também o estabelecimento de mecanismos de negociação e pactuação, permitindo a penetração da sociedade civil na lógica burocrática estatal para transformá-la, e também exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais (SOUZA, 2004).

“O principal objetivo dos conselhos é discutir, elaborar e fiscalizar a política social em tela, em cada esfera de governo” (SOUZA, 2004, p. 181). Os conselhos são inovações que requerem a modificação tanto do estado quanto da sociedade civil e de suas relações, pois aqui estes caminham na direção da construção da esfera pública autônoma e democrática no campo das decisões políticas (SOUZA, 2004).

Não são os únicos condutos de participação; as relações de clientelismo e paternalismo podem se fazer presentes na agenda dos conselhos, e devem ser também fiscalizadas pelos próprios membros.

Cabe destacar as considerações de Tonella (2006, p. 111), com relação ao seu posicionamento sobre os conselhos gestores, quando esta coloca que: “Entendemos os conselhos gestores como um elemento novo na cena política municipal que luta com heranças políticas e culturais arcaicas, pautadas pelo tráfico de influências, mandonismo e assistencialismo”.

Ao criar os Conselhos, imaginava-se que através deles seria possível estabelecer um consenso a respeito de como implementar os programas ou resolver as reivindicações, bem como superar a tradição corporativista e a relação vertical do Estado para com os cidadãos. Na prática é um processo lento e gradual.

Oriundo dos Movimentos Sociais, a idéia de Conselhos surge como modelo de participação; como um novo modelo de gerenciar políticas, uma relação que significava uma nova maneira de abrir espaços e um processo de diálogo entre os movimentos sociais e as agências públicas.

Um modo mais moderno, mais adequado e que começou a ser implementado aqui pela pressão dos movimentos e também pela necessidade de mudança dessa forma de gerenciamento (CARDOSO, 1994, p. 87).

A partir da Constituição de 1988, a criação dos conselhos se torna obrigatória nos três níveis de governo, e foram considerados legalmente indispensáveis, inclusive para o repasse de recursos federais para os Estados e Municípios; também como peças chaves no processo de democratização e descentralização das políticas sociais.

Em 1990, iniciam a criação dos Conselhos. Primeiramente foram criados os Conselhos de Saúde, e em seguida, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente; primeiro nos municípios e nos estados, e em outubro de 1991 o CONANDA. Mais tarde, em 1993, foram criados os Conselhos de Assistência Social e a partir de 1996, com a nova LDB, os Conselhos de Educação.

É preciso entender que nem todos os órgãos representativos da sociedade civil aderiram rapidamente a idéia da paridade, da participação; os setores mais conservadores continuavam a resistir em torno das novas propostas. Por outro lado, estes espaços de participação, como os conselhos, são incentivados ou não conforme cada governo, dependendo muitas vezes do projeto político da gestão e também da capacidade de pressão ou não da sociedade organizada; pode significar processo de socialização de poder, como também de cooptação e controle dos movimentos sociais.

Complementa Dagnino (2002, p. 10 e 11):

Assim, se a correlação de forças entre esses vários projetos permitiu avanços importantes durante o final dos anos 80, na década de 90 o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas no ritmo da democratização. O agravamento das desigualdades sociais e econômicas é um efeito amplamente reconhecido da implementação dessas políticas.

Esperava-se um efeito direto da participação sobre os atores, e a promoção da cidadania, mas nem todas as expectativas da sociedade foram resolvidas. É nesse contexto que surgem os Conselhos, como um dos resultados da luta por direitos e participação. Em seus estudos sobre Conselhos, Tatagiba aponta que no conjunto dos demais conselhos, hoje em funcionamento no país, há três tipos principais de conselhos gestores, e define:

Os **Conselhos de Programas** dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas quanto ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. Exemplos: Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, Emprego, entre outros.

Os **Conselhos Temáticos** não são vinculados à legislação nacional, existe na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estatal. Os formatos são variáveis e tendem a seguir características dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas. Neste grupo incluem-se os Conselhos Municipais da Mulher, de Cultura, Esporte, Urbanismo, e outros.

Os **Conselhos de Políticas Públicas** foram, em geral, previstos pela legislação nacional, através da Constituição Federal de 1988, tendo ou não caráter obrigatório, com atribuições estabelecidas no plano de formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. Neste grupo, podemos citar: O Conselho de Saúde, Conselho de Assistência Social e o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (TATAGIBA, 2002)³⁹.

Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas setoriais (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Discute também a questão da paridade nos conselhos de políticas públicas, pois a paridade foi decidida para haver equilíbrio nas decisões dos conselhos. A representação governamental geralmente é feita por agentes públicos titulares e responsáveis por áreas das políticas sociais, e podem ser indicados pelo chefe do

³⁹ Os Conselhos Antidrogas também já existem nas três esferas de governo, e iniciaram sua implantação em 1998. No município chama-se COMAD e o nacional chama-se CONAD. A criação destes conselhos contempla a estratégia de municipalização prevista na Política Nacional Antidrogas de 2005. É também deliberativo, colegiado e normativo. Gere o FUNAD (Fundo Nacional Antidrogas). Disponível em: <<http://www.senad.gov.br/paginas/Conselhos/Conselhos.htm>>. Acesso em 24 jan. 2008.

Os Conselhos dos Portadores de Deficiência (o nacional chama-se CONADE) também foram criados por Portaria, desde 1999; é deliberativo, permanente, colegiado e vinculado à Assistência social. Visam possibilitar a efetiva concretização da participação das pessoas com deficiência na formulação de políticas públicas específicas, controle social e execução da política de atendimento ao segmento. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/ct/conade/index.asp>>. Acesso em: 24 jan. 2008.

executivo. Os representantes da sociedade civil devem ser escolhidos em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais, prestadoras de serviços, de defesa dos direitos, movimentos, sindicatos, associações, entre outros. As reuniões devem ser abertas à comunidade, porém só os conselheiros têm direito ao voto.

No princípio da paridade, tanto o Estado como a sociedade civil devem ter o mesmo número de representantes na sua composição. A pesquisa de Tatagiba sobre Conselhos mostrou que:

Além de a composição entre os atores sociais não ser o resultado necessário do conjunto das articulações estabelecidas no interior dos conselhos, o princípio da paridade tende, pelas próprias características de nossa cultura política, a se traduzir em vantagens para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório [...] (TATAGIBA, 2002, p. 59).

São vários os motivos desses desequilíbrios, pois a sociedade civil ainda está se preparando para a participação, e demora algum tempo para que todos consigam compreender a real responsabilidade abraçada no conselho, quanto à importância do processo decisório e deliberativo do qual faz parte. E ainda irem aos poucos se libertando de relações corporativistas, assistencialistas, e evitar velhas práticas de negociação com o Estado. A capacitação de conselheiros é o primeiro passo para a visualização dos poderes e atribuições.

A partir da existência dos Conselhos aparecem os entraves, Martins cita alguns:

Quando o conselho existe e começa a funcionar, ainda tem que enfrentar alguns obstáculos políticos e organizacionais. Dentre as dificuldades políticas, podemos destacar os casos em que o poder executivo municipal não proporciona aos conselhos condições mínimas de funcionamento ou ignora suas deliberações. Há casos em que o conselho é composto por parentes/amigos pessoais do prefeito, o que não garante a participação efetiva da comunidade nesses órgãos. Outras vezes o executivo municipal oferece resistência ao conselho e apresenta obstáculos para o seu funcionamento, tentando impor condições ilegais, como, por exemplo, a escolha da presidência do conselho (MARTINS, 2004, p.195).

No espaço público de Conselho há limites e possibilidades, e o Executivo contribui para o fortalecimento ou para o enfraquecimento do conselho. Porém, a força maior tem de vir do Conselho, consciente de suas atribuições.

Por outro lado, em pesquisa do Instituto Pólis, constatou-se que há em torno de 27.000 Conselhos de gestão de políticas setoriais no Brasil estruturando políticas de desenvolvimento social⁴⁰. Isso significa que os Conselhos, criados por Lei, foram aceitos pela sociedade, com todos os esforços para diminuir as dificuldades e entraves, e desenvolver um trabalho dedicado à materialização dos direitos dos cidadãos.

São muitas as resistências à ampliação da participação popular no Brasil:

Os espaços coletivos para a apresentação e discussão dessas demandas- como os conselhos- permitem a otimização do atendimento das necessidades sociais, através das políticas públicas. A introdução de novos agentes na esfera pública, apresentando legitimidade os seus interesses para que sejam incorporados pelo Estado, não se efetiva sem conflitos (MARTINS, 2004, p. 190).

Com a participação popular na deliberação e implementação de políticas sociais, garante-se a eleição de prioridades, bem como a continuidade das ações desenvolvidas em uma política social. Assim é possível vislumbrar através dos conselhos, possibilidades para a construção de uma nova cultura política democrática.

As conferências⁴¹, dentre outros espaços de participação, instituídas também na mesma época que os conselhos, permitem a participação da população na discussão e na deliberação das prioridades para a área, e são norteadoras da implantação das políticas; vão influenciar diretamente as discussões e decisões

⁴⁰ O dado “27.000 conselhos de políticas no Brasil” foi pesquisado através do acesso à internet: BAVA, Silvio Caccia. **Participação para que?** Publicado em 09/12/04. Disponível em: <<http://www.InstitutoPolis.org.br>>. Acesso em: 07 jun 2007.

⁴¹ As conferências nacionais dos direitos das crianças e dos adolescentes acontecem desde 1995 por deliberação do CONANDA, e este quadro demonstra os temas tratados neste espaço de participação, os quais basicamente são os mesmos nas outras esferas de governo:

QUADRO 1 – Conferências Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Conferência	Mês/ano	Tema
1 ^a	1995	Relativo aos direitos da criança e do adolescente
2 ^a	08/1997	Prioridade absoluta: criança e adolescente – 7 anos de implementação do estatuto.
3 ^a	11/1999	III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Uma década de História rumo ao 3º Milênio.
4 ^a	2001	Pacto pela Paz: uma construção possível.
5 ^a	09/2003	Pacto pela Paz: uma construção possível.
6 ^a	12/2005	Participação, controle social e garantia dos direitos uma Política para a criança e o adolescente.
7 ^a	12/2007	Concretizar direitos Humanos de Crianças e adolescentes: Investimento Obrigatório.

FONTE: Pesquisa realizada pela autora, na internet, nos sites que constam nas referências.

travadas nos conselhos. Acontece a cada dois anos, nos três níveis de governo, atingindo vários setores, inclusive a área da criança e do adolescente.

Os conselhos de políticas sociais públicas e dentre eles o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, redefinem as relações instituídas entre sociedade e governo; são instrumentos rumo à democratização do Estado (instrumentos firmadores de valores democráticos). Os Conselhos são novidades no campo da gestão das políticas sociais, embasadas em uma concepção de democracia participativa. São instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas de governo, firmando bases viáveis para a construção de uma nova cultura política democrática.

2.3 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E SUAS RESPONSABILIDADES ENQUANTO CONSELHO DE POLÍTICA PÚBLICA

A inclusão dos artigos 203, 204 e 227 da Constituição Federal de 1988 é um marco formal na área da criança e do adolescente. A partir do ECA – Lei 8069/90, a criança e o adolescente são prioridade absoluta do Estado, com garantia formal de proteção integral.

Foram necessários anos de estudos e reuniões para que a Lei fosse finalmente aprovada. Foi um processo de emancipação política, de revolução, abolindo termos e práticas características da tutela e da segregação historicamente imposta à infância pobre. Expressa a intenção política de cidadania da criança e a universalização do atendimento e da garantia de proteção do Estado, da sociedade e da família.

O Artigo 203, da CF, trata da organização e de como será prestada a Assistência Social no país, estado e município, e que dentre outros, deve assegurar amparo às crianças e adolescentes carentes. O Artigo 204 diz que as ações governamentais na área da Assistência Social têm como diretrizes: - a descentralização político-administrativa, isto é, a responsabilização de cada estado e municípios por sua política de atendimento; - a participação da população, por meio das organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. O artigo 227 é considerado gênese do ECA, e coloca a

criança e o adolescente como prioridade absoluta no que se refere a seus direitos fundamentais, sendo considerados cidadãos e sujeitos de direitos.

Segundo Gohn (1997), a operacionalização de todos os conselhos resultou em poucos avanços até meados de 1995. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi criado por Lei (nº 8242), em outubro de 1991, e finalmente instalado em março de 1993.

A Política de atendimento na área da criança e do adolescente deverá ser feita através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 86 do ECA). O artigo 88 aponta especificamente as diretrizes, como: a municipalização do atendimento, a criação dos Conselhos municipais, estaduais e o nacional, e define-os como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurando também a participação popular paritária, por meio de organizações representativas. Determina a criação e manutenção de programas específicos; a manutenção de fundos em nível nacional, estaduais e municipais vinculados ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

Este mesmo artigo defende a necessidade de integração operacional do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, sugerindo que funcionassem num mesmo local para efeito de agilização do atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Coloca que a mobilização da opinião pública é indispensável para a participação dos diversos segmentos da sociedade.

Assim, desde 1990, o Poder executivo municipal tem a obrigação de criar o CMDCA a partir de Lei municipal. O executivo municipal faz a proposta de lei e envia à Câmara Municipal de Vereadores; esta proposta deve prever também a regulamentação da criação e funcionamento, e escolha dos membros do Conselho Tutelar. Cria-se o CMDCA, e em seguida, o Conselho Tutelar, que é mantido com recursos do orçamento municipal, mesmo sendo órgão autônomo e independente. Em comparação com as legislações anteriores, o avanço em termos formais foi visivelmente transformador.

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, em consonância com o artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, atua no campo das políticas públicas para esta área, e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, no estabelecimento das “Diretrizes Nacionais como um conjunto de

instruções que vão direcionar os procedimentos nas áreas das políticas sociais” (TONELLA, 2006). O CMDCA participa na elaboração e controle das Políticas Públicas Municipais, e seus membros são agentes públicos, designados Conselheiros municipais de direitos.

O CMDCA é um conselho que supõe um conjunto de ações que perpassam diversas políticas setoriais, sendo a área da criança e do adolescente um segmento. A assistência social, a saúde, a educação, cultura e esporte devem desenvolver políticas para a proteção deste segmento. Surge como um órgão deliberativo e controlador das ações, com a participação popular por meio da representatividade, assegurada em lei municipal. Vincula-se ainda ao fundo municipal, cujos recursos só podem ser destinados de acordo com os critérios estabelecidos pelos conselhos. (MARTINS, 2004). O município é responsável pelas políticas sociais básicas na área; e o Conselho irá direcionar as políticas através de diagnóstico realizado. Conta também com recursos do FIA (Fundo para a Infância e Adolescência), o qual deve administrar em prol da efetivação de políticas de atendimento para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social (recebe recursos de doações, de parte do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas e outros).

Com base em Passeti (2002), a lei da prioridade absoluta quer garantir educação para todos, políticas sociais, alimentação, proteção contra maus tratos, e base para a cidadania. Dezesete anos se passaram e muitos problemas ou violações de direitos continuam a existir nas escolas, famílias e em muitas instituições que se dizem educativas. Depois do ECA, se redimensiona o papel do Estado em relação às políticas sociais; permanece atuando, orientando e supervisionando, mas divide e reduz a sua responsabilidade com a sociedade civil, através das ONGs. O Estado se restringe ao mínimo de atendimento social, e que segundo o autor, nasce uma nova filantropia na sociedade. Assim, cresce a legitimidade das organizações da chamada sociedade civil.

A Constituição Federal e o ECA exigem um Estado participativo, presente no dia a dia, e que zele pelo futuro das crianças e adolescentes, vigiando e penalizando quem violar os direitos garantidos por meio da política de proteção. Mesmo diante de entraves, o propósito da nova legislação era mudar o sistema centralizador e repressor na área das políticas sociais de proteção, e, aqui especialmente, da criança e do adolescente; e para que os objetivos se concretizassem, entrou em cena e em ação um novo aparato institucional. Os órgãos responsáveis para se

cobrar a omissão do Estado nesta área são os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares, o Ministério Público e o Juizado da Infância e Adolescência, que devem agir na defesa do direito, exigindo seu cumprimento.

E é neste contexto do Estado democrático de direitos que o Estado cria o Conselho Tutelar, órgão pensado pelo legislador para representar os interesses da sociedade civil na defesa dos direitos da criança e do adolescente, composto por membros da própria sociedade, visando a efetivação da cidadania dos seus usuários, por meio da vigilância no cumprimento da legislação.

CAPÍTULO 3

CONFIGURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR E SUA EXPRESSÃO NA REALIDADE DE PONTA GROSSA – PR

3.1 CONSELHO TUTELAR: NATUREZA HISTÓRICA E ATRIBUIÇÕES

O objetivo deste capítulo é analisar a configuração e discutir as atribuições do Conselho Tutelar no contexto da Política Pública de Proteção à Criança e ao Adolescente, e sua expressão na realidade pontagrossense.

O ECA dispõe sobre a proteção integral, ou seja, estabelece o que crianças, adolescentes, pais, responsáveis, comunidade, sociedade, instituições e o Estado podem ou não, devem ou não fazer; definem também as consequências das ações e ou omissões contra crianças e adolescentes. A política do setor deve ser elaborada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); o zelo e a defesa dos direitos pelos Conselhos Tutelares (CT), Promotoria, Vara da Infância e Adolescência, e execução destas políticas pelo Estado e sociedade.

O artigo 4º do ECA diz que toda criança e adolescente tem direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária; sendo dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder público assegurar a efetivação destes direitos com absoluta prioridade, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. O Conselho Tutelar vai atuar na defesa destes direitos e no combate às violações.

Sendo assim, o ECA, através do Artigo 132, determina que em todos os municípios sejam criados ao menos um Conselho Tutelar, composto de cinco membros, eleitos pelos cidadãos locais para um mandato de três anos, sendo permitida uma reeleição:

Os Conselhos Tutelares são organismos de caráter executivo e público que tem por objetivo zelar pela aplicação dos direitos e garantias contidas no ECA. Diferente dos demais conselhos, os membros do Conselho tutelar são escolhidos pela comunidade, por meio de votação, e seu trabalho é remunerado (CEPAM, 1999, SILVA, 1994, ANDRADE, 1997, apud TATAGIBA, 2002, p. 60).

O Artigo 131 do ECA define o órgão como sendo de atuação permanente, autônoma, não jurisdicional, e encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. O Conselho Tutelar vai atuar sempre que ocorrer violação de direito da criança e do adolescente, por ação ou omissão da sociedade e do Estado, pela falta, omissão ou abuso da família e em razão de sua própria conduta (artigo 98 do ECA), aplicando medidas, previstas no artigo 136, que define as atribuições deste órgão executivo de atendimento na área. É espaço de lutas, de resistência dos movimentos sociais, e sendo foco de disputas do poder local é também um espaço institucionalizado de ampliação dos direitos sociais na área da criança e do adolescente.

O caráter **permanente** do Conselho significa que não é temporário:

O Conselho Tutelar não é apenas uma experiência, mas uma imposição constitucional decorrente da forma de associação política adotada, que é a Democracia participativa [...] (SOARES, 1992, p. 406).

Sendo a criação e manutenção do órgão uma exigência constitucional, o executivo municipal que porventura não garantir os meios de sua existência, está sujeito a penalidades legais.

É **autônomo** no desempenho de suas atribuições legais, pois não foi pensado para ser subordinado aos poderes executivo e legislativo municipais, nem ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público. Teoricamente, delibera e age sem interferência externa. Como todo órgão público, é também fiscalizado e subordina-se à Legislação:

A autonomia que detém o Conselho Tutelar, portanto, deve ser considerada como sinônimo de independência funcional que o órgão colegiado possui, constituindo-se numa indispensável prerrogativa para o exercício de suas atribuições, e não como a total impossibilidade de ser o órgão fiscalizado em sua atuação cotidiana, pela administração pública ou outros órgãos e poderes constituídos (DIGIÁCOMO, 2003, p. 31).

Mesmo o Conselho Tutelar não sendo subordinado a outras instâncias, está vinculado a uma estrutura orgânica do poder executivo municipal, para fins “meramente” administrativo burocrático, a exemplo dos demais órgãos do município.

A autonomia é indispensável para o exercício da função de Conselheiro Tutelar, já que enquanto colegiado poderá inclusive contrariar interesses de pessoas influentes que estejam agindo ou deixando de agir em prol dos interesses e da defesa dos direitos da criança e do adolescente, objeto da tutela do Conselho. A lei municipal poderá estabelecer meios de controle da atuação do Conselho Tutelar, e regulamentar sanções administrativas àqueles que por ventura venham descumprir com suas atribuições por ação ou omissão. Segundo Betiate (2007), a Autonomia do Conselho Tutelar pode ser: quanto aos atendimentos, nas relações com as demais autoridades e quanto à rotina, metodologia e organização do Conselho Tutelar.

O Conselheiro Tutelar não é um mero ocupante de um “cargo público” qualquer, dada a autonomia e independência funcional do órgão⁴²; e embora mereçam uma qualificação própria, numa classificação tradicional, enquadra os conselheiros tutelares no conceito de “agentes políticos”⁴³. Devem decidir e atuar com independência; e sendo autoridades públicas na área de sua atuação, sujeitam-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais e de jurisdição. (DIGIÁCOMO, 2000).

No Estado democrático de direito, o Conselho Tutelar é autônomo e se legitima enquanto órgão representante da sociedade civil na defesa dos direitos da criança e do adolescente, quando na sua criação e implantação passa pela discussão e participação da comunidade, não sendo criado apenas para cumprir uma exigência **legal**. Na sua atuação, será legítimo se privilegiar os sujeitos sociais e a mobilização das entidades que trabalham na defesa dos interesses daqueles cidadãos.

⁴² Ao elaborar o ECA, o legislador desejava a autonomia do Conselho Tutelar, para que não sofresse interferência de outros órgãos em suas decisões na defesa dos direitos da criança e do adolescente, porém na prática acontecem os entraves como pode ser verificado no Capítulo seguinte.

⁴³ ***“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. Estes 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”*** (DIGIÁCOMO, 2000, p. 31 e 32) (Grifo do autor).

Para haver legitimidade, os Conselheiros Tutelares eleitos têm de ser legítimos representantes da população e participarem das mobilizações pela comunidade. O cargo deve ser ocupado por pessoas com história feita de luta por cidadania e garantia de direitos (TATAGIBA, 2002).

É órgão público **não jurisdicional**, que desempenha funções administrativas direcionadas ao cumprimento dos direitos e deveres da criança e do adolescente, sem integrar o Poder Judiciário. Não lhe cabe apreciar e julgar conflitos de interesse. São ações diferentes e independentes das do Judiciário. O Conselho não aplica sanções, e se estas forem necessárias, serão encaminhadas pelo Conselho Tutelar ao Judiciário, através de representação.

Na essência, o juiz representa o Estado, no exercício do poder Jurisdicional, cuja expressão é a decisão judicial, visando à solução de conflitos de interesses. O CT é órgão não jurisdicional, que representa os interesses da sociedade civil, e assumiu algumas das competências que antes era do juiz (artigo 262 do ECA), mas no que se refere à aplicação de Medidas de Proteção, bem como aos Pais ou responsáveis, e quando se trata de conflitos de interesse, questões mais complexas e que necessitam de julgamento, o CT vai encaminhar para o órgão competente.

Ao apresentar suas recomendações, o CONANDA (2001)⁴⁴ diz que o Conselho Tutelar constitui um dos instrumentos mais importantes na garantia dos direitos da criança e do adolescente, enquanto órgão público encarregado pela sociedade de zelar pelos direitos desta demanda. ZELAR pelos direitos das crianças e adolescentes é diferente de ATENDER. Os profissionais que trabalham na área “Atendem” às crianças e adolescentes e o Conselheiro Tutelar “Zela” pelos direitos da demanda (BETIATE, 2007). Em outras palavras, o Conselho Tutelar foi pensado e criado para que a própria comunidade “olhasse” pela proteção da criança e do adolescente.

Por considerar de fundamental importância para a implementação de uma política de atendimento eficiente para os municípios, o CONANDA recomenda que seja criado um Conselho Tutelar a cada duzentos mil habitantes; ou o município que tenha densidade populacional menor, mas seja organizado por regiões, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais um Conselho Tutelar por região.

⁴⁴ O Conselho Nacional dos direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) editou a Resolução nº 75, de 22 de outubro de 2001, que traça os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Não há necessidade de tantos Conselhos Tutelares, quando o órgão é eficiente no exercício de suas funções e exige que o município tenha retaguarda de atendimento, isto é, programas, projetos que dão conta da realidade local. Vários Conselhos Tutelares na mesma cidade podem acabar assumindo funções que não lhe competem, como por exemplo, a de Programas que o município tem de ofertar.

O artigo 134, do ECA, diz que deverá ser criada Lei Municipal para definir local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar nos municípios, inclusive prever eventual remuneração de seus membros. A idéia do legislador foi a de colocar no Conselho Tutelar, pessoas envolvidas com a luta por garantia de direitos e que representasse a comunidade, sem visar recompensa financeira, e por este motivo a lei fala em eventual remuneração. No parágrafo único deste artigo diz que deverá constar na Lei Orçamentária Municipal previsão de recursos necessários para o funcionamento do Conselho Tutelar. Porém, o vínculo deve ser apenas administrativo, de preferência direto com o executivo municipal ou com a Secretaria de Planejamento, para não prejudicar a autonomia e eficácia de suas atribuições.

A legislação municipal deverá explicitar a estrutura administrativa e institucional necessária ao adequado funcionamento do Conselho Tutelar. E a Lei Orçamentária Municipal deverá prever no programa de trabalho específico, a dotação orçamentária para o custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho Tutelar, inclusive com despesas de capacitação dos Conselheiros, aquisição e manutenção de bens e imóveis, pagamento de serviços de terceiros e encargos, e outras necessidades previstas (CONANDA, 2001).

Para atender os direitos das crianças e dos adolescentes com absoluta prioridade, a lei orçamentária municipal não pode ser omissa em relação aos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar. Visando o pleno funcionamento do Conselho, o Executivo Municipal deve providenciar todos os recursos necessários como: local para a sede, mobiliário, telefone, fax, computadores, carro, recursos humanos administrativos, motorista e serviços gerais.

Para dar concretude às ações dos Conselheiros Tutelares, é preciso a garantia destes recursos materiais, humanos e de equipamentos. Os computadores com acesso à internet, por exemplo, são indispensáveis para o registro de violação de direitos no Programa SIPIA, onde se abastece o sistema com os dados, o que facilita a elaboração dos relatórios, encaminhamentos, requisições, entre outros.

A disposição de veículo garante o trabalho itinerante e preventivo, além da agilidade no atendimento, e assim por diante⁴⁵.

Costa (2007b) afirma que, diferente de outros Estados do Brasil, no Paraná, após dezesseis anos, praticamente todos os municípios paranaenses tiveram implantados o Conselho Tutelar, mas que a partir da criação foram necessárias várias ações no sentido da efetivação, visto que foram criados por obrigação legal e como critério para o repasse de recursos do FIA, sem a preocupação da participação dos sujeitos sociais, nem com a qualidade do atendimento.

A função de Conselheiro Tutelar é considerada de serviço público relevante⁴⁶, mas não assegura legalmente vínculo empregatício aos seus membros; pode ser equiparada a um cargo de confiança do governo, e ser remunerado. Ao definir um mandato de três anos e uma única recondução (o mandato é improrrogável), a legislação apontou para a necessidade de possibilitar alternância das lideranças comunitárias, fomentando o surgimento de novos atores sociais na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O vínculo empregatício “geraria” relação de empregador e empregado, inexistente entre o município e o Conselheiro Tutelar, e isto se deve a necessária autonomia administrativa do Conselho em face do Poder executivo municipal; o repasse do pagamento dos conselheiros deve ser feito diretamente pelo município e não via Fundo da Infância e Adolescência (FIA), pois este recurso é para as políticas de atendimento na área.

Para que a **dedicação** do Conselheiro Tutelar seja **exclusiva**, a recomendação do CONANDA é a de que o subsídio seja em patamar razoável e proporcional à relevância de suas atribuições, embora a lei fale em remuneração eventual (artigo 134 do ECA). A indispensável dedicação no desempenho de suas funções, com atuação de forma itinerante e preventiva para dar o mais completo atendimento à população infanto-juvenil, exige que a remuneração do conselheiro seja razoável, equiparado aos cargos de confiança do governo. O Conselheiro não tem carga horária definida.

⁴⁵Dorival da Costa, assistente social e professor da Universidade do Contestado, de Canoinha, desenvolveu sua pesquisa de Mestrado sobre a implantação dos Conselhos Tutelares no Estado do Paraná, defendida em 2005, e fornece dados qualitativos e quantitativos significativos sobre este processo, discutindo num dos itens as facilidades e as dificuldades de infraestrutura para o funcionamento dos Conselhos Tutelares.

⁴⁶ Conforme o artigo 135 do ECA.

Há controvérsias com relação aos direitos sociais dos Conselheiros Tutelares. O CONANDA (2001) recomenda que o Conselheiro Tutelar tenha garantido em lei municipal alguns direitos sociais, para evitar situações de “injustiça”, já que dedica todo seu tempo ao conselho, como: licença maternidade, férias remuneradas, suplentes legalmente escolhidos para cobrir o período de férias de cada conselheiro, gratificação natalina (o correspondente ao 13º salário), entre outros. Cada município vai procurar suprir as reivindicações dos conselheiros, incluindo os direitos em lei municipal. Diz ainda que em razão do princípio constitucional da prioridade absoluta, impera o comando da destinação privilegiada de recursos, inclusive para assegurar a remuneração dos Conselheiros Tutelares.

Quanto à carga horária do Conselheiro Tutelar não ser definida por Lei, há posicionamentos diferentes entre operadores da política, e entre os próprios Conselheiros Tutelares. Betiate, ex-conselheiro Tutelar, defende que os direitos sociais do Conselheiro Tutelar são os mesmos dos demais servidores públicos municipais, listados no parágrafo terceiro do artigo 39 da Constituição Federal, incluindo definição de carga horária (BETIATE, 2007).

Argumenta ainda que o ECA

[...] deixou uma lacuna gigantesca no que se refere à índole jurídica do cidadão que exerce esta função e também quanto ao vínculo empregatício dos conselheiros tutelares com a administração pública (BETIATE, 2007, p. 03).

Considera o Conselheiro Tutelar como um “trabalhador comum”, argumentando que não é um voluntário, e não deveria estar desprovido das garantias mínimas constitucionais que todo servidor público e trabalhador brasileiro tem como direito. Assim, do ponto de vista do ex-Conselheiro Tutelar, a ausência de um posicionamento definitivo abre espaço para equívocos, prejudicando o atendimento à criança e ao adolescente.

Diferente de Betiate, Soares ao tratar da “eventual remuneração” dos membros do CT, diz que estes estão sujeitos à Lei Municipal. Pois há municípios que exigirão dedicação especial ao Conselho, e outros municípios menores apenas uma compensação de perdas, e alguns poderão exercer a função sem compensação financeira, pois em nada prejudica as funções profissionais ou outras atividades desenvolvidas fora do CT (SOARES, 1992).

Mas, conforme consulta numa uma ação cível do TJMG (Tribunal de Justiça de Minas Gerais), proferida em 2001, cujo relator foi o Desembargador Dr Sérgio Lélis Santiago, resultou na seguinte acórdão:

Jurisprudência: Conselheiro Tutelar – Função de caráter especial e transitório – múnus público – busca de vantagem pecuniária – incompatibilidade – FINS PATRIMONIAIS PRETÉRITOS – MANDATO DE SEGURANÇA – IMPROPRIEDADE⁴⁷.

O artigo explica que quando consultados, a posição do referido tribunal de júri aponta para a ilegalidade de pagamentos de direitos trabalhistas a Conselheiros Tutelares. Argumenta-se que os Conselheiros Tutelares não são funcionários públicos concursados, mas sim ocupam cargo eletivo, equiparados a agentes políticos (como o de prefeito, vereadores)⁴⁸, de caráter especial, temporário e cívico, por isso a remuneração é facultativa e se trata de múnus público, sem direitos trabalhistas. Registra ainda que o relator do ECA, errou quando utilizou a palavra “remuneração”; o Conselho Tutelar tem normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e é mais conveniente equiparar-se ao cargo de vereador. Sua função é prestada a título de colaboração com a sociedade e com o Poder Público, e pressupõe-se que candidata-se sem a intenção de vantagens financeiras. A remuneração permanente gera distorções ao espírito da norma e é incompatível com o chamado múnus público.

Desta forma, podem-se observar as incoerências geradas pela falta de clareza ou de esclarecimento da lei quando fala em remuneração, visto que a natureza jurídica da função de Conselheiro Tutelar nem sempre é compreendida. Verifica-se também que a explicação e a decisão deste Tribunal de Justiça⁴⁹ não correspondem às orientações do CONANDA, que recomenda a remuneração e outros direitos sociais. A argumentação do TJMG demonstra coerência com os objetivos iniciais da criação do Conselho Tutelar, a defesa dos direitos e da cidadania da criança e do adolescente pela própria comunidade, sem visar

⁴⁷ Artigo: Membros do Conselho Tutelar – Verbas de Natureza Trabalhista – Pagamentos Indevidos. Disponível em: <<http://www.giovaniassociados.com.br/artigoconselhotutelar.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2008. Decisão do TJMG, proferida em 25/04/2001.

⁴⁸ Como DIGIÁCOMO (2000) havia dito anteriormente.

⁴⁹ Interpretação do ponto de vista legal e justificativa coerente. Porém, o CONANDA também tem em sua composição assessores na área do direito e faz recomendações para direitos sociais, interpretando do ponto de vista do Conselheiro Tutelar. A lacuna deixada na legislação quando fala em remuneração, dá margem para contradições, inclusive há muitas diferenças entre as leis municipais e direitos sociais conquistados, de município para município em todo o Brasil.

recompensa financeira, porém não ficou claro à sociedade, gerando distorções e polêmicas na interpretação⁵⁰.

Para ser Conselheiro Tutelar, o ECA coloca alguns requisitos como: reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residir no município. Cada CMDCA, orientado pelo CONANDA (2001), inclui na lei municipal, mais algumas condições, como por exemplo: especifica o grau de instrução desejado, experiência na área da criança e do adolescente, apresentação de currículo vitae, entre outros, em consonância com os direitos individuais estabelecidos na CF.

A lei não obriga que os candidatos sejam profissionais da área social ou da educação, por exemplo; o CONANDA (2001) também orienta que os requisitos para candidatura, definidos pelo município, estejam atentos ao princípio de defesa dos direitos da criança e do adolescente, e fatores como escolaridade e experiência com o ordenamento jurídico podem ser secundários diante do desafio de ser Conselheiro Tutelar. Alerta também para a não elitização do Conselho Tutelar que poderá ocorrer através do revezamento periódico dos mesmos eleitos.

Porém, não é regra geral, mas a prática tem demonstrado que a formação ou conhecimento técnico contribui para a qualidade do trabalho, visto que é necessário, além do desejo de envolvimento, conhecer a lei, compreender as fases do desenvolvimento da criança e do adolescente, ter uma leitura crítica da realidade, reconhecê-los enquanto cidadãos de direitos, ter conhecimento sobre as transformações nas relações familiares, entender de orçamento público, entre outros. Por não se exigir formação técnica, o CONANDA (2001) recomenda assessoria e os cursos de capacitação na área. O Conselheiro Tutelar eleito deve ter claro suas atribuições, e não envolver-se em relações corporativas para conseguir ou efetivar direitos, pois estes já estão garantidos legalmente. Em outros casos, o Conselho não poderá ser entendido como um Programa assistencial onde se entrega cesta básica ou remédios. Estas e outras questões devem ser trabalhadas pelos agentes de capacitação.

O ECA previu a participação do cidadão comum na solução dos problemas na área da criança e do adolescente no município, por isso o município deve ter

⁵⁰ Posicionamentos idênticos ao do TJMG podem ser encontrados no site: Natureza Jurídica do Conselheiro Tutelar. Disponível em: <<http://www.apriori.com.br/cgi/for/natureza-juridica-do-conselheiro-tutelar-t3013.html>>. Acesso em 28 ago. 2008. Outro site que trata do assunto: CAOP da Criança e do Adolescente. Revista Igualdade XXXIII – Jurisprudência – Tribunal de Justiça do Paraná: Disponível em: <http://www.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_igualdade_29_4_3_1.html>. Acesso em: 28 ago. 2008.

disponível serviços públicos para realizar as avaliações técnicas necessárias, e, se for o caso, executá-las após a aplicação de medidas pelo órgão colegiado. O Conselho pode ter também um pessoal para **assessoramento técnico** do Conselho Tutelar que não tem que funcionar na sede, mas na própria rede que executa as políticas públicas. Conforme a pesquisa de Costa (2007b) nos CT do Paraná, apenas 28,88% dos CT possui equipe técnica para assessorar os Conselheiros Tutelares.

Costa (2007b), ao fazer uma síntese sobre a capacitação e escolarização dos Conselheiros Tutelares do Paraná, informa que 76% dos Conselheiros Tutelares pesquisados não tiveram capacitação antes de assumirem o cargo. Depois que assumiram o cargo, 66% participaram de capacitações. Na mesma pesquisa indagou aos Conselheiros Tutelares sobre a importância da escolarização para o candidato ao Conselho Tutelar e obteve 53% como resposta dominante: “Muito e decisiva importância”. Já para 49% de pessoas da comunidade pesquisada a variável dominante foi a mesma resposta, a escolarização como “Muito e decisiva importância” para o trabalho do CT. Acrescentou ainda que 69% dos Conselheiros Tutelares pesquisados têm ensino médio. Estes dados apontam para a necessidade de esclarecimento à sociedade a respeito da função de Conselheiro Tutelar e de capacitação antecipada à candidatura, ou mesmo antes da eleição, pois deste modo só se candidataria a pessoa envolvida com os direitos e movimentos sociais em defesa da criança e do adolescente, dificultando o ingresso de pessoas interessadas.

O CONANDA (2001) recomenda ainda que além dos cinco conselheiros eleitos, seja escolhido no mesmo pleito o número mínimo de cinco suplentes. Diz também, no artigo 9º, que os Conselheiros Tutelares devem ser escolhidos mediante **voto direto, secreto e facultativo** de todos os cidadãos maiores de dezesseis anos do município, sendo o processo regulamentado e conduzido pelo CMDCA, que fará também divulgação, e todo o processo será fiscalizado pelo Ministério Público, em princípio conforme o artigo 139 do ECA e nova redação na Lei Federal nº 8242/91.

A questão do voto direto, que é um dos princípios primordiais do ideal democrático, especialmente os conselhos, ainda não ocorre em muitos municípios, sendo os Conselheiros eleitos por um Colégio de Representantes. Segundo Ramos (1992, p. 407): “O fato de conselheiros serem escolhidos pela comunidade local, e

não indicados política ou administrativamente, os torna mais legítimos no desempenho de suas funções”.

O ECA prevê que os membros do Conselho Tutelar sejam escolhidos pela comunidade local, e o CMDCA deve propiciar a maior participação possível, através da mobilização e divulgação. “A efetiva participação e envolvimento da população no processo de escolha dos Conselheiros Tutelares constituem-se em poderoso instrumento que os cidadãos dispõem para avaliar e controlar o trabalho a ser realizado” (CONANDA, 2001). O voto direto é resultado do processo democrático e constitui aprendizado importante e constante a ser estimulado, mesmo diante das dificuldades em seu exercício pela população (CONANDA, 2001).

As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária (artigo 137 do ECA), e com base nas recomendações do CONANDA, mediante provocação da parte interessada ou do agente do Ministério Público.

A Lei Municipal deverá estabelecer tanto o **horário quanto o local de funcionamento** do Conselho Tutelar, que deverá respeitar o horário comercial durante a semana, assegurando o mínimo de oito horas diárias para o colegiado e regime de plantão, por telefone móvel durante a noite e final de semana. Isso não significa que todos os conselheiros devem estar na sede neste horário, pois são várias as atividades que exigem do conselheiro contato direto com a população; o Conselho não é um órgão estático que apenas aguarda as denúncias, mas deve ter **atuação itinerante e preventiva** (CONANDA, 2001).

Sendo **órgão colegiado**, as suas deliberações devem ser tomadas pela maioria de votos de seus integrantes, em sessões deliberativas próprias, realizadas da forma como dispuser o Regimento Interno. Com base na mesma Resolução, se o conselheiro estiver sozinho num plantão, ele pode tomar decisões, porém, depois discuti-la no colegiado, para aprovação ou não. Todas as decisões do Conselho Tutelar deverão passar pela deliberação do colegiado, sob pena de nulidade dos atos praticados isoladamente, sem respeito ao quorum mínimo. As deliberações do colegiado interferem diretamente na eficiência das atribuições do Conselho Tutelar:

A partir da Lei 8069/90, através do Conselho Tutelar, de mera espectadora passiva a sociedade passou a assumir um papel decisivo na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, sendo que para o exercício desse fundamental mister, o legislador conferiu àquele órgão verdadeira parcela de soberania estatal, traduzida em poderes e atribuições próprias, que erigem o conselheiro tutelar ao posto de autoridade pública investida de função considerada pela lei como “serviço público relevante” (verbis – art 135 do citado Diploma Legal) (DIGIÁCOMO, 2000, p. 31).

É a sociedade participando ativamente da solução de problemas envolvendo crianças e adolescentes, pois anteriormente, estas atribuições centralizavam na pessoa do juiz, e depois do ECA, foram divididas com representantes da sociedade civil, o Conselheiro Tutelar. O artigo 262 do ECA afirma que enquanto não forem instalados os Conselhos Tutelares, as atribuições a eles conferidas serão exercidas pela autoridade judiciária.

O Conselheiro Tutelar não pode perder de vista que o Conselho Tutelar é um órgão colegiado, e que suas atribuições determinadas pelo ECA, somente poderão ser exercidas se forem resultado da deliberação desse colegiado. Digiácomo preocupa-se com o fato do conselheiro, sendo por desconhecimento ou medo de represálias, deixe de usar seus poderes e de proteger por vezes quem deveria proteger, tornando a intervenção ineficaz, além de que a instituição poderá vir a cair no descrédito (DIGIÁCOMO, 2000).

Assim, verificou-se novo apontamento sobre problemas no mecanismo institucional da criação do CT: entre a Lei e a prática social. Ainda há questionamentos quanto à identificação do Conselheiro Tutelar; quanto aos requisitos para ser candidato ou Conselheiro Tutelar: o que pode ou não ser exigido dele já que foi pensado num cidadão comum para defender os direitos das crianças e adolescentes; se com o grau de instrução exigido nos municípios apresenta condições de aplicar as medidas previstas no ECA. Outro requisito importante é a necessidade do Conselheiro Tutelar conhecer informática para utilizar o Programa SIPIA, e que nem todos possuem.

Ao fazer a Lei não se resolveu todos os problemas que estão centrados nas relações sociais, e o sistema de poder não mudou imediatamente. O processo é lento e gradual na construção deste novo aparato institucional. Do ponto de vista do novo pacto democrático que se fez, é na experiência que aparecem as contradições, porém sem negar o avanço em termos legais e sociais.

3.2 ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

As atribuições do Conselho Tutelar estão previstas no Título V, Capítulo II, Artigo 136 do ECA, e são elas:

I-atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art.101, I a VII;
 II-atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
 III-promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 b) representar junto a autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações;
 IV-encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
 V-encaminhar a autoridade judiciária os casos de sua competência;
 VI-providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
 VII-expedir notificações;
 VIII-requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança e adolescente quando necessário;
 IX-assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
 X-representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, parágrafo 3º, inciso II da Constituição Federal;
 XI-representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

Betiate (2007, p. 45) divide estas atribuições em três grupos, sendo o grupo A: Atribuições de Competência; o grupo B: Atribuições de Provocação; e o grupo C: Atribuições de Instrumento.

A - **Atribuições de Competência:** são aquelas ligadas diretamente à ação primária do atendimento à criança e ao adolescente como forma de prevenção, ou aquelas que já estão com seus direitos violados. São elas:

-I-**atender** as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art.101, I a VII;
 -II-**atender** e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
 -VI-**providenciar** a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
 -IX-**assessorar** o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (grifo nosso).

Das onze atribuições, estas são particulares e exclusivas do CT (com exceção da autoridade judiciária que poderá aplicar a medida caso assim preferir). Foram pensadas e instituídas para serem exercidas de forma colegiada, característica do CT, e a essência do serviço prestado pelo Conselho à comunidade.

No **inciso I** do artigo 136, o CT **vai atender as crianças e adolescentes que tiverem seus direitos violados e aplicar medidas de proteção.**

A autoridade do Conselho Tutelar para aplicar **Medidas de Proteção** deve ser entendida como 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 (CONANDA, 2001).

Conforme o artigo 98 do ECA, as medidas de proteção são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos no ECA forem ameaçados ou violados por omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis, e em razão de sua própria conduta.

A aplicação das medidas deve-se levar em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que preservem os vínculos familiares e comunitários (artigo 100). Aqui a lei revela claramente a defesa de uma outra forma de tratamento a ser dado à criança e ao adolescente, priorizando a convivência no seio de sua família, evitando assim o abrigo sem critérios.

As Medidas de Proteção estão previstas no Artigo 101, de I a VII, e são elas:

- I – encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante termo de responsabilidade;
- II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV – inclusão em programa comunitário ou oficial, de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII – abrigo em entidade⁵¹.

O artigo 22 do ECA deixa claro que é dever da Família, ou dos pais, o sustento, guarda e educação dos filhos menores de idade. Quando não cumprem com seus deveres estão ameaçando ou violando os direitos de seus filhos.

⁵¹ O inciso “VIII – colocação em família substituta”, não é atribuição do CT, e sim do Juizado da Infância e Juventude.

Conforme Seda (1999): A sociedade viola o direito da criança e do adolescente quando não participa ou se omite diante de seus olhos das mais variadas situações de injustiça, omissão e negligência social. Já o Estado pode ser entendido como a sociedade organizada, bem como qualquer das unidades territoriais que reúnem os municípios que a compõe. Quando o ECA fala do Estado, está se referindo à União, Estados membros e municípios, representados pelo governo federal e responsáveis pelas políticas públicas aos cidadãos.

Quando o Estado viola os direitos das crianças e adolescentes, é porque ele está deixando de cumprir o princípio da prioridade absoluta, garantida no ECA, no que se refere à oferta de serviços e Políticas Sociais Públicas que dêem conta das demandas sociais no campo da: saúde, educação, esporte, lazer, habitação, saneamento, trabalho, assistência social, e outros.

Segundo a proposta do ECA, um adolescente viola seu próprio direito quando, em razão de sua própria conduta, adota hábitos, usos e costumes incompatíveis com a ética e a solidariedade social, praticam atos anti-sociais ou de desproteção.

[...] em função de uma dada conduta – crime ou contravenção – reconhecida como ato infracional, possam vir a ter direitos ameaçados ou violados. Ao lado disto, entretanto, a mesma lei elege o princípio da *inimputabilidade*⁵² dos indivíduos entre 0 e 18 anos, tomada por base a reconhecida condição peculiar [...] (ENGEL, 1992, p. 282).

Conforme informações do Programa SIPIA:

Este agente violador é o mais difícil de ser caracterizado, pois antes de acusar a criança ou adolescente de ser o próprio agente da violação de direito, deve-se assegurar que, de fato, a violação não ocorreu pela intervenção de outros (PAULA, 2001, p. 240).

Certamente será difícil de fazer esta constatação, pois a criança ou o adolescente pode agir influenciado por vários fatores e causas: familiares, sociais, por doenças, entre outros. Assim vê-se a necessidade da interferência do responsável, para impedi-lo em suas ações prejudiciais, bem como encaminhá-lo

⁵² Diante de um ato infracional, as sanções ao adolescente estão previstas por legislação especial (o ECA), a serem aplicadas pelo Juizado; são as Medidas Sócio-educativas, e dentre elas a restrição da liberdade.

aos serviços públicos, inclusive ao CT, levando em conta sua condição especial de desenvolvimento.

Neste caso, o ECA também não está claro; do ponto de vista do novo paradigma: as crianças⁵³ e adolescentes são pessoas em desenvolvimento, e têm a família como a principal responsável pela educação, guarda e sustento, além das obrigações e responsabilidades da sociedade e do Estado; e entende-se também que a concepção bio-psico-social explica o indivíduo como resultado destes três fatores (então se um adolescente comete um ato infracional, ele não pode ser o único responsável).

O Parágrafo único do artigo 101 (Medidas de Proteção) diz que o abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para colocação em família substituta, e não implica em privação da liberdade. Ainda hoje, a sociedade cobra que a criança ou o adolescente, que estão com problemas ditos de comportamento, ou mesmo num ambiente familiar conflitante, sejam tirados de circulação, ou afastados da família e da comunidade, e colocados num abrigo. Inclusive o termo “menor” ainda é bastante utilizado por algumas instituições. Porém, a luta tanto do Conselho Tutelar, como dos principais órgãos envolvidos é constante, visando mudar o paradigma, a forma de ver e tratar os problemas relacionados à infância e adolescência.

Quanto ao inciso II do artigo 136: **“atender e aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando as medidas previstas no Artigo 129º, de I a VII”**, trata-se de uma ação inicial, que visa esclarecer os fatos e identificar possível violação de direitos, além de informar qual o procedimento e encaminhamento a ser feito. Não tem caráter clínico; o Conselheiro não é terapeuta familiar, nem psicólogo, nem assistente social. O aconselhamento poderá evoluir para uma advertência verbal ou escrita. Deve-se lembrar sempre que o Conselho não é um Programa de orientação familiar, nem de terapia de casais, ou orientador sexual de adolescentes, entre outros. O legislador não pensou nestas funções como requisitos para ser Conselheiro Tutelar. Esta atribuição exige que o Conselheiro aplique uma Medida aos Pais ou Responsáveis pela criança ou adolescente. Segundo Seda (1992, p. 17), aplicar estas medidas:

⁵³ Asseguram-se à criança até doze anos que comete um “ato infracional” a preservação de todos os seus direitos, sendo aplicadas pelo CT, as Medidas de Proteção, conforme prevê o artigo 105, 136 e 101 do ECA.

É exigir em nome da Constituição e do Estatuto, que em torno da família ou seu substituto (tutor, guardião, responsável por abrigo) se reúnam condições adequadas para o cumprimento do dever de assistência, criação e educação em relação a crianças e adolescentes.

Estas medidas estão previstas no Artigo 129 do ECA, de I a VII, e são elas:

- I – encaminhamento a programa oficial ou comunitário de promoção à família;
- II – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- III – encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- IV – encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- V – obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
- VI – obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;
- VII – advertência⁵⁴.

Nos casos previstos pelo artigo 136 do ECA, inciso “**VI – providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional**”, o Conselho irá cumprir a determinação judicial, e as medidas a serem aplicadas são as de proteção, como determinação de retorno escolar, contra turno, encaminhamento para psicólogo, psiquiatra, entre outras. O momento exato de o Conselheiro atuar nestes casos, é no final do processo. Quanto às Medidas aplicadas pelo Judiciário nos casos de ato infracional, são as Medidas Sócio-Educativas, e que não é da competência do CT.

Quando se tratar de **ato infracional cometido por criança**, aí sim o ECA, através do artigo 105, diz que o Conselho Tutelar vai aplicar medidas de proteção previstas no artigo 101; portanto não são medidas repressivas, mas de orientação, acompanhamento e encaminhamento⁵⁵.

Com relação ao **ato infracional cometido por adolescentes**, a lei diz que é atribuição da autoridade policial apurar a situação (a partir do artigo 171 do ECA). O Conselho Tutelar poderá intervir apenas quando o adolescente for de outra comarca (ou mesmo da cidade), mas que necessita de uma medida de proteção, como exemplo, o abrigamento; ou se o Conselho receber denúncia de maus tratos ocorrida por policiais ou na delegacia, o que não justifica, mesmo tendo o

⁵⁴ As medidas previstas nos incisos VIII – perda da guarda, no inciso IX – destituição da tutela, e no X – suspensão ou destituição do pátrio poder, não são medidas aplicadas pelo CT, mas sim pelo Juizado da Infância e Juventude.

⁵⁵ A Resolução nº 113 do CONANDA (de abril de 2006), no artigo 12 afirma que só o CT pode atender a criança que tenha cometido uma infração.

adolescente cometido ato infracional. Neste caso, o Conselho vai atender a ocorrência visando proteção do adolescente contra a violação de direitos.

A quarta Atribuição de Competência, é a **IX do artigo 136: “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”**. Betiate é severo em sua avaliação, e afirma que:

O município pobre em programas de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente ou que não possui políticas públicas para a infância e juventude verdadeiramente eficazes, provavelmente possui um Conselho Tutelar que não está fazendo valer esta atribuição, ou por negligência ou por desconhecer os mecanismos de construção e aprovação da proposta orçamentária (BETIATE, 2007, p. 85).

Porém, há vários outros fatores que interferem na eficácia da Política de Atendimento à criança e ao adolescente no município. A participação do CT nas decisões orçamentárias é sem dúvida indispensável, mas parece que ainda não é uma rotina nos municípios. A Política do setor é elaborada pelo CMDCA, e o município deverá elaborar os Programas Sociais para o enfrentamento das expressões da questão social. O CT ao participar das decisões orçamentárias, contribui com o diagnóstico da realidade na área, propostas de melhoria, mudanças e ampliação do atendimento.

Assessorar o Poder Executivo nas questões orçamentárias, na área da criança e do adolescente, exige passar por três momentos distintos: - Discussão do Plano Municipal, - Elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes orçamentárias, e - Elaboração da Proposta orçamentária. São processos complexos e que requerem assessoramento técnico para os Conselheiros Tutelares.

Retomando Betiate (2007), o segundo grupo de atribuições refere-se à:

B – Atribuições de Provocação: são assim consideradas, pois move a justiça. Como o CT não aprecia, nem julga os conflitos de interesse, em alguns casos deverá “provocar” o Poder Judiciário e ou o Ministério Público, para encaminhamento do caso que ultrapassa a competência do órgão. Uma vez encaminhado para o Ministério Público ou Juizado, o CT deverá acompanhar os desdobramentos do caso, como legítimo interessado em zelar pelos direitos da criança e do adolescente. São elas:

No Artigo 136, inciso III diz que para o CT – promover a execução de suas decisões poderá: “b) **representar** junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações”. As outras atribuições de Provocação são:

- IV – **encaminhar** ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V – **encaminhar** à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- X – **representar**, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no Art 220º, parágrafo 39º, inciso II da Constituição Federal;
- XI – **representar** ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

Quanto ao inciso III, do artigo 136, nas alíneas:

- a)⁵⁶ **requisitar** serviços públicos na área da saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; [e na alínea] b) **representar** junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações;

Seda (1992) afirma que a execução dos Programas, que depende o CT para cumprir com suas atribuições, é feita pela Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais. Ao CT caberá cobrar que esta política seja executada.

Assim, o CT requisita (e é uma “ordem” e não um pedido) um serviço público ou privado (dentro de suas competências), e caso esta deliberação não seja cumprida pelo agente ou órgão notificado, caberá ao CT a representação junto à autoridade judiciária, por descumprimento injustificado da deliberação. Representar é pedir providências cabíveis. O CT não pode “fazer justiça com as próprias mãos”, e sendo assim, deve encaminhar para o Poder Judiciário:

A autoridade, o agente público ou o funcionário que rejeitar a requisição pode ser processado na Justiça Criminal por cometer crime de impedir ou embaraçar a ação do membro do Conselho Tutelar no exercício de sua função, o que deve ser provado (*artigo 236 do ECA*), ou na Justiça da Infância e Juventude, por infração administrativa de descumprir, dolosa ou culposamente, determinação do Conselho Tutelar, tudo com amplo direito de defesa aos acusados (*artigo 249 do ECA*) (SEDA, 1999, p.53).

⁵⁶ Na divisão de Luciano Betiate, a alínea: a) do artigo 136, está nominada como Atribuição por Instrumento, conforme será tratado na sequência, porém no momento de explanação, não é possível separar as duas alíneas: a e b, visto que no processo dos encaminhamentos, uma depende da outra, como pode se verificado a seguir.

Desta forma, o CT só poderá exigir alguma coisa se houver uma lei que o autorize, e nestes casos, o ECA lhe dá poderes para requisitar serviços públicos; a requisição deve ser feita através de uma correspondência oficial ou formulário específico.

No caso do inciso **“IV – encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente”**, Seda (1992) diz que estes casos deverão estar enquadrados nos artigos 225 a 258 do ECA, que tratam sobre crimes praticados contra criança e adolescente, por ação ou omissão, sem prejuízo do disposto na legislação penal.

Conforme o ECA, os crimes podem ser em espécie e infrações administrativas. Estas infrações ou crimes podem ser cometidos nas instituições como: hospitais, polícia, escola, por ação ou omissão dos agentes, como por exemplo cita-se: privação da liberdade, constrangimento, negligência, situação vexatória ou exposição da imagem, exposição a perigos (armas, fogos), exploração sexual, violências, entre outros.

Além destes, o Código Penal Brasileiro indica outros crimes possíveis, que são os crimes contra a assistência familiar; como exemplos: o abandono material e intelectual (artigos 244, 266 e 247); entregar o filho aos cuidados de terceiros e ou em situação de risco pessoal e social (artigo 245). Neste sentido, os fatos deverão ser comunicados ao Ministério Público, pedindo as providências cabíveis.

No que se refere ao Ministério Público, mais uma das atribuições do CT, é a contida no inciso **“XI – representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder”**. Nos casos em que o CT intervém, aplica medidas e se não surte o resultado esperado, no que diz respeito ao dever dos pais de guarda, sustento e educação dos filhos, os pais estão sujeitos à perda ou suspensão temporária do poder familiar. A Promotoria move junto ao Judiciário, a competente ação relativa para a possibilidade da perda do poder familiar. Representar, segundo Seda (1992), é expor alguma coisa à alguma autoridade, e consiste em descrever a norma violada, identificar e mostrar como se corrige o desvio, pedindo providências cabíveis. Neste caso, o Promotor é legitimado pelo Estatuto para propor a ação de suspensão ou perda do poder familiar, perante o juiz competente.

Já no inciso V do Artigo 136º do ECA, tem-se: **“V – encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência”**. Este inciso fala da

capacidade do CT de “provocar” a autoridade judiciária no que se refere aos casos de sua competência. O Artigo 148º e 149º do ECA ins titui as competências do Juizado da Infância e da Juventude. Desta forma, os casos que chegam ao CT, que envolvem pedidos de adoção, guarda, tutela, destituição do poder familiar, entre outros, deverão ser encaminhados para a Autoridade Judiciária.

O inciso X refere-se a “– **representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no Art 220º, parágrafo 3º, inciso II da Constituição Federal**”:

Este inciso trata da capacidade do CT em provocar o Ministério Público, em nome da pessoa e da família nos casos onde os Direitos da Criança e do Adolescente estão sendo violados pelos meios de comunicação como televisão e rádio, conforme previsto no artigo 220º da Constituição Federal (BETIATE, 2007, p. 87).

Este artigo da CF estabelece os meios legais que garantem à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas e programações que contrariam as finalidades educativas, cultural, de respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família; bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente (SEDA, 1992).

Por fim, o terceiro grupo de atribuições é identificado pelo mesmo autor, como: **C – Atribuições de Instrumento**: estas atribuições devem ser usadas com muito critério.

Sua força é inquestionável. Qualquer órgão prestador de serviço público existente no município quando requerido pelo colegiado do Conselho Tutelar deverá responder de forma positiva sob pena de representação por parte do Conselho Tutelar (BETIATE, 2007, p. 48).

No inciso III, do artigo 136 do ECA, quando diz que a atribuição do CT é – **“Promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos na área da saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança”**⁵⁷. Quando o atendimento à requisição do CT é imediato, o direito violado é ressarcido e garantido. Porém, pode acontecer o contrário, a requisição quando não é atendida, na maioria dos casos é por inexistência ou oferta deficiente dos serviços ou políticas públicas. Nestes casos, o CT poderá encaminhar

⁵⁷ A explanação deste inciso já fora introduzido, pois se via como necessária na Atribuição por Provocação, e se repete por ser Atribuição de Instrumento.

representação à autoridade judiciária por descumprimento da deliberação do CT, para providências legais cabíveis, e em alguns casos visando solução imediata.

Segundo Digiácomo (2000):

As decisões do Conselho Tutelar, em tais casos, já são naturalmente dotadas de coercibilidade, obrigando seu destinatário a cumpri-la fielmente, independente de formalidade outra além da requisição ou notificação propriamente dita.

Deve também o CT encaminhar ao CMDCA, diagnóstico da realidade da demanda atendida, visando à ampliação ou implementação de políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente. Mais tarde este diagnóstico poderá ser utilizado para assessorar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária do município.

A requisição do CT denota a autoridade do órgão para aplicar o seu empenho funcional, e cabe às autoridades públicas, executar os serviços que estão sendo exigidos pelo CT.

[...] as decisões do CT postas a serviço dos interesses da criança e do adolescente não podem ficar no papel, como letra morta, pois havendo descumprimento injustificado de suas deliberações, pode o Conselho Tutelar representar junto à autoridade judiciária, para fazer com que suas decisões sejam respeitadas (CARVALHO, 1992, p. 417).

Outra atribuição do CT é a do inciso **“VII – expedir notificações”**: conforme Betiate (2007), é uma das ferramentas mais utilizadas no CT, e significa convocar os envolvidos na suspeita ou confirmação da violação dos direitos da criança ou do adolescente, e ou para dar ciência da deliberação do CT a quem possa interessar.

Quanto ao inciso **“VIII – requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário⁵⁸”**: o CT vai requisitar as certidões sempre que se fizerem necessárias, já que o documento de identificação é um direito de todos e de cidadania. Em especial, àqueles casos em que a família não tem condições para custear o valor da certidão, ou da 2ª via. O CT não é uma extensão do Cartório, e os casos devem ser verificados, até porque a Lei Federal nº 9534 de dezembro de 1997, isenta os custos para as pessoas carentes de recursos.

⁵⁸ Grifos nossos.

O principal objetivo desta atribuição é garantir o direito a toda criança e adolescente do registro civil, que garante sua existência legal. A ausência deste documento é considerada uma violação de direito, e deve ser combatida.

Outra atribuição do Conselho Tutelar (artigo 95 do ECA), bem como do Ministério Público e do Judiciário, é a **Fiscalização das Entidades** de atendimento à criança e ao adolescente, governamentais e não-governamentais referidas no artigo 90. Conforme Seda:

[...] o Conselho Tutelar pode, nos casos a que atende, fiscalizar as entidades governamentais que executam programas de proteção e sócio-educativos. Este poder de fiscalizar, entretanto não transforma o Conselho Tutelar, o promotor e o juiz em fiscais administrativos das demandas e dos programas. Administrativamente, quem fiscaliza são os agentes da Prefeitura, visto ser esta que comanda o município (SEDA, 1999, p. 52).

A atribuição de Fiscalização das entidades de atendimento, em geral é ainda pouco praticada, e as orientações atuais nos espaços públicos de debate, como Seminários e Conferências, é a de que seja cada vez mais utilizada, visando a eficácia e a qualidade dos serviços prestados na área e a garantia de Direitos Humanos, que foi também objetivo do legislador. É preciso exercitar, sair do discurso de que as coisas não vão bem, e investir na garantia dos direitos, inclusive através da fiscalização. A fiscalização é uma das propostas do SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Sócio-educativo), que visa a garantia de direitos humanos, através da diminuição dos direitos violados dentro das instituições de Medidas sócio-educativas, para adolescentes autores de ato infracional⁵⁹.

As entidades que devem ser fiscalizadas inclusive pelo CT⁶⁰, conforme o artigo 90 do ECA, são especificamente as que oferecem: orientação e apoio sócio-familiar, apoio sócio-educativo em meio aberto, colocação familiar, abrigo, liberdade assistida, semi-liberdade, internação. O CT deve preocupar-se com o que vai fiscalizar, o que vai observar, quais critérios utilizar, pois não é um fiscal do município, nem da Vigilância Sanitária; porém, detectando problemas desta natureza, poderá solicitar os serviços necessários para o atendimento adequado da

⁵⁹ Ver também a Resolução 113 do CONANDA, de abril de 2006, que Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, para a aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nas três esferas de governo.

⁶⁰ Também pela Vara da Infância e Ministério Público.

demanda. Todas as entidades de atendimento à criança e ao adolescente deverão ter registro e aprovação pelo CMDCA.

Se o CT encontrar irregularidades, poderá, dependendo do caso, notificar o responsável pelo Programa (artigo 136, inciso VII do ECA); comunicar o fato ao Ministério Público (artigo 136, inciso IV); ou Representar à autoridade judiciária (artigo 136 inciso V do ECA).

Encerra-se a discussão geral e teórica sobre as atribuições do Conselho Tutelar, parte-se para a realidade pesquisada empiricamente, o Conselho Tutelar de Ponta Grossa – Paraná.

3.3 CARACTERIZAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR EM PONTA GROSSA – PARANÁ

3.3.1 Considerações sobre o perfil sócio-político e sócio-econômico do Município

Com relação à gestão política em Ponta Grossa, o primeiro prefeito eleito do PMDB na cidade (1983/1987) foi Otto Santos Cunha. Em 1988/1992, pela coligação partidária PDC, PFL, e PL, foi eleito Pedro Wosgrau Filho. De 1993 a 1996, representando a coligação PFL, PL, PSDB, PDS e PRN, foi eleito Paulo Cunha Nascimento (BOURGUIGNON, 1997). Prefeitos que compuseram o perfil dos prefeitos do período, nas duas décadas mais importantes na história da transição democrática brasileira. Ponta Grossa também é impulsionada às mudanças, mesmo diante dos embates políticos tradicionalistas deste período.

Na área da criança e do adolescente surgiu na década de 1990 na cidade, o Movimento dos Meninos e Meninas de Rua; foram também criados os Conselhos Municipais de Saúde, de Assistência Social e o dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em 1996, os partidos tradicionais na cidade não conseguiram eleger o seu candidato, sendo derrotados por Jocelito Canto, representante da coligação PSDB/PMDB/PMN. Radialista, recém chegado do Rio Grande do Sul, tornou-se popular por realizar doações através da rádio, conquistando a maioria do eleitorado

pontagrossense. Apesar da expressão populista e clientelista de seu governo, rompeu com a tradição oligárquica em Ponta Grossa.

Porém, em 2000, o prefeito eleito foi o Professor universitário, antes Vereador em Ponta Grossa, Senhor Péricles de Holleben Mello, que representava a coligação PT/PMDB. Priorizou em seu governo, o incentivo à participação popular, através dos espaços públicos de debate, como os Conselhos, a criação do Orçamento Participativo, com os Conselhos de Vila e o Fórum geral do orçamento participativo. Nesta época, foram criados 26 Conselhos locais, reunindo lideranças na discussão dos problemas vivenciados pelos moradores nos bairros. Criou também o Lema “Cidade Viva”⁶¹.

Em 2004, o então prefeito se recandidatou à eleição, adotando a estratégia de aliar-se à Jocelito Canto, enfrentando o ex-prefeito Pedro Wosgrau Filho, da coligação PSDB/PFL (que fora prefeito de 1989 a 1992), e que obteve sucesso nesta disputa, assumindo a prefeitura em 2005 (gestão atual 2005/2008).

No que se refere à atual gestão, verifica-se que houve certa desmobilização nos espaços públicos como o Orçamento Participativo e os Conselhos Locais de Saúde. Siqueira (2006) analisou as experiências conselhistas nos setores de saúde e de assistência social em Ponta Grossa, e apontou para um perfil de gestão resistente em dialogar com a sociedade civil.

Com relação ao perfil sócio-econômico do município, o IBGE e o IPARDES⁶² fornecem dados significativos⁶³:

A cidade de Ponta Grossa conta com 306.351 mil habitantes (IBGE, 2007)⁶⁴. Com relação à construção do Índice de Desenvolvimento Humano – M: é elaborada com base na Média dos indicadores de educação (alfabetização e taxa de frequência escolar), saúde (longevidade) e renda da população. Tem particular

⁶¹ PONTA GROSSA, Secretaria de Governo e Recursos Humanos, Coordenadoria de Planejamento Estratégico, Coordenadoria de Mobilização e participação Comunitária, Secretaria de Finanças. **Caderno Especial: prestação de contas popular sobre o plano plurianual 2002-2005 e levantamento de prioridades gerais para a indicação de investimentos públicos.** Ponta Grossa, 2004.

⁶² IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IPARDES: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

⁶³ Disponível em:

<http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=84000&btOk=ok>. Acesso em 17 dez. 2007.

⁶⁴ Dados do IBGE, Contagem da População 2007. População residente em 1º de abril de 2007, segundo os municípios. Disponível em: <<http://64.233.169.104/search?q=cache:hld4-MStRN0J:www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/PR.pdf+ibge+dados+da+populacao+C3%A7%C3%A3o+de+Ponta+Grossa+-+Pr&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=2&gl=Br>>. Acesso em: 17 dez. 2007.

importância ao expor as desigualdades de forma abrangente e comparativa, e podem ser instigadoras da gestão pública.

Os índices variam de zero a um (um é a posição correspondente aos melhores valores). O IDH igual ou superior a 0,800, tem o desenvolvimento humano considerado alto, que é o caso de Ponta Grossa com 0,804 no ano de 2000, e que segundo o IPARDES, está acima da média do Estado (0,787), sendo considerado índice de alto desenvolvimento humano em comparação com outros municípios da região. Considera-se sua condição de município mais urbanizado e de pólo regional, assegurando a oferta de oportunidades de obtenção de renda e serviços, ainda que insuficientes. Em “[...] âmbito de Estado, o melhor desempenho está associado à realização de políticas públicas especialmente na área da educação” (IPARDES: BRDE, 2004).

Em relação à esperança de vida, para a qual a política de saúde tem papel importante (além de outras que asseguram a qualidade de vida), levando em conta que a dificuldade é maior para consolidar as condições sociais que contribuem para os ganhos nesse indicador, ocorre o mesmo na educação, e Ponta Grossa supera a média estadual (IPARDES: BRDE, 2004).

Quanto ao grau de urbanização, comparado à população total, 97,47% reside na área urbana. Restando apenas 2,53% da população na área rural. Conforme Nascimento e Matias (2007), em pesquisa realizada em 2006, na cidade de Ponta Grossa, verifica-se que a partir da década de 1970, o processo de modernização da agricultura paranaense contribuiu para a migração de trabalhadores para os centros urbanos, além do intensificado processo de industrialização. “Em 2004, aproximadamente 58.728 pessoas, 20,4% do total da população urbana, moravam em favelas na cidade”. [...] “Foram identificados 117 aglomerados, em tamanhos diversos, distribuídos em diversas vilas da cidade⁶⁵”.

“A renda per capita é o componente que expressa a maior dificuldade dos municípios no sentido de criar condições de bem-estar para a população através da geração de emprego e renda”. É revelada pelos baixos níveis de renda municipal

⁶⁵NASCIMENTO, Ederson e MATIAS, Lindon Fonseca. Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis, Brasil, 21-26 abril 2007, INPE, p. 5419-5426. Sensoriamento remoto aplicado ao mapeamento das áreas de favelas na cidade de Ponta Grossa (PR). UEPG e UNICAMP. Disponível em: <<http://marte.dpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2006/11.16.01.02/doc/5419-5426.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2008.

relativa à média paranaense; Ponta Grossa e Carambeí se sobressaem com taxas inferiores à média do Paraná, que é de 20,9% (IPARDES: BRDE, 2004).

Ainda conforme o IPARDES:

Pessoas em situação de pobreza é a população calculada em função da renda familiar *per capita* de até 1/2 salário mínimo. Os dados referentes a Situação de Pobreza são provenientes dos microdados do Censo Demográfico (IBGE) e das Tabulações especiais feitas pelo Ipardes.

Deste modo, Ponta Grossa (dados de 2000) conta com 18,55% da população vivendo em situação de pobreza, com menos de meio salário mínimo.

No Relatório consolidado do Programa Bolsa Família⁶⁶ em 21/07/2005, no Estado do Paraná, tem-se registrado para Ponta Grossa, como beneficiários na cidade, o número de 14.244 famílias atendidas; levando em conta que 20% da população urbana mora em favelas, isto é, em situação de vulnerabilidade social (quase sessenta mil pessoas). Se dividir sessenta mil pessoas por quatorze mil famílias acompanhadas pelo referido Programa, tem-se um número aproximado de quatro membros por família.

Assim, o quadro sócio-econômico do município reflete as desigualdades sociais, expressas nas questões sociais, e consequentemente demandas por serviços públicos em várias áreas, em muitos casos apresentadas ao Conselho Tutelar.

3.3.2 O processo de implantação do Conselho Tutelar em Ponta Grossa

Com relação à implantação de Conselhos Tutelares nos municípios do Estado do Paraná, segundo dados do CEDCA⁶⁷ (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná): dos 399 municípios cadastrados, 379 estão em pleno funcionamento; um está desativado, cinco estão sem articulação, nove em

⁶⁶ Disponível em:

<http://bfa.datasus.gov.br/w3c/consolidados/rel_estado_info_gerais_bfa.asp?uf=PR&vigencia=9®iao=SU&desvig=1%C2%AA%20Vig%C3%AAncia%20de%202005>. Acesso em: 05 ago. 2008.

⁶⁷ Informações colhidas junto ao CEDCA, através da funcionária Sra. Débora Gioppo, no dia 27/10/06.

eleição, três em fase de implantação, e dois municípios ainda não têm Conselho Tutelar.

Conforme dados da pesquisa de Costa (2007b), o índice de implantação dos Conselhos Tutelares nos municípios do Paraná, em 2004, chega a 97,23%, diferente dos outros estados do Brasil, por ser uma das taxas mais elevadas de implantação.

Inicialmente, a criação dos Conselhos Tutelares no Paraná refletia a mobilização e organização da sociedade que visava a implantação do órgão de defesa. Em seguida, o CEDCA criou critérios para o repasse de verbas na área aos municípios, e um deles era a obrigatoriedade da criação do CMDCA, Conselho Tutelar e FIA, através de Lei Municipal. Mais tarde o Ministério Público do estado, em conjunto com o CEDCA, começaram a cobrar dos municípios uma declaração que comprovasse o funcionamento do órgão no município, e assim estaria habilitado a receber recursos estadual e nacional para programas de atendimento a situações de risco social:

[...] 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 (COSTA, 2008b, p.130).

Por outro lado, tem-se hoje um índice elevado de Conselhos Tutelares criados e em funcionamento. Diante destes fatos, outra discussão é a qualidade do funcionamento do órgão.

Ponta Grossa, cidade com 306.351 mil habitantes, conta com dois Conselhos Tutelares instalados e em funcionamento. O CONANDA (2001) recomenda que a cada 200.000 habitantes tenha ao menos um Conselho Tutelar; portanto, o município está inserido na recomendação.

Neste momento, o objetivo principal é analisar aspectos relevantes da história da criação dos dois Conselhos Tutelares em Ponta Grossa, as condições de estrutura e funcionamento atual do órgão de ação protetiva e de tamanha importância na garantia dos direitos da população infanto-juvenil na cidade. Esta caracterização se tornou possível através da pesquisa documental (atas, decretos, registros, ofícios, diagnósticos e monografias), especialmente junto ao CMDCA, que tem arquivado os principais momentos das candidaturas, eleições e criação dos

Conselhos Tutelares e do relato da técnica de Serviço Social do CMDCA⁶⁸, a qual acompanhou a história e processo da criação e implantação, desde 1992, além de documento arquivado na UEPG e nos próprios Conselhos Tutelares.

Assim que foi promulgado o ECA, em julho de 1990, a UEPG, em agosto do mesmo ano, através do Departamento de Serviço Social, por meio de um Projeto Extensionista denominado: “A questão do menor carente em Ponta Grossa”, Coordenado pela então Professora Lúcia Cortes da Costa⁶⁹, e uma equipe de estagiárias, iniciou as primeiras discussões sobre a recente Lei, com a população alvo: comunidade local, associações de moradores, usuários das unidades de saúde, instituições filantrópicas e assistenciais, e Assistentes Sociais de Ponta Grossa (a estas profissionais foi promovido um curso), entre outros. O relatório descreve o impacto que o documento legal causou nos segmentos responsáveis pela assistência à criança e adolescente em Ponta Grossa; reações de descrédito, visto como utópico, genérico e de difícil operacionalidade.

Como proposta mais ampla, em 10/09/1990, em conjunto com o SEJA (hoje SETA: Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social) foi realizado o “I Encontro Regional sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente”⁷⁰. A discussão foi em torno da criação dos Conselhos e da implantação da nova proposta de política de atendimento na área da criança e do adolescente. Esse encontro teve repercussão estadual.

A partir da participação no Encontro, o então Vereador Luís Carlos Sebastião, convocou representantes de vários segmentos da comunidade para discutir a recém promulgada Lei Federal, o ECA (Lei 8069/90). Estes segmentos participantes eram interessados e envolvidos na área da criança e do

⁶⁸ A Assistente Social Rose Cordeiro Bortolini construiu o histórico do CMDCA, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista na Área da Criança e do Adolescente, pela UEPG, em 2001, cujo Título: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: exercício democrático da sociedade civil na construção dos direitos da criança e do adolescente; reuniu importantes informações sobre a criação do CMDCA e da forma de organização e processo das primeiras eleições do Conselho Tutelar em Ponta Grossa.

⁶⁹ Hoje Doutora em Serviço Social, e Professora do Departamento de Serviço Social, bem como do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG. Dados obtidos do Relatório do Projeto: “A questão do menor carente em Ponta Grossa” de novembro de 1991, arquivado na PROEX (Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários – UEPG). Foi executado de agosto de 1990 a agosto de 1991.

⁷⁰ Parceria entre a Universidade Estadual de Ponta Grossa e SEJA: Secretaria do Estado da Justiça, Trabalho e Ação Social. Encontro que a autora desta dissertação de mestrado também participou como ouvinte.

adolescente⁷¹, e que a partir deste Comitê - que se reunia semanalmente – iniciaram estudos para conhecer o ECA. Foi elaborada então a minuta da Lei Municipal, visando a criação do CMDCA e Conselho Tutelar, e em seguida, a aprovação através do Requerimento nº 485/91 (de 10/09/1991)⁷².

O Projeto Extensionista buscou um trabalho articulado com as instituições sociais e assistenciais do município e um permanente contato com a Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, especialmente através do Departamento de Serviço Social da Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social, Câmara dos Vereadores, Juizado de Menores, União das Associações de Moradores. As escolas municipais também receberam informações sobre o ECA (em encontros organizados pela prefeitura) e foram convidadas para o I Encontro Municipal que se realizou em 06 e 07 de junho de 1991.

Este encontro teve a participação expressiva de vários segmentos da comunidade, como da Polícia Militar, Escolas Municipais, várias Instituições assistenciais, representantes da Associação dos Advogados do Brasil, da Associação Comercial e Industrial, entre outros. Dele saíram propostas que, no mês de julho, foram encaminhadas para a Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social, que se encontrava diretamente ligada ao referido processo, bem como ao prefeito municipal Senhor Pedro Wosgrau Filho.

Em 17 de dezembro de 1991, a Câmara Municipal de Ponta Grossa decretou a Lei nº 4667/91, e o Prefeito Municipal a sancionou. A Lei dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e assim a criação do CMDCA e o Conselho Tutelar.

Em 1992 foi iniciada a estruturação do CMDCA: a data oficial da posse foi dia 26/02/1992 pelo então prefeito Pedro Wosgrau Filho (informação colhida na Ata nº 01 do CMDCA); e vinculado à Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social,

⁷¹ Conforme relato da Assistente Social Rose Cordeiro Bortolini (do CMDCA): Representantes da Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Da Câmara Municipal, Fundação Proamor de Assistência ao Menor, Obras Sociais da Cúria Diocesana, Comunidade Evangélica, Espírita, Secretaria da Justiça, Trabalho e Ação Social União das Associações de Pais e Mestres de Ponta Grossa, Delegacia de Proteção ao Menor, Instituto Educacional Duque de Caxias, União das Associações de Moradores de Ponta Grossa, e um representante da Organização dos Advogados do Brasil. E que depois, em 1992 estas representações vieram a fazer parte da composição do CMDCA, conforme relatos das primeiras atas do referido Conselho.

⁷² Requerimento mencionado na Monografia do Curso de Especialização em “Políticas de atendimento à criança e adolescente” em 2001, citado pela autora, a Assistente Social do CMDCA: Rose Cordeiro Bortolini, e que consta nas Referências.

iniciou seus trabalhos no Centro de Ação Social. O primeiro presidente do CMDCA foi o advogado Dr José Eli Salamacha.

Conforme a Ata nº 12 do CMDCA, em 03 de junho de 1992, o órgão fez sua primeira reunião na sede própria, na “Concha Acústica”, na Praça Barão do Rio Branco. Nesta reunião, a pauta principal foi a Eleição do Conselho Tutelar e as instalações de Comissões Especiais para a criação do Conselho Tutelar. O Sr Wilson Jerônimo Comel, advogado e também membro do CMDCA, foi o relator do anteprojeto que regulamentava a eleição do Conselho Tutelar. Foi questionado pelos Conselheiros Municipais presentes, o artigo 11º, que tratava da seleção dos candidatos ao CT; porém, a ata não explica, mas em seguida fala da preocupação do presidente do CMDCA com o ônus que o município pudesse vir a ter no processo da eleição.

Aqui se subtede que foi discutida a possibilidade de eleições diretas através da comunidade, mas para não gerar despesas ao município, foi mais tarde deliberada eleição por um Colégio de Representantes. Nesta época, o CMDCA já recebia dados e informações sobre todos os problemas relacionados à criança e ao adolescente, e sentiam as primeiras dificuldades. Estes fatores contribuíram para a agilização do processo de criação do CT.

A Ata nº 13 do CMDCA de 17 de junho de 1992 teve, entre outros assuntos, como pauta: A leitura e aprovação do anteprojeto de regulamentação para a escolha dos membros do CT e a apreciação e aprovação das Comissões Especiais. Após a leitura, o texto foi discutido pelos conselheiros. O problema estava no artigo da Lei Municipal, que estabelecia a escolha dos membros do CT pela Câmara Municipal e que colidia com a Lei Federal (o ECA, artigos 132 e 139). Pois os membros do Conselho Tutelar devem ser escolhidos pela comunidade local e não pelos vereadores, como se pretendia. Foi manifestada a ilegalidade do artigo, e sugerida a apresentação de um anteprojeto de Lei pelo CMDCA à Câmara Municipal, visando reformular a lei. O artigo 1º da Lei dizia que o CT seria composto de cinco membros, escolhidos pelos vereadores da Câmara Municipal, para o mandato de três anos.

Nesta mesma reunião ficou deliberado, em plenário, a Regulamentação da Escolha dos Membros do Conselho Tutelar. E o CMDCA reformulou o texto da seguinte forma: “Artigo1º - O CMDCA indicará como candidatos, para fins previstos neste artigo, 20 (vinte) nomes previamente selecionados entre os inscritos, nos

termos deste Regulamento". No parágrafo 2º deste mesmo artigo, dizia que cada vereador poderia votar em cinco candidatos.

Após a constatação de que havia falhas na Lei Municipal recém criada, em julho de 1992 sofreu alterações, e foram feitas tentativas de adequação, conforme determina o ECA, no que diz respeito ao processo de escolha dos membros do CT, e quanto aos requisitos para candidatura à função de Conselheiro Tutelar.

Eram as primeiras experiências, e poucos os políticos com intenções claras a respeito da necessidade de implantação do órgão; outro fator importante de dificuldade foi o próprio desconhecimento do ECA no processo de implantação do CT e operacionalização da Lei. Deste modo, ocorreram falhas no processo, e que foram sendo discutidas e modificadas conforme pode-se verificar.

Finalmente, em Reunião do CMDCA (Ata n º17, de 29/07/1992), resolveu-se que os membros do CT seriam escolhidos por um Colégio de Representantes⁷³ da comunidade, composto por segmentos organizados do município e representantes das entidades não-governamentais de atendimento à criança e ao adolescente, com a fiscalização do Ministério Público⁷⁴. Segundo a Assistente Social do CMDCA, Rose Cordeiro Bortolini, foi assim decidido, diante das dificuldades da época e tempo curto, com custos para uma eleição direta.

A Lei 4667/91 foi então revisada pela Lei 4771, de 02/07/1992. Cento e vinte e três entidades foram inscritas e credenciadas para votação. (Conforme a Ata nº 21 do CMDCA, de 17/09/1992).

⁷³ Representantes das entidades de atendimento à criança e ao adolescente, entidades religiosas, clubes de serviço, Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, órgãos de segurança pública e de segurança armada do município, entre outros. Esta mudança na Lei Municipal 4667/91, ocorreu no artigo 24.

⁷⁴ Em 1995, com a nova gestão municipal, a mesma Lei passou por novas alterações, através das Leis nº 5186, 5231 e 5336 (como se pode verificar no texto legal da referida Lei Municipal 4667/91) inclusive por melhoria salarial ao Conselheiro Tutelar, que passou para o correspondente ao nível 15 do quadro de pessoal da prefeitura e constado na lei, além da vinculação à Secretaria Municipal de Ação Social. Depois em 1996, novamente a lei sofreu alterações por duas vezes, e dentre elas, a elevação da remuneração do Conselheiro Tutelar, do nível 15 para o nível 16, e incluiu gratificação natalina (o correspondente ao 13º salário), através da Lei nº 5738 e 5742. Em 2001, nova atualização através da Lei nº 6815, e, em 2002, através da Lei nº 6946.

3.3.3 O primeiro Conselho Tutelar

A primeira eleição aconteceu no dia 30/09/1992, devendo votar apenas os titulares⁷⁵; porém, durante a contagem verificou-se uma falha técnica – ao invés de serem computados 123 votos, foram contados 125 votos – concluindo-se então que dois suplentes votaram. A votação foi anulada e agendada para o dia 07/10/1992 conforme a Ata nº 24 do CMDCA, datada de 01/10/1992. Conforme informações contidas na ata de eleição do CT (registradas em livro ata específico das eleições e posses do CT, arquivado no CMDCA) a eleição transcorreu normalmente, totalizando os 123 votos, dentre eles, seis abstenções, um voto nulo e um voto em branco.

A posse do CT aconteceu no dia 12/10/1992, na Câmara Municipal de Ponta Grossa (conforme a ata de posse). Segundo a Sra Francisca Isabel de Oliveira Maluf, ex-conselheira tutelar nos dois primeiros mandatos e atualmente presidente do CMDCA, a primeira sede do Conselho Tutelar em Ponta Grossa, cedida pelo município, foi num prédio antigo, na Rua Cel Dulcídio, nº 395 (ou pelo menos as primeiras reuniões, no primeiro mês do CT aconteceram neste endereço)⁷⁶; em seguida, foi para a Concha Acústica, na Praça Barão do Rio Branco, onde já funcionava o CMDCA. A Ata nº 26 do CMDCA datada de 04/11/1992 relata que nesta data, o CMDCA e CT já funcionavam juntos no mesmo prédio da Concha Acústica, portanto menos de um mês depois⁷⁷.

A partir da posse, o Conselho Tutelar elaborou um Regimento Interno (em 09/11/1992 em que consta a primeira reunião no Livro Ata do CT), com base no ECA, para nortear o trabalho. Estruturou-se através dos cargos: presidente, secretário e tesoureiro, eleitos por maioria de votos entre o próprio colegiado. Ao Presidente cabia a representação nos eventos, em juízo ou fora dele, assinatura da

⁷⁵ Membros representantes das Instituições que compunham o Colégio de Representantes inscritos no CMDCA para a votação.

⁷⁶ As informações a respeito do endereço da primeira sede do CT, bem como da composição funcional inicial, foram fornecidos verbalmente pela Sra Professora Francisca Isabel de Oliveira Maluf, ex-Conselheira Tutelar nos dois primeiros mandatos, e atualmente Presidente do CMDCA em Ponta Grossas, e confirmadas posteriormente nas atas do CMDCA e do CTL.

⁷⁷ No Livro Ata nº 1 do primeiro CT consta que aos nove dias do mês de novembro de 1992, em reunião ordinária do CT, foi aprovado o Regimento Interno do Conselho, e consta nesta data o endereço do mesmo, na Rua Cel Dulcídio, 395, Centro. Percebe-se aí uma diferença de datas entre a Ata nº 26 do CMDCA e a Ata nº 1 do CT, quanto à mudança de endereço deste órgão. Conclui-se então que as primeiras reuniões do CT foram no prédio da Rua Cel Dulcídio, nº 395, sendo que pouco menos de um mês depois foi para a Concha Acústica. Nas Atas do CMDCA consta que o prédio da Rua Cel Dulcídio iria passar por reforma, e depois da reforma tornou-se a sede oficial do CMDCA, e o CT ficou instalado na Concha Acústica.

correspondência oficial, recebimento de recursos financeiros e assinatura dos cheques, juntamente com o tesoureiro. O registro das atas das reuniões fica por conta do Secretário e a realização de pagamentos e contabilidades fica por conta do Tesoureiro. Neste Regimento, também foram definidas questões sobre as deliberações do plenário, as formas de reuniões (ordinárias, extraordinárias e solenes), o sistema de escala de plantões do CT, entre outros.

Logo, o CMDCA mudou-se para o novo endereço, sita à Rua Cel Dulcídio, nº 395, Centro, onde funciona até hoje. A Ata nº 27, do CMDCA, conta que em 18/11/1992, este já estava trabalhando separado do CT. A prefeitura repassou o mobiliário e um auxiliar administrativo para o CT. Inicialmente a funcionária de serviços gerais trabalhava para os dois Conselhos; na sequência cada um recebeu um funcionário.

Em 1995, o município liberou uma profissional de Serviço Social para trabalhar no CT, assessorando os Conselheiros. Aproximadamente em 2001, uma psicóloga voluntária atendeu por algum tempo, uma vez por semana, os casos acompanhados pelo órgão e que se faziam necessários. Após a saída da primeira Assistente Social, o CT teve, a partir de outubro de 1999, teve outras duas Assistentes Sociais para assessorar os Conselheiros até agosto de 2002⁷⁸, portanto, durante sete anos. Depois desta data, a prefeitura não cedeu mais profissional para trabalharem nos Conselhos, apesar dos pedidos. O CT foi pensado pelo legislador para atuar assessorado por uma equipe técnica, pois são cidadãos comuns na defesa dos direitos das crianças e adolescentes; se não tem assessoria, como fica a qualidade dos serviços prestados?

Nos anos seguintes, à criação do CMDCA e CT, os segmentos governamentais e não-governamentais envolvidos mobilizaram-se na definição de políticas públicas para a área, nos setores de educação, saúde, combate e prevenção à violação de direitos e orientação contra todos os tipos de violência, entre outras ações.

Em outubro de 1995 venceu os três anos de mandato do primeiro CT, porém, a segunda eleição só foi realizada em 02 de abril de 1996, três anos e seis meses depois da primeira eleição, e a posse aconteceu em 08/04/1996. Quatro, das

⁷⁸ Uma de cada vez. A mestranda autora desta Dissertação foi Assistente Social do CT durante o período de dezembro de 2000 a agosto de 2002.

cinco conselheiras eleitas no primeiro mandato foram reconduzidas à função⁷⁹. Votaram duzentos e onze representantes das entidades governamentais e não-governamentais para elegerem os Conselheiros Tutelares; quase o dobro de votantes em relação à primeira eleição.

Mas as dificuldades continuavam devido ao espaço para prestar um bom atendimento à comunidade. Em 1996, o CT mudou-se para um novo espaço, uma casa situada à Rua Francisco Ribas, 375, no Centro, onde até hoje funciona no local o denominado Conselho Tutelar Leste (denominação a partir de outubro de 2002, quando foi criado o segundo CT).

Conforme registros do CMDCA, o primeiro Departamento da Criança e do Adolescente foi criado no governo Paulo Cunha Nascimento (de 1993 a 1996). A partir daí, foram criados vários Programas na área. Nesta época, o CMDCA discutia em suas reuniões a necessidade da criação de mais um CT, e o propósito de elegê-los em 2002.

Em reunião ordinária do CMDCA, datada de 19/05/1999 (Ata nº 151), além de outros assuntos, os conselheiros trataram da proposta de Alteração da Lei 4667/91, solicitando a vinculação do CMDCA ao gabinete do prefeito, e, conseqüentemente, ao CT; o que seria o mais correto no sentido de não prejudicar a autonomia nas decisões dos órgãos, nem gerar vínculo de subordinação. Porém, no governo Jocelito Canto (de 1997 a 2000) foi promulgada a Lei nº 5733, que cria a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente, a qual entrou em vigor em janeiro de 1997⁸⁰, e, por este motivo, o prefeito, o assessor direto e alguns profissionais entendiam que a vinculação para assuntos administrativos e repasse de recursos municipais ao CMDCA e CT teria que ser àquela Secretaria. E que a proposta de modificação da Lei neste sentido seria vetada pelo executivo.

A proposta de Lei deveria entrar em votação até 10/06/99, caso contrário, não haveria tempo hábil para eleição do CT. Outra proposta que constava no Projeto de Lei⁸¹ era no Artigo 34, cuja redação era a seguinte: “Os membros do Conselho Tutelar serão escolhidos em sufrágio universal e direto, pelo voto facultativo e secreto”. Proposta democrática e participativa que até hoje não vingou. Outra

⁷⁹ O processo de inscrições para a segunda eleição do Conselho Tutelar, organizado pelo CMDCA está registrado em Ata de Reunião extraordinária para comprovação e deliberação dos candidatos à eleição do Conselho Tutelar em 05/03/1996 no Livro Ata específico das eleições e posse do CT. O mesmo ocorreu em 02/04/1996 na Ata da sessão de escolha dos membros do CT (eleição).

⁸⁰ Foi considerado o Prefeito Amigo da Criança, pela Fundação Abrinq.

⁸¹ Cuja relatora foi a Vereadora Selma Schons.

discussão foi a possibilidade da criação do Fórum DCA (dos Direitos da Criança e do Adolescente, e que envolve as organizações não-governamentais).

Quanto aos requisitos e registros das candidaturas do CT, se exigia os três que constam no ECA (artigo 133), e acrescentava-se experiência comprovada na área da criança e do adolescente, por dois anos, nos últimos cinco anos, conhecimentos dos direitos da criança e do adolescente, da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, que seriam comprovados através de uma prova escrita, curriculum vitae, e gozo dos direitos políticos.

Em relação aos direitos sociais do Conselheiro Tutelar, se propunha (além da remuneração com base no nível 16 da prefeitura), no parágrafo primeiro constava o adicional de insalubridade, entre outros. Depois de tantas discussões, a lei não sofreu alterações; a eleição continuou através do Colégio de Representantes, os requisitos para candidatura permaneceram os mesmos, e o CMDCA e CT vinculados à Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente. O documento ou o Projeto de Alteração da Lei foi devolvido ao CMDCA, e a mesma lei em vigor foi utilizada no processo da eleição do CT, com alguma revisão. Verificam-se então as possibilidades de avanços e os recuos no processo democrático que envolveria a participação mais ampla da comunidade.

Em abril de 1999 finalizou-se a segunda gestão, e a eleição novamente ocorreu seis meses depois de completar o terceiro ano de mandato, desta vez com a justificativa de que o processo legal deveria ocorrer em setembro e a posse em 12 de outubro; a prorrogação constou no texto revisado da Lei Municipal, aprovada pela Câmara Municipal em 23/06/1999 (no artigo 62). A terceira eleição ocorreu normalmente e no dia 30/09/1999. Votaram 208 pessoas do Colégio de Representantes, e teve sete abstenções (conforme Ata da eleição).

O governo Jocelito Canto priorizou publicamente a área da criança e do adolescente em seu mandato. Vários programas foram criados, dentre eles, a Central de Atendimento à Criança e Adolescente, a qual coordenava o Programa SOS Criança e o Programa Ronda Educativa Especial (abordagem de rua, criado neste governo); na Central também funcionava o Abrigo temporário. Reorganizou os já criados Núcleos de Integração da Criança e do Adolescente, depois denominados de Cata-ventos, para atender a demanda em período de contra turno.

Segundo informações colhidas em 2007, junto a Assistente Social do CMDCA, Rose Cordeiro Bortolini, os Conselheiros de Direitos da Criança e do

Adolescente debateram sobre os prós e contra de uma eleição direta para o CT, e concluíram que o processo de candidatura, divulgação e eleição seriam morosos, demandaria custos altos e estrutura para organização. Constataram ainda que, a cada dois mandatos, a eleição do CT aconteceria na mesma época das eleições municipais e estaduais. Então pesquisaram os processos de eleições em outros municípios, verificaram possibilidades e concluíram que continuariam com o mesmo processo de eleição, através do Colégio de Representantes.

3.3.4 A criação do segundo CT de Ponta Grossa – Pr: o Conselho Tutelar Oeste

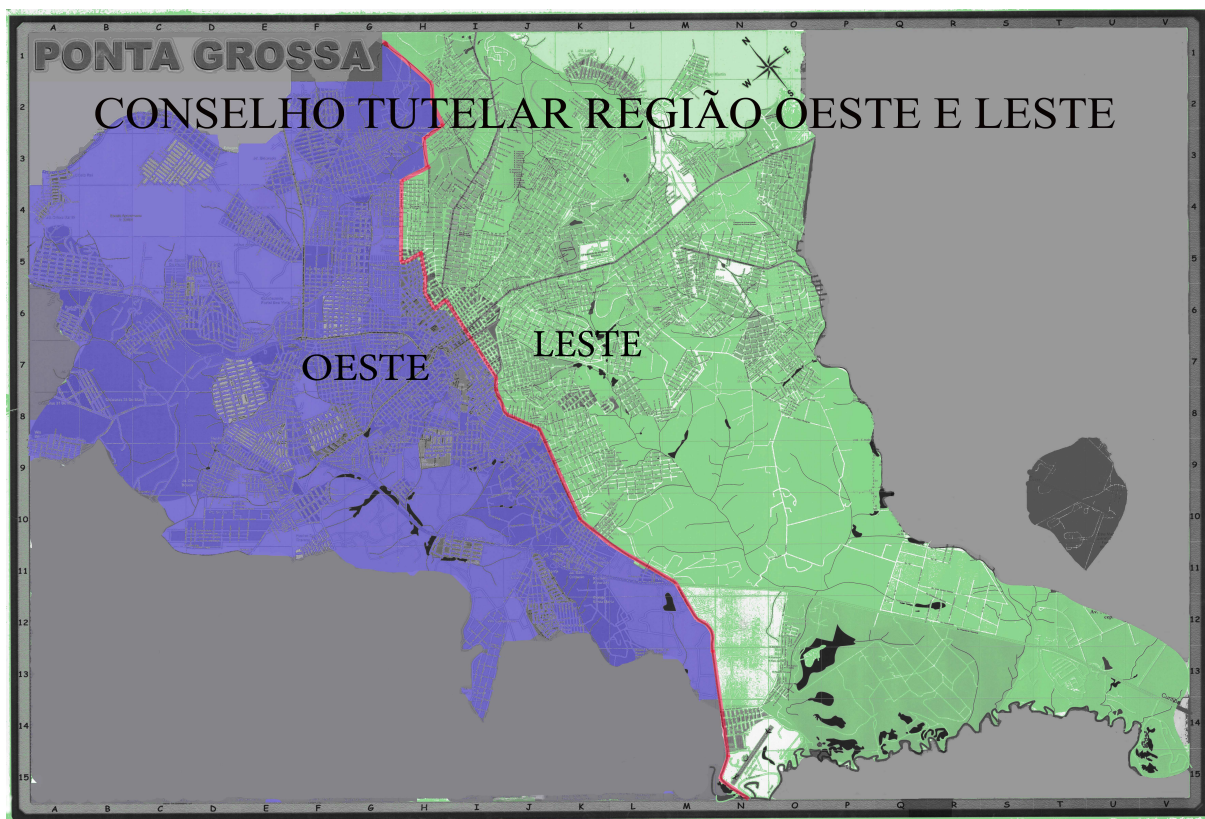
Na deliberação do CMDCA, em “Reunião Ordinária datada de 06/03/2002”, com base no ECA e na Lei Municipal, foi decidido sobre a criação de mais um Conselho Tutelar na cidade de Ponta Grossa, bem como a divisão territorial de atendimento dos dois Conselhos.

Soares (1992) explica que é possível dois ou mais CT funcionarem no mesmo município, mas é preciso que cada qual tenha sua área de atuação, para não burlar a característica de autonomia de um ou de outro CT. Por isso é necessário definir a circunscrição de cada um.

A Portaria nº 005/2002, do CMDCA, em plenária do dia 02/08/2002, demarca a cidade da seguinte forma: Região Leste da cidade e Região Oeste:

Subindo a estrada de Palmeira, passa pelo Clube Lagoa, pega a Visconde de Mauá, Rua Silva Jardim, Rua Santana, Rua Pinheiro Machado, UEPG, vira na Rua Riachuelo e entra na Bonifácio Vilela até a Rua Francisco Ribas, segue até a Rua Francisco Camerino, vira a esquerda até a Rua Anita Garibaldi e segue rumo norte até o final do município.

Conforme demonstrativo nos Mapas:



FONTE: Divisão do CMDCA – Organização da autora.

Em Junho de 2002, o CMDCA criou uma Comissão Eleitoral para a eleição dos dois Conselhos Tutelares; neste momento o CT da região Leste e CT da região Oeste. Em 30 de setembro de 2002 aconteceu a eleição para os dois Conselhos Tutelares, e em 12 de outubro de 2002 tomaram posse dez Conselheiros Tutelares e titulares, para os dois Conselhos Tutelares (além dos suplentes). O Conselho Tutelar já existente a partir daí passa a ser denominado de Conselho Tutelar Leste – CTL, e o recém-criado, denominado de Conselho Tutelar Oeste – CTO. Nesta eleição em 2002 votaram 533 representantes das entidades governamentais e não-governamentais (conforme o Livro Ata das eleições do CT, arquivado no CMDCA).

O segundo CT começou a funcionar logo após a posse, no dia 12/10/2002, e nos primeiros quinze dias, os dez conselheiros trabalharam juntos na sede central, até que fosse organizada a sede do CTO, locada pela prefeitura desde o início, sita à Rua Avenida João Manoel dos Santos Ribas, 865, na região de Nova Rússia.

A quinta eleição dos Conselhos Tutelares Leste e Oeste foi discutida nas reuniões do CMDCA desde o primeiro semestre de 2005. Em reunião datada de 08/08/2005, a Comissão eleitoral do CMDCA decidiu, após avaliações das inscrições, sobre os candidatos à eleição do CT.

A eleição ocorreu normalmente em 30/09/2005, conforme determina a Lei Municipal, com a fiscalização do Ministério Público, e votaram 374 representantes entre os governamentais e não-governamentais dos cadastrados pelo CMDCA durante o processo (conforme consta no Livro Ata das eleições dos CT, arquivado no CMDCA)⁸².

A posse aconteceu no dia 12/10/2005, na Câmara Municipal. Participaram várias autoridades, como o Secretário Municipal da Assistência Social, o qual representou o Excelentíssimo prefeito Pedro Wosgrau Filho, o Presidente do CMDCA e Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Promotor da Infância e Juventude, entre outras autoridades e convidados.

Assim, depois de várias revisões na Lei Municipal 4667/91, o CMDCA persistiu com o mesmo processo de escolha dos membros do CT, ou seja, a eleição através do Colégio de Representantes da comunidade (artigo 24 da referida Lei). A eleição ocorre através do voto indireto, diferente da orientação contida na Resolução nº 75 do CONANDA, pois o voto direto visa à legitimação da democracia

⁸² Nesta eleição a Mestranda que escreve esta Dissertação foi candidata e eleita Conselheira Tutelar.

participativa, e elegeria os representantes da comunidade, conforme previsto pelo legislador, no Estado democrático de direito⁸³.

Betiate aponta pontos positivos e negativos para as duas formas de eleições e será dedicada atenção aos pontos positivos da eleição direta, como forma de defender o princípio da democracia, uma das principais conquistas da década de 1980. O pleito universal facultativo, ou o voto direto:

É a forma mais democrática; - Envolve toda comunidade tornando-a protagonista do processo; - Aproxima a comunidade das questões relacionadas aos direitos da Criança e do Adolescente; - Torna-se um precioso momento de divulgação do órgão Conselho Tutelar e dos Direitos da Criança e do Adolescente (BETIATE, 2007, p. 26).

No pleito restrito (Colégio de Representantes), coloca como pontos negativos: - que o apadrinhamento político pode influenciar no resultado das eleições; - que inevitavelmente estabelece-se um tipo de vínculo entre o eleito e as entidades que o elegeram, podendo assim, comprometer futuras ações do órgão; - que com a limitação de votantes, perde-se um momento precioso de inserção da comunidade na temática dos Direitos da Criança e do Adolescente⁸⁴.

Em Ponta Grossa, até o presente momento⁸⁵, a data marcada para a eleição é no dia 30 de setembro do último ano de mandato do CT, com a proclamação dos escolhidos imediatamente após a apuração do resultado. A posse acontece no dia 12 de outubro do mesmo ano (Dia da Criança).

⁸³ O Colégio de Representantes de Ponta Grossa é composto de várias entidades governamentais e não-governamentais e representantes de vários segmentos direta ou indiretamente ligados à área da criança e do adolescente. Cabe aqui citar alguns como: prefeito e vice-prefeito, secretários municipais, diretores das escolas municipais e estaduais, juizado da infância e juventude, promotoria da infância e juventude, membros titulares do CMDCA, membros da diretoria de entidades de assistência à criança e ao adolescente das entidades governamentais e não-governamentais, registrados no CMDCA, representantes da União das Associações de Moradores, Diretoria do Conselho Comunitário de Segurança, Delegados titulares e adjuntos da 13ª SDP, representantes das Igrejas Católica, Evangélica, União Regional Espírita, representantes de várias Categorias Profissionais; do Comércio, do Rotary, do Lions, das Pastorais, dos Conselhos Municipais de Assistência Social, Saúde, Educação, Entorpecentes e de Portadores de Necessidades Especiais, entre outros. Totalizando 373 votantes, membros da sociedade civil, na última eleição do Conselho tutelar, em 2005. Houve abstenção de 27% dos convocados, pois o credenciamento para votar foi voluntário. (Estes números foram coletados do Boletim do CMDCA de outubro e novembro de 2005, após a eleição do CT).

⁸⁴ Coloca também os pontos positivos do pleito restrito alegando que desta forma a “campanha” tem foco direcionado, pois o candidato sabe quem são os eleitores; que se presume que os eleitores são conhecedores das atribuições do CT, e que por isso a análise dos candidatos é mais criteriosa; que o poder econômico não exercerá nenhum tipo de influência, e o que será analisado é a capacidade pessoal do candidato, com base em seu currículo.

⁸⁵ Pesquisa empírica realizada durante o ano de 2007. No ano de 2008 ocorreram mudanças na Lei Municipal, e que por motivo de tempo para o término da Dissertação não foram contempladas.

Quanto aos direitos sociais do Conselheiro Tutelar no município de Ponta Grossa, as incoerências não são diferentes de outros municípios do país, como foi visto neste mesmo texto, o caso do processo trabalhista de um Conselheiro Tutelar, julgado como inconstitucional pelo Tribunal do Júri de Minas Gerais. A Lei Municipal prevê no artigo 26, remuneração mensal ao Conselheiro Tutelar, e que corresponde ao nível 16 do Quadro do pessoal da Prefeitura Municipal, e inclui gratificação natalina (o correspondente ao 13º salário). Também prevê, no parágrafo segundo do artigo 27 que a Seguridade Social do membro do Conselho Tutelar será garantida mediante plano de saúde, pago pelo município; porém, este direito garantido na Lei, não se efetivou na prática. É descontado INSS, em folha de pagamento.

Devido a não constar na Lei Municipal, o que legalmente (para os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho) é chamado de férias remuneradas, nos Conselhos Tutelares é denominado de “Licença”, definida pelo Regimento Interno no Capítulo X; significando que a cada ano, o Conselheiro Tutelar poderá afastar-se do Conselho por até 30 dias por ano de mandato, conforme escala previamente aprovada em plenário, para tratar de interesses particulares. Até então, não é substituído por suplente, nem recebe o correspondente a férias. Algumas cidades do Paraná⁸⁶ contam com este direito social; aqui em Ponta Grossa, o CMDCA solicita dedicação exclusiva ao CT diante da demanda, o que gera a indagação: se cobra dedicação exclusiva, o Conselheiro Tutelar não pode ter outro emprego, o que acaba implicando em algumas reivindicações⁸⁷. O CONANDA, além de recomendar férias ao Conselheiro Tutelar, diz que este deve ser substituído por um suplente, para não prejudicar o trabalho do colegiado, e um de cada vez. Este é um dos direitos que os Conselheiros Tutelares da última gestão reivindicaram ao CMDCA (para mudança na Lei), ao Executivo e Legislativo Municipal.

O CMDCA conhece o teor do Regimento Interno do CT, e que durante o período de licença remunerada de um conselheiro há sobrecarga dos conselheiros que ficam no Conselho Tutelar, devido às escalas de plantões e atendimento na

⁸⁶ Cidades como Carambeí - Pr, com 20.000 habitantes, tem direito a férias garantidas em lei, bem como suplente para substituir, salário idêntico ao de Ponta Grossa, que tem mais de 300.000 habitantes, e outros. (Informação colhida através do CT da cidade, em novembro de 2007).

⁸⁷ Betiate (2007), que escreve do ponto de vista do Conselheiro Tutelar, defende que o Conselheiro deve ter todos os direitos sociais de um trabalhador, afirma que pode ter também carga horária definida em Lei Municipal, o que seria um ganho imenso aos Conselheiros Tutelares, pois entre os mesmos há um sentimento de falta de pertença ou desmerecimento.

sede. A substituição por suplente neste período já foi oficialmente solicitada ao CMDCA.

Foi realizada no primeiro semestre de 2007, reunião com o Prefeito e todos os Conselheiros Tutelares, acompanhados de um Vereador, para tratar sobre assuntos como: melhoria salarial para o Conselheiro Tutelar, férias e o correspondente garantidos em lei, suplente para substituição durante o período, bem como revisão na Lei municipal nº 4667/91, sendo reivindicado a garantia de tais direitos na lei, entre outros⁸⁸. O CONANDA (2001) orienta que cada município encontre um parâmetro justo para a remuneração dos Conselheiros Tutelares, e sugere que sejam tomados como referência os valores pagos aos cargos mais elevados de comissão, a título de subsídio.

Contrário ao que julgou e justificou legalmente o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Betiate (2007) diz que é impensável que ainda existam conselheiros tutelares não remunerados ou mal remunerados, e afirma que um bom salário ou uma remuneração coerente, contribui para a qualidade do trabalho.

O compromisso diário, a necessidade de acompanhamento dos casos, o conhecer a comunidade local e a alta complexibilidade dos atendimentos pede mais que boa vontade: **exige compromisso** (BETIATE 2007, p. 38).

Em Ponta Grossa, as reivindicações dos direitos sociais dos Conselheiros Tutelares, enviadas à prefeitura, retornaram ao CMDCA, o qual comunicou oficialmente aos Conselhos Tutelares que a revisão da Lei Municipal está em andamento, porém ainda não havia sido concluída^{89 90}.

⁸⁸ Em março de 2007, foram protocolados ofícios com as mesmas reivindicações para, além do Prefeito, à Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças, de Administração e Negócios Jurídicos, bem como, à Câmara dos Vereadores.

⁸⁹ Em abril de 2008 foi concluída e contemplou algumas das reivindicações dos Conselheiros Tutelares, como direito a férias. Revisou os critérios de escolha dos membros do CT, incluindo prova escrita, comprovante de ensino médio, entre outros.

⁹⁰ Uma carta para consulta pública divulgada na internet, em 21 de janeiro de 2008, Brasília, DF, diz que: “O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), no uso de suas atribuições regimentais, contratou um Consultor Técnico, na pessoa do advogado e defensor dos direitos da criança e do adolescente, Carlos Nicodemos, para elaborar subsídios que sustentem a proposta de Reformulação da Resolução CONANDA nº 75, de 22 de outubro de 2001 que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências; e para a elaboração de uma minuta de Projeto de Lei que oriente o funcionamento do referido órgão”. Assim, verifica-se que logo a Resolução será revisada e provavelmente contemple várias das indagações abordadas nesta dissertação. Por aceitarem sugestões, a partir desta pesquisa, já foram enviadas algumas.

Em reunião no segundo semestre do ano de 2007, entre o CT e o Vereador Gerverson Tramontim Silveira, foi abordada a possibilidade de melhoria ou aumento de recursos e Programas para atender os Conselhos Tutelares e sua respectiva demanda e este se comprometeu de propor ou elevar o orçamento administrativo do CT para o ano de 2008.

3.3.5 Estrutura e funcionamento atual do Conselho Tutelar Leste

A sede de aluguel é mantida pela prefeitura e funciona no endereço citado, com boa localização. É uma casa composta por cinco salas que acomodam os conselheiros, uma sala de recepção, duas salas para serviços administrativos, dois banheiros; externamente uma cozinha, garagem, e mais um banheiro para o público.

O Artigo 25, da Lei Municipal 4667/91, trata do horário de expediente do CT, e diz que o expediente normal, em caráter permanente, será de segunda a sexta-feira, no horário das 08h30min às 11h30min, e das 13h30min às 17:00 horas, mediante escala, em regime de plantão integral. Estes são os horários fixados e cumpridos pelos dois CTs do município.

Somente duas das salas dos Conselheiros possuem computadores (antigos), que são de uso individual de cada conselheiro, para os registros dos casos no Programa SIPIA⁹¹. Há outros dois computadores de uso do serviço administrativo e já foram feitas solicitações à prefeitura municipal para a compra de computadores novos.

⁹¹ **SIPIA:** “O Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (Sipia) é um software criado para subsidiar as decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes. No Sipia estão registrados os atendimentos dos Conselhos Tutelares e os encaminhamentos tomados, mas a falta de articulação dos conselhos prejudica o levantamento dessas informações e até mesmo a elaboração de políticas públicas. Até o ano passado 221 municípios paranaenses utilizavam o software SIPIA para o registro dos casos de violação de direitos, o que representa 55,38% do total.”
Fonte: <url=<http://www.mj.gov.br/sipia>> . Disponível em: <<http://www.ciranda.org.br/2004/prioridadefull.php?mode=ver&id=129>>. Acesso em: 05 set. 2007.

O Programa SIPIA⁹² foi instalado no CT de Ponta Grossa em 2001, e ainda é pouco utilizado pelos Conselheiros Tutelares. No CTL apenas um dos conselheiros utiliza o Programa, que é de extrema importância para o diagnóstico da realidade pontagrossense, pois dele depende também a verba enviada pelo FIA. O motivo do desuso ou pouco uso é o desconhecimento de informática e do próprio Programa por parte dos Conselheiros que também alegam falta de tempo para cadastrar todos os casos⁹³.

Quanto aos outros equipamentos, numa das salas do setor administrativo possui uma máquina copiadora e fax; possui três linhas telefônicas (uma para internet, interurbano, e ligações para celular, e duas para ligações locais), e extensão em todas as salas. Todos os conselheiros possuem em suas salas: mesas, cadeiras e arquivos. O prédio sofreu uma pequena reforma há um ano aproximadamente, porém, ainda aguarda a pintura.

O CTL conta com dois auxiliares administrativos, um funcionário para serviço geral, e dois motoristas. Não conta com pessoal técnico diretamente para assessorar o Conselho Tutelar. Já foi solicitado oficialmente ao município, porém, a resposta é que não há profissionais concursados ou contratados para prestar o serviço.

Possui também um celular para o atendimento de plantão vinte e quatro horas. Conforme determina o Regimento Interno⁹⁴ do CTL, é feita uma escala de

⁹² Segundo Godoy (2003), várias entidades de atendimento à criança e adolescente se reuniam antes da primeira etapa do curso de capacitação para CT, incluindo a Universidade Estadual de Ponta Grossa, através do Departamento de Serviço Social e o CMDCA, através da Assistente Social Rose Cordeiro Bortolini, que foi eleita a primeira Coordenadora Regional da Comissão Regional dos Campos Gerais em 2000. Após o processo, sob a coordenação geral do CEDCA, no mesmo ano realizou-se a I Etapa do Programa de Capacitação Permanente na área da criança e do adolescente enquanto Projeto Piloto em Ponta Grossa, reunindo inicialmente 54 municípios; sendo que os Conselheiros de Direitos, Conselheiros de Assistência Social e Conselheiros Tutelares deveriam participar ativamente do Programa. Esta capacitação iniciou-se oito anos depois da criação do primeiro CT em Ponta Grossa. De 2000 para cá, já foram cinco etapas dos cursos de capacitação ofertados pelo CEDCA. Um dos Módulos do Curso ensina como instalar e utilizar o Programa SIPIA. (Informações coletadas na Monografia apresentada como requisito parcial para graduação em Serviço Social na UEPG, arquivada no CMDCA como documento que consta a história do referido Programa).

⁹³ O Comentário sobre o pouco uso do Programa SIPIA estará adiante na caracterização do CTO, para evitar repetição do argumento.

⁹⁴ No artigo 25, parágrafo primeiro da referida Lei Municipal diz que o CT deverá reunir-se uma vez por semana para a tomada de decisões que se fizerem necessárias nos casos de sua competência; é a necessidade do trabalho colegiado do CT. Já o parágrafo segundo diz que o CT deverá ter um Regimento Interno que fixará as normas de seu funcionamento. Os dois CTs têm um Regimento Interno idêntico, que é registrado em Cartório e rege o funcionamento das atividades do CT. No Título: do Conselho Tutelar, Capítulo I; Capítulo II: da composição e da escolha dos membros; Capítulo III (falha na digitação/não existe); Capítulo IV: Da sede e do funcionamento; Capítulo V, e VI (falha na digitação/não existem); Capítulo VII: Do Presidente, do Secretário e do Tesoureiro; Capítulo VIII: Do Plenário; Capítulo IX: Do Pessoal Técnico e de Apoio Administrativo; Capítulo X: Das Licenças dos Conselheiros. E Título II: Disposições Finais.

plantão mensal, em que diariamente, um conselheiro faz um dia e uma noite de plantão (24 horas), e o mesmo acontece a cada cinco finais de semana. Em caso de impedimento pelo conselheiro responsável, este repassará o plantão para outro, comunicando o Presidente. O Plantão diurno tem atuação itinerante e preventiva.

O CTL recebe denúncias na sede do Conselho Tutelar, e que são atendidas pelos Conselheiros, bem como pelo telefone fixo e pelo celular de plantão. As denúncias podem ser anônimas ou identificadas.

Quanto à organização para o funcionamento do Conselho, permanece dividida, como no primeiro Regimento Interno: Presidente, Secretário e Tesoureiro. O Presidente além de assinar toda a documentação oficial do Conselho, é responsável também pelas questões administrativas e representações externas do Conselho.

Quanto às deliberações do Colegiado, diz o Regimento Interno no Capítulo VIII: Do Plenário, parágrafo 2º, que as deliberações somente serão válidas se tomadas pelo voto de maioria simples, presentes no mínimo 03 (três) Conselheiros. Se o colegiado não funcionar será sob pena de nulidade dos atos praticados.

3.3.6 Estrutura e funcionamento atual do Conselho Tutelar Oeste

A sede do CTO, alugada pela prefeitura, é considerada de boa localização e acesso; fica na Avenida João Manoel dos Santos Ribas, nº865, sendo a Avenida principal da região de Nova Rússia, próximo a 13ª Subdivisão Policial.

Cada conselheiro Tutelar tem uma sala individual, com um computador (antigo), dois arquivos, escrivaninha, mesa, cadeiras, armários e um aparelho com extensão de telefone; conta com uma sala para reuniões do colegiado, recepção com computador mais novo, sala de espera, com cadeiras e com uma televisão (antiga e doada), almoxarifado, uma pequena sala para serviços administrativos com fax e armário, banheiro masculino/feminino e banheiro para o público, e uma cozinha, com mais um banheiro. Em relação a automóvel, o CTO conta com dois carros, sendo que um deles apresenta problemas com frequência, recebendo reparos no Parque de Máquinas da Prefeitura, e o outro é um modelo mais novo.

Os funcionários são cedidos pelo município conforme determina o ECA e a própria Lei Municipal no artigo 31⁹⁵. Atualmente conta com duas auxiliares administrativas (sendo que uma está em licença maternidade), que fazem uma carga horária de seis horas diárias cada uma, uma funcionária para serviços gerais, e dois motoristas, um fixo e um rotativo. Já teve várias dificuldades com relação à falta de funcionários administrativos para a recepção (devido ao auxílio doença); a prefeitura alegou não ter funcionário para a substituição, tendo que os conselheiros ou mesmo a auxiliar de serviços gerais ocuparem o lugar do funcionário inexistente naquele período de tempo.

Quanto a material de consumo e de expediente, os Conselhos Tutelares recebem os recursos necessários para o funcionamento do órgão. Já houve algumas dificuldades, porém sem gravidade.

O Regimento Interno do CTO organiza e norteia o trabalho do colegiado. O Regimento foi revisto nas primeiras reuniões do segundo mandato do CTO, em outubro de 2005, e registrado em cartório. Conta com Presidente para conduzir os assuntos administrativos, Secretário e Tesoureiro.

Neste último ano de mandato (2007 – 2008), a Presidente atual, com a concordância do colegiado, dividiu as tarefas administrativas entre os conselheiros, o que permitiu maior participação e conhecimento do funcionamento administrativo do órgão por parte dos outros conselheiros, pois descentralizou as ações.

As reuniões do colegiado acontecem, na maioria das vezes, a cada quinze dias ou de forma extraordinária. Normalmente e de forma oficial, acontecem uma ou duas reuniões mensais (na sala de reuniões e com a elaboração de ata), e que não são suficientes para discutir todos os casos; porém, quando necessário e urgente, reúnem-se extraordinariamente três ou mais conselheiros numa das salas dos mesmos para deliberar sobre o caso em questão.

Assim como no CTL, o CTO recebe denúncias na sede do Conselho Tutelar, pelo telefone fixo e pelo celular de plantão, sendo atendidas pelos Conselheiros Tutelares. As denúncias podem ser anônimas ou identificadas, pois o Conselho tem a obrigação de verificar os casos de suspeita ou confirmação de violação dos direitos da criança e do adolescente.

⁹⁵ “Art.31 – O Poder Executivo Municipal propiciará o apoio administrativo e os recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar”.

Atende também em regime de plantão, vinte e quatro horas, cumprindo uma escala pré-determinada em que todos os dias tem um Conselheiro de plantão, e a cada cinco semanas, um conselheiro faz o seu plantão de final de semana.

Uma parte dos casos é registrada no Programa SIPIA, no qual os dados dos usuários são cadastrados, bem como os direitos violados e as medidas aplicadas. Todos os cinco Conselheiros utilizam o Programa, porém, ainda é pequeno o número de casos cadastrados, mas há um interesse por parte do grupo em conhecer cada vez mais o processo de cadastramento, sendo as dúvidas discutidas coletivamente. O problema alegado tem sido a falta de tempo disponível, devido ao número de usuários atendidos diariamente e problemas apresentados nos computadores. Quando um computador apresenta problemas, o Conselheiro aciona um técnico da prefeitura, contudo, leva dias para comparecer, justificando excesso de trabalho.

Pode-se considerar problema preocupante no CTL onde apenas um Conselheiro Tutelar utiliza o Programa SIPIA, pois os dados precisam ser repassados à rede, visando a retaguarda para o atendimento e garantia dos direitos, por meio do repasse de verbas e da criação de programas. Outro problema grave é a falta de conhecimento de informática, acesso à internet por parte dos Conselheiros Tutelares, bem como a manutenção dos equipamentos e a substituição por modelos novos.

Porém, estes entraves não ocorrem apenas em Ponta Grossa. Costa B (2008, p.145) na sua pesquisa em CT do Paraná, analisa que a maioria das ações possíveis na utilização do Programa SIPIA ainda não foi incorporada pelos Conselheiros Tutelares, denotando uma fragilidade na capacitação e acompanhamento. “Com respeito à periodicidade de utilização do SIPIA, 62%, responderam que utilizam diariamente, e 20%, semanalmente”. Quanto às dificuldades encontradas pelos Conselheiros na utilização do Programa, em primeiro lugar obteve como resposta a falta de computadores, em segundo lugar, o pouco ou o desconhecimento de informática por parte de alguns Conselheiros, e em terceiro lugar, o excesso de demanda em relação ao tempo para o registro no sistema. São dados semelhantes aos dos CTs de Ponta Grossa, mas que precisam de solução por meio da exigência no cumprimento da Lei Federal e Municipal, com relação aos recursos necessários ao funcionamento do CT, bem como a motivação e compreensão dos Conselheiros Tutelares para a participação nas capacitações, e a

revisão dos requisitos de escolha dos candidatos ao CT no processo de eleição, exigindo informática, já que atualmente a tecnologia é considerada indispensável no desempenho das ações em qualquer espaço.

Quanto ao celular do Conselho Tutelar de Ponta Grossa, é antigo é já foi solicitado à prefeitura um aparelho novo há mais de um ano, porém, o processo de licitação é moroso. O Conselho aguarda com urgência a compra do novo aparelho para não deixar de atender a população usuária durante os plantões⁹⁶.

Observa-se que a estrutura e funcionamento dos CTs apresentam fragilidades concretas e cotidianas que expressam a forma como a gestão das políticas públicas ocorre no município, em especial na área da criança e do adolescente.

⁹⁶ Ao final do primeiro semestre de 2008, o CTO recebeu o novo aparelho de telefone.

CAPÍTULO 4

A INTERPRETAÇÃO DA FUNÇÃO E DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR PELOS PARTICIPANTES DA PESQUISA: CONSELHEIROS TUTELARES, USUÁRIOS E SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PONTA GROSSA

Para construir as sínteses necessárias à pesquisa, o objetivo deste Capítulo foi o de apreender e discutir as diferentes formas de interpretação da função e das atribuições do CT, comparando com as previstas no texto legal, bem como os determinantes sócio-históricos que permeiam a compreensão dos participantes pesquisados e escolhidos por determinados critérios. Que avanços foram detectados, em que sentido, e o que trouxeram de contribuição para a atualidade na história do Conselho Tutelar, e para o atendimento prestado na área, verificando assim, se o órgão está cumprindo com a função social a que se propôs ao ser criado pelo Estado para representar os interesses da sociedade civil na área da criança e do adolescente.

Foram elencados eixos de análise para as três categorias dos participantes. Em primeiro momento são apresentados quadros com dados qualitativos, coletados nas entrevistas semi-estruturadas, realizadas com os quatro Conselheiros Tutelares escolhidos, o presidente de cada Conselho Tutelar e um Conselheiro Tutelar reeleito de cada Conselho, seguido da análise. A partir dos depoimentos dos Conselheiros Tutelares foi importante destacar algumas atribuições dispostas nos Quadros.

Em seguida, seguem os dados qualitativos coletados nas entrevistas semi-estruturadas com os Usuários do Conselho Tutelar, seguido da análise. Para complementar e ainda traçar o perfil dos Usuários, foram coletados dados quantitativos através de formulário próprio elaborado, na sede dos Conselhos Tutelares, durante dez dias úteis do mês de março de 2007, no período vespertino, de: 05/03/2007 a 21/03/2007. São referentes às Solicitações Específicas de atendimento, conforme as previstas no Artigo 136 do ECA, e Outros tipos de solicitações de atendimento⁹⁷ feitas pelos Usuários dos Conselhos Tutelares,

⁹⁷ Aquelas solicitações que não estão previstas no texto legal, e, portanto, não são formalmente consideradas atribuições do Conselho Tutelar (ECA), mas que conforme solicitações da demanda, são atendidas pelo órgão.

identificando o teor da denúncia, casos novos e reincidentes. Foram organizados quadros e algumas tabelas, tabulados e sistematizados, permitindo o cruzamento dos dados.

No decorrer da análise foram estabelecidas comparações, pois conforme Queiroz (1992, p.24) orienta:

A comparação é uma maneira de se avaliar um fenômeno, isto é, determinar o caráter ou o valor dele, seja por meio da reflexão, seja por meio de cálculos. [...] A comparação vem em seguida à descrição (e a técnica quantitativa é eminentemente descritiva) e precede à explicação [...].

E por fim, são apresentados Quadros, também seguidos da análise, da entrevista semi-estruturada com o Secretário Municipal de Assistência Social, por ser o participante da pesquisa que está diretamente afeto à área da criança e do adolescente, por meio da política pública.

Nas três categorias de participantes entrevistados, os depoimentos não são utilizados na íntegra, por serem extensos, mas os fragmentos ou partes utilizadas respeitam as expressões e reflexões dos sujeitos, bem como a preocupação de focar nas respostas, o objeto de estudo, e evitar dispersões no conteúdo. Objetiva-se a compreensão aproximada do real, sem a pretensão de esgotá-lo.

É preciso levar em conta que os diferentes segmentos pesquisados: Conselheiros Tutelares, Usuários e Gestor, “podem” re-significar as normas legais de formas distintas, conforme o acesso, a posição que ocupam ou de acordo com suas experiências, necessidades e contextos particulares.

Bourguignon (2007), ao tratar do processo de exposição e análise dos dados, afirma que:

A exposição não se limita à simples apresentação linear do que se apreende, mas é explicitação da reprodução intelectual do concreto analisado. Por isso é síntese das aproximações realizadas pelo pesquisador ao fenômeno investigado

4.1 A COMPREENSÃO DA FUNÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR PELOS CONSELHEIROS TUTELARES

Os Conselheiros Tutelares entrevistados foram escolhidos por determinados critérios de seleção, tais quais:

- o presidente de cada CT, por ser o sujeito participante que representa os interesses do Colegiado;
- um Conselheiro reeleito de cada Conselho, por ter experiência por tempo de mandato, e acúmulo de vivências concretas em torno da prática conselhistas, assim como conhecimento das atribuições do CT;
- dentre os reeleitos, aquele que retrata maior envolvimento e participação em diferentes instâncias da sociedade civil, representando os interesses da criança e do adolescente.

Para conhecer como se dá a interpretação das atribuições do CT pelos Conselheiros Tutelares, foi importante verificar inicialmente as experiências profissionais dos mesmos e o que os levou à candidatura para a referida função, bem como a história e as formas de envolvimento com a demanda fora do CT. Assim foi possível entender como cada Conselheiro Tutelar interpreta as atribuições do órgão. Durante as entrevistas, foi também perguntado ao Conselheiro Tutelar, o que percebe como impasse, dificuldade ou desafio para o que considera o cumprimento adequado das atribuições do CT.

Surgiram então significativas respostas, sendo necessário criar outros quadros, para retratar questões identificadas, atribuições que estão previstas no ECA, e outras que formalmente não estão, mas que o CT acaba assumindo em vários momentos, por várias razões que estão sendo discutidas (além do necessário envolvimento com as questões da demanda e da comunidade) e que exigem que o Conselheiro Tutelar “ultrapasse” ou deixe de cumprir o que está previsto no texto legal.

QUADRO 2 – Perfil dos Conselheiros Tutelares entrevistados

Função	Formação profis/ escolaridade	Experiências na área da criança e adolescente
Conselheiro Tutelar Presidente do CTL Data da entrevista: 02/10/2007	Ensino Médio completo	-Trabalhou seis anos nas escolas com Clube de Mães; um ano e meio no Programa Sentinela, como voluntária, orientadora de artesanato.
Conselheiro Tutelar reeleito do CTL Data da entrevista: 02/10/2007	Ensino Médio completo	-Foi Coordenadora de creche por nove anos; -foi coordenadora do MMR em Ponta Grossa; -é voluntária a 48 anos numa entidade assistencial espírita que trabalha com mães, crianças e adolescentes carentes. -Dez anos de experiência no CT.
Conselheiro Tutelar Presidente do CTO Data da entrevista: 20/9/2007	Graduação completa Licenciatura em História, Pós-graduada na área da Educação.	-Foi professora de História por três anos, no ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos. -Trabalhou na área de Recursos Humanos do Núcleo Regional de Educação. -Foi educadora na APAM ⁹⁸ por dois anos. -Com a comunidade, envolveu-se durante cinco anos na Pastoral da Catequese e na Pastoral do Dízimo.
Conselheiro Tutelar reeleito do CTO Data da entrevista: 02/10/2007	Graduação incompleta Cursa o segundo ano do Curso de Direito	-Trabalha na Pastoral da Criança há oito anos, antes como líder, hoje como Coordenadora de Paróquia, atendendo duas comunidades. -Trabalhou por vários anos, porém, no comércio.

FONTE: Entrevistas com os Conselheiros Tutelares – Organização da autora.

Como se podem verificar no Quadro acima, as formações profissionais são diferentes; três dos Conselheiros Tutelares entrevistados entraram no CT sem curso técnico ou superior, e todos com envolvimento em comunidade, trabalho voluntário, filantrópico e ou religioso.

Verificou-se no Capítulo 1 e 2, que a Igreja e várias entidades filantrópicas tiveram uma grande parcela de responsabilidade na defesa e na luta em favor dos direitos e da conquista da cidadania legal das crianças e dos adolescentes brasileiros. Então não é novidade, e é bom que seja assim, que os candidatos a Conselheiros Tutelares sejam pessoas das comunidades, especialmente dedicados às formas de enfrentamento das diferentes expressões da questão social.

O que não se pode esquecer é que no CT, aquele que exerce a função de Conselheiro não está trabalhando com filantropia, caridade, nem voluntariado. Os Conselheiros Tutelares têm o poder legal de exigência da garantia do direito da criança e do adolescente, que já está na Lei, e devem ter o conhecimento disso para

⁹⁸ APAM: Associação de Promoção à Menina.

não agirem sustentados no senso comum. Betiate diz que os Conselheiros Tutelares não exercem voluntariado:

O voluntariado é importante como coadjuvante no atendimento da criança e do adolescente, sua ação dentro de programas é valiosa e necessária, contudo para atuar no Conselho Tutelar, espera-se que o indivíduo tenha mais que 'vontade de ajudar' ou 'um tempo disponível' para doar (BETIATE, 2007, p. 38).

No que se refere ao ECA, quando o legislador definiu os critérios de seleção para os candidatos ao Conselho Tutelar, ele não pensou num profissional para trabalhar no Conselho, mas justamente numa pessoa envolvida na defesa dos direitos da criança e do adolescente. É prudente o Conselheiro separar bem a autoridade que o cargo concede das ações referentes ao grupo que participa, e não fazer da sede do CT, extensão do trabalho social que pratica (BETIATE, 2006).

A Lei Municipal 4667/91 e suas alterações (no Título IV) que trata da criação e natureza do Conselho Tutelar, mais especificamente no Capítulo II, que trata do Processo de Escolha dos Membros e da Competência do Conselho Tutelar, o artigo 22 diz que o processo de escolha dos membros do CT será organizado pelo CMDCA. Os candidatos para a concorrência, devem preencher os requisitos determinados pelo ECA, bem como critérios estabelecidos pelo CMDCA⁹⁹, em conformidade com a Lei e orientações do CONANDA.

São eles:

I-reconhecida idoneidade moral; II-idade superior a 21 anos; III-residir no município de Ponta Grossa; IV-estar em gozo dos direitos políticos; V-comprovada experiência na área de defesa ou atendimento dos direitos da criança e do adolescente há mais de 2 (dois) anos, nos últimos 5 (cinco) anos (NR).

A experiência na área da criança e do adolescente deve ser comprovada mediante apresentação de curriculum vitae do candidato, devidamente documentado. Serão eleitos os cinco primeiros mais votados, e os demais serão suplentes pela ordem de votação. Se houver empate, a decisão será pelo mais idoso; e se ocorrer a vacância do cargo, assumirá o suplente que estiver na vez (Artigo 23, da referida Lei).

⁹⁹ Lei Municipal em vigor até abril de 2008, quando ocorreram mudanças.

Exigir escolaridade é importante para ser Conselheiro Tutelar, conforme constatou a pesquisa de Costa (2008b)¹⁰⁰, porém é necessário também conhecimento na área, para interagir e fomentar a resolubilidade, especialmente do ECA, e para que as ações sejam eficazes. O Conselho não precisa ser composto por profissionais da área social, da psicologia ou da educação; não é regra geral, porém é muito provável que o conhecimento técnico possa contribuir para agilizar os casos e facilitar os encaminhamentos.

Apenas experiência na área não é suficiente para ser Conselheiro Tutelar; tem de aliar escolaridade, experiência e conhecimento do ECA, de outras Leis referentes à área, da Rede de atendimento, de informática, entre outros. O requisito experiência e comprovação de atuação na área da criança e do adolescente, na defesa dos direitos ou no atendimento, evita que o candidato seja alheio ao que se propõe. Há requisitos exigidos que desviam o Conselheiro de sua real função, tornando o CT um Programa de atendimento do município, fazendo com que o Conselheiro assuma várias outras funções que não são as suas atribuições, mas sim de responsabilidade do executivo.

Neste sentido, há questionamentos, pois segundo Seda (2001, p. 55): “O Conselheiro, portanto deve ser pessoa extraordinariamente bem preparada, conhecedora da complexa sociedade em que vive e capaz de tomar decisões que antes eram tomadas por [...] juízes de menores”. Se os critérios definidos por Lei Municipal são diversos, variando de município para município e se não há exigência definida de escolarização, entre outros, será difícil afirmar ou encontrar o perfil ideal de Conselheiro Tutelar, mas sim conviver com a experiência de dezoito anos de ECA e da criação dos CTs, e em relação à Lei, avaliar quais as necessárias e possíveis mudanças. Todo cuidado é pouco para não perder de vista o objetivo inicial para o qual foi criado o Conselho Tutelar no Estado democrático de direitos.

Seda (2001) diz também que o candidato a Conselheiro Tutelar não pode ser qualquer pessoa, tem que ser um cidadão envolvido com as necessidades básicas humanas, considerando os atendimentos como direitos; que goste de criança e tenha envolvimento com a causa pública, e que demonstre conhecer o espírito e a letra do ECA, pois este será seu instrumento de trabalho.

¹⁰⁰ Já mencionada no Capítulo 3.

QUADRO 3 – História e experiência do Conselheiro no Conselho Tutelar de Ponta Grossa – Pr

Conselheiro	Tempo no CT	História e experiência no Conselho
Conselheiro Tutelar Presidente CTL	-Há um ano no CT, era suplente.	[Se candidatou por que...] “(...) eu achei que aqui eu ia poder ajudar mais as pessoas, n/é? E Como realmente a gente tem poder na mão, pra você estar podendo ajudar (...)”.
Conselheiro Tutelar Reeleito do CTL	-Doze anos de CT -Quarto mandato	-Quarto mandato de CT, dois de cada vez; -Doze anos ¹⁰¹ de experiência no CT, entrou no primeiro Conselho, quando ainda não tinha sede própria, e funcionava junto com o Conselho de Direitos, “(...) em uma mesa só, depois fomos pra Praça Barão do Rio Branco, no Coreto, que também, era muito precário. Sentimos muitas dificuldades porque ninguém conhecia o trabalho, nem nós mesmas não conhecíamos o trabalho, então fomos nós mesmas e fomos engatilhando e fomos tentando aprendendo com a clientela, e com o nosso trabalho... Estudando o Estatuto, e tentando fazê-lo cumprir, n/e, muitas vezes não conseguindo, como não se consegue até hoje”.
Conselheiro Tutelar Presidente CTO	-Cinco anos no CT -Segundo mandato	(...) Eu já tinha ouvido falar de Conselho Tutelar, mas eu nunca tinha assim, me atentado, mesmo na escola a gente nunca tinha se atentado, o que que era. Aí quando eu fui pra Apam, é que a gente começou a ver mais o trabalho do Conselheiro, e mesmo assim sem saber o que era. (...) Tanto que eu me candidatei sem saber muito bem o que era, nem como que funcionava a eleição, nada assim sabe e me candidatei nos últimos dias mesmo(...) Daí a gente não tinha experiência nenhuma, nenhuma segurança (...) Tinha estudado o ECA, mas o que eu aplico em cada direito violado, em cada situação. Daí a gente atendia em dupla (...) Esse caso aqui, eu não sei se cabe esta medida (...).
Conselheiro Tutelar reeleito CTO	-Cinco anos no CT -Segundo mandato	Quando eu fui convidada pra ser Conselheira Tutelar, eu não conhecia muito bem o trabalho do Conselho. (...) E na Pastoral da Criança, no trabalho (...) sempre mencionava o trabalho do Conselho, que deveria encaminhar pro Conselho, aquelas coisas assim. Saber o que que era o Conselho mesmo, eu não sabia, sabia muito pouco. (...) Então de experiência mesmo com Conselho eu comecei adquirir mesmo após a entrada no Conselho.

FONTE: Entrevistas com os Conselheiros Tutelares – Organização da autora.

O quadro mostra que o requisito experiência na área da criança e do adolescente não foi suficiente para conhecer o trabalho ou as atribuições do CT; bem mais que experiência, como já foi dito no quadro anterior, é necessário aliar conhecimento e capacitação contínua. O CMDCA é co-responsável por este trabalho

¹⁰¹ É importante lembrar que o primeiro e o segundo mandato do Conselho Tutelar teve três anos e meio cada um, totalizando sete anos, em dois mandatos (de 1992 a 1999). A referida Conselheira Tutelar trabalhou nos dois primeiros mandatos, totalizando sete anos. Depois de alguns anos se recandidatou, foi eleita, e está novamente no seu segundo mandato, que falta um ano para finalizar.

de incentivo aos Conselheiros Tutelares e da promoção ou indicação dos cursos de capacitação. É claro que o Conselheiro Tutelar deve ter consciência da responsabilidade assumida, estudar o ECA e participar ativamente dos cursos oferecidos.

Conforme Betiate (2007, p. 09):

Mesmo depois de tantos anos de existência, o Estatuto da Criança e do Adolescente, continua sendo um ilustre desconhecido da maioria da população. O Conselho Tutelar [...] muitas vezes é confundido com programa de atendimento ou mero burocrata capitalizador de denúncias. Isso é resultado do desconhecimento, ora da população em geral, ora dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e muitas vezes dos próprios conselheiros tutelares. A falta ou falhas na capacitação faz com que o próprio conselheiro tutelar passe a transfigurar sua própria função.

Se os Conselheiros Tutelares desconhecem seu próprio trabalho quando ingressam no órgão ou se as coisas não vão bem, é porque há falhas que precisam ser revistas tanto de Capacitação quanto na Lei Municipal, bem como o formato institucional da criação e funcionamento do órgão. O Conselheiro Tutelar precisa ingressar já conhecendo basicamente as atribuições que lhe competem legalmente, pois a experiência e exigência na prática do CT têm demonstrado que o envolvimento com as questões da criança e do adolescente muitas vezes é maior do que simplesmente as atribuições previstas pelo ECA.

O Conselho Tutelar não é um Programa assistencial, ou assistencialista, que entrega cesta básica, remédios, ou se presta ajuda; é um órgão criado para garantir os direitos conquistados na CF de 1988 e no ECA em 1990, com um nobre objetivo: o de contribuir para a construção de uma nova cultura, a mudança de concepção de criança e adolescente, de uma visão conservadora para uma visão emancipadora; de uma visão repressiva e opressiva para a de direitos e cidadania.

Se a população procura auxílio neste sentido, existe um encaminhamento legal a ser feito. “O correto é fazer valer a autoridade do Conselho Tutelar e requisitar que aqueles que devem atender o façam da forma melhor e mais rápida possível” (BETIATE, 2006, p. 36). Assim, a capacitação é de extrema importância na eficácia das ações e intervenções, pois o Conselheiro Tutelar deve saber ao que se propôs quando candidato: defender e proteger a criança e o adolescente em seus direitos.

Como exemplo de participação em Capacitação, todo o ano em Faxinal do Céu acontece o Encontro Estadual de Conselheiros e Ex-conselheiros Tutelares e de Direitos, sendo que em 2006 dois Conselheiros do CTL e um do CTO participaram, buscando aperfeiçoamento e aprendizagem.

Quanto à participação no Curso de Capacitação promovido pelo CEDCA (no CTL, ano de 2007), dois Conselheiros se inscreveram para participar, mas não conseguiram dar continuidade e desistiram. Com relação à participação dos Conselheiros do CTO no mesmo Curso, quatro, dos cinco conselheiros já participaram, sendo dois em 2007.

A CEVES (Comissão Municipal Permanente de Estudo, Análise e Enfrentamento às Violências Físicas, Psicológicas e Exploração Sexual), em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde ofereceram um Curso de Capacitação para abordagem e encaminhamentos dos casos de violências atendidos pela rede de proteção do município, sendo que um conselheiro de cada Conselho participou, durante o primeiro semestre de 2007. No segundo semestre foi ofertado mais oito horas de curso; todo custeado pelo município. Também durante este ano, por solicitação dos CTO e CTL à prefeitura para liberação de recursos, duas Conselheiras foram para o Seminário Pró Conselho em Minas Gerais, com duração de dois dias.

Este é o ano de Conferências nos três esferas de governo (2007): dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Assistência Social, da Educação e da Saúde, o CTO participou das conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente no município (quatro conselheiros) e estadual, e nesta última com dois CT delegados. Do CTL participaram os cinco Conselheiros da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Também houve participação do CTO na Conferência Municipal de Assistência Social e da Educação, com um representante em cada Conferência.

A IV Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, cujo tema foi: “Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Investimento Obrigatório” (o tema foi o mesmo nas outras esferas de governo) aconteceu em Ponta Grossa, em 03/07/2007. Os assuntos debatidos foram em torno da seguinte programação: Plano de Convivência Familiar; SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo) e Orçamento Criança/Adolescente.

Por ser a quarta conferência, e levando em conta que ela acontece há cada dois anos, são oito anos de debate neste espaço público, e entende-se como necessário avançar ainda mais em termos de capacitação para competência técnica dos representantes das entidades e organizações, especialmente da sociedade civil, que necessitam conhecer o processo, os trâmites, a lei, para efetivamente participar com propostas, visando cada vez mais materializar os direitos da criança e do adolescente no município¹⁰².

Já em seguida, nos dias 18 e 19/07/07, também em Ponta Grossa, aconteceu a VI Conferência Municipal de Assistência Social, política setorial imprescindível na área da criança e do adolescente (segmento), pois além de criar e manter projetos para esta demanda, trabalha com programas para a promoção da família da criança e do adolescente, como: Programa de Acompanhamento Familiar, Programas de Medidas Sócio-Educativas, Guarda Subsidiada, Projetos de Contra turno; administra também programas do governo federal, como o PETI, Bolsa Família, Sentinela (para crianças e adolescentes vítimas de violência), Projetos de inclusão para portadores de necessidades especiais, entre outros.

O Tema da Conferência foi: Compromissos e responsabilidades; resgatou-se a questão da responsabilidade que consta no artigo 194, da CF de 88, no qual diz que a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações do Estado em conjunto com a sociedade civil, para assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. Enfatizou-se a participação do Conselho municipal no orçamento público, com vistas à ampliação do percentual em relação ao orçamento geral do município. A Conferência tratou também da qualidade dos serviços prestados na área da Assistência Social. O CTO participou com um representante.

São doze anos de conferência da assistência social. O ano de 2007 foi ano de debate e de possibilidades de participação através dos espaços públicos, e a sociedade civil, em especial, deve aproveitar-se destes momentos para trazer propostas concretas de mudança, com vistas à ampliação da democracia,

¹⁰² Como já foi mencionado no Capítulo 2, em dezembro deste ano (2007), foi realizada em Brasília – DF, a VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o Tema: Concretizar direitos Humanos de Crianças e adolescentes: Investimento Obrigatório; este mesmo tema está sendo discutido em todo o Brasil, nas Conferências Municipais e Estaduais, que colhem as propostas para serem encaminhadas para a Conferência Nacional.

participação e controle social, exigindo a publicização das ações governamentais, especialmente na área da criança e do adolescente.

O Conselho Tutelar, enquanto órgão representante da sociedade civil organizada deve se fazer presente em todos estes momentos, aprendendo e munido de diagnóstico da área, visando a participação, promoção e ampliação da cidadania através de proposições, objetivando a ampliação dos investimentos em políticas sociais para a área, bem como a qualidade dos programas e projetos.

A participação nos espaços públicos de debate é parte da capacitação aos Conselheiros Tutelares, sendo indispensável e inclusive recomendada pelo CONANDA e estudiosos da área, pois clarifica atribuições e responsabilidades. É imprescindível que o Conselheiro Tutelar conheça suas atribuições ao desempenhar suas funções no CT.

QUADRO 4 – Dificuldades identificadas nos depoimentos dos Conselheiros Tutelares quanto ao cumprimento das atribuições do Conselho Tutelar

Conselheiro Tutelar	Depoimentos
Conselheiro Presidente do CTL	“Falta, falta alguma coisa sempre, n/é? Não tem lugar que não falte; daí seria um conto de fadas pra nós aqui”.
Conselheiro Reeleito do CTL	“Nem as próprias autoridades do município não sabiam realmente o que era o CT, mas felizmente eles acreditaram nos primeiros Conselheiros, sabe? (...) Então era um órgão muito novo, uma experiência, porque todo mundo estava fazendo uma experiência (...)”.
Conselheiro Presidente do CTO	“Daí depois a gente veio para cá, para esta sede aqui, sem carro. Daí veio um gol terrível cheirando a gato ¹⁰³ (...) Não conhecia os programas da prefeitura.[E a prefeitura informava?] Só passava uma relação(...) Esses programas ta, mas assim, aquela relação naquele momento não fazia sentido, sabe? (...) e aquilo ficava meio que vago. (...) a gente foi pro curso de capacitação lá no CMDCA, daí eles fretaram um micro ônibus para conhecer as instituições. (...) Oh, essa aqui é a instituição X (...) Então a gente ficou conhecendo todas e ao mesmo tempo nenhuma (...). (...) depois a gente teve muita troca de conselheiros aqui, por razões pessoais e tal. (...) Não conseguia engrenar, tem toda aquela questão de empatia, de saber como trabalha, e tudo mais”.

¹⁰³ Pouco mais de três meses depois veio um carro novo para o CTO.

QUADRO 4 – Dificuldades identificadas nos depoimentos dos Conselheiros Tutelares quanto ao cumprimento das atribuições do Conselho Tutelar

(conclusão)

Conselheiro Tutelar	Depoimentos
Conselheiro Reeleito do CTO	“(...) quando eu entrei no Conselho a gente teve um curso de uma semana que foi muito pouco, não deu pra você aprender nada; mas a gente tinha uma peculiaridade aqui no nosso Conselho. Os cinco Conselheiros que vieram aqui pra este Conselho eram novos, (...) nunca tinham experiência com o Conselho Tutelar, e aí a gente teve que buscar juntos, então a gente começou a fazer inclusive um estudo do ECA. Toda semana nas reuniões alguém trazia uma parte do ECA; de tal artigo a tal artigo pra gente começar a discutir o ECA. (...) Nós tínhamos um veículo, tínhamos um funcionário aqui, um motorista e um funcionário (...) Não, nós tínhamos dois, cada um fazia seis horas mas, tipo assim, todo aquele pessoal que vem, que não dava certo em lugar nenhum, vinha pra cá. Com o motorista foi a mesma coisa, nós tivemos um período bem complicado de problemas com motorista, com funcionário; nós não tínhamos funcionário aqui. Então, pra limpar o Conselho, varrer e tirar lixo eram os conselheiros que faziam; nós não tínhamos a servente, de vez em quando eles mandavam uma servente pra fazer a faxina mais pesada (...)”.

FONTE: Entrevistas com os Conselheiros Tutelares – Organização da autora.

Neste Quadro deve-se levar em consideração que cada Conselheiro Tutelar entrevistado tem uma visão de mundo e experiência de CT diferenciada do outro, pois o tempo na função e a lembrança do momento da história relatada não são as mesmas¹⁰⁴. Porém, colocam questões relevantes para a discussão. É importante também levar em consideração que, além das dificuldades, houve certamente facilidades e viabilidades.

Vê-se que no primeiro caso, o Conselheiro Tutelar presidente do CTL afirma que recursos sempre faltam, mas não cita nenhuma dificuldade concretamente. Nos outros três casos, os Conselheiros citam várias dificuldades que são elencadas, como:

- a falta de conhecimento dos Conselheiros quanto ao funcionamento administrativo de um CT;
- problemas referentes ao desconhecimento da Rede de atendimento, dificultando a perspectiva da intersetorialidade;
- capacitação insatisfatória;
- a falta de conhecimento dos Conselheiros Tutelares, com relação às próprias atribuições;
- desconhecimento por parte do Executivo quanto às atribuições do CT;

¹⁰⁴ Com exceção dos dois Conselheiros Tutelares do CTO entrevistados, que têm o mesmo tempo de experiência e vivência inaugural do segundo CT.

-problemas de gestão: de ordem estrutural e de recursos.

Os problemas de Gestão Social no setor público são “comuns” em muitos municípios brasileiros, dependem e variam de governo para governo. Como se viu no Capítulo 1 e 2, historicamente a criança e adolescente brasileiros não foram prioridades no empenho dos governos e nos orçamentos públicos; além do histórico de desrespeito ao cumprimento da Lei.

Apesar da CF de 1988 e depois o ECA em 1990, garantirem legalmente direitos, ainda há uma luta para a materialização destes direitos de cidadania e perpassam pelo interesse e vontade política. Por isso foi criado o CT, como um órgão de defesa das crianças e adolescentes. Dessa maneira deve ter muito claro suas atribuições para cobrar do Poder Público a Prioridade Absoluta de que trata o ECA; sendo assim, o Executivo tem a obrigação de saber qual a função do CT. Indiscutivelmente a garantia destes direitos depende dos recursos estruturais: um CT bem equipado e organizado, com funcionários suficientes e eficientes, carro em bom estado para o trabalho itinerante e preventivo, capacitação satisfatória, assessoria técnica, entre outros.

Conforme os relatos dos Conselheiros Tutelares do CTO, a implantação do segundo CT em Ponta Grossa é semelhante à implantação de outros CT no Paraná, segundo a pesquisa de Costa (2008b) nos CTs do Paraná, quando diz que a preocupação em primeiro momento foi a de criar o CT; no caso de Ponta Grossa, o CT foi criado e a infra-estrutura ficou em segundo plano. “Além de que precisam de suporte de equipamentos e espaço físico para dar concretude às suas ações” (COSTA, 2008 b, p. 136).

Na Rede de atendimento são necessários Programas¹⁰⁵ de qualidade para o desempenho dos encaminhamentos do CT. O executivo municipal na área deve preocupar-se em qualificar os profissionais e envolvidos para o mais completo funcionamento possível da Intersetorialidade.

O CONANDA (2001) afirma que: “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 [...]”. Verifica-se que os

¹⁰⁵ A SMAS de Ponta Grossa conta com alguns Programas municipais para atender a demanda família, criança e adolescente, como: Programa de Acompanhamento Familiar, Programas de Medidas Sócio-Educativas, Guarda Subsidiada, Projetos de Contra turno; administra também programas do governo federal, como o PETI, Bolsa Família, Sentinela (para crianças e adolescentes vítimas de violência), entre outros. Discutir se o número de programas ou de vagas é suficiente para atender a demanda, ou a qualidade no atendimento prestado é tema para outra pesquisa.

Conselheiros Tutelares foram aprendendo com a experiência no cotidiano do CT, o que também faz parte da função, porém se levar muito tempo para aprender, quando o Conselheiro entende suas atribuições, o mandato se encerra. O esforço contínuo de dedicação às capacitações e cursos oferecidos e a busca contínua de estudos do ECA e especificamente das atribuições do CT, como bem falou o Conselheiro Reeleito do CTO, faz a diferença. É extremamente importante que haja uma política municipal, intermunicipal ou estadual de capacitação de Conselheiros Tutelares antes da posse e durante o desempenho de suas funções, de forma permanente e sistemática.

Verificou-se que em 2002, quando o segundo CT foi criado, o CMDCA designou para a abertura os cinco Conselheiros novos, recém eleitos, todos sem nenhuma experiência, como relataram as Conselheiras entrevistadas do CTO. Segundo as Conselheiras, a experiência não foi positiva, pois sentiram muitas dificuldades e ao contrário, se fosse mesclado com Conselheiros reeleitos e novos, as dificuldades poderiam ter sido menores e superadas mais rapidamente.

Outra questão relatada pela Conselheira Tutelar reeleita do CTL foi sobre o desconhecimento pelas autoridades públicas da função do CT; sendo um fator agravante e prejudicial na relação entre os órgãos, o que faz com que o executivo e ou o legislativo municipal ainda confundam o CT com um Programa do município, cobrando funções que não lhe competem. Este é um problema não só do CT, mas principalmente do CMDCA, que poderá continuamente clarificar funções e competências, quando elabora e delibera as Políticas do Setor.

Os três Quadros a seguir – V, VI e VII – dizem respeito a interpretação ou compreensão das atribuições do CT pelos Conselheiros Tutelares, com base no Artigo 136 do ECA, sendo colocadas em evidência questões que se destacaram nas entrevistas:

QUADRO 5 – Compreensão das atribuições do CT pelos Conselheiros Tutelares

Conselheiro Tutelar	Depoimentos
Conselheiro Tutelar Presidente do CTL	“Lógico que todo lugar tem uma dificuldade, n/é? Eu não sei pelas outras, mas eu vou até o final, Rosmeri, você sabe disso, n/é? Porque às vezes eu faço atribuição que não é minha também, porque sempre que vai, acontece, você dá um guia de encaminhamento, porque todo mundo pensa que o CT é um órgão encaminhador, mas você sabe que pra muitas pessoas carentes pode até ser, ele está com aquele papel do CT, só que chegou numa barreira, ele vai parar; sabe? Quando eu vejo que tem esta barreira, eu vou até o final, pra conseguir efetivar o direito da criança e do adolescente”.
Conselheiro Tutelar Reeleito do CTL	“Olha, eu acho que nós estamos fazendo trabalho que não é nosso! E deixando realmente o que é nosso meio de lado. A gente sente no dia a dia, (...) que a demanda é tanta que você acaba deixando, atribuições que não são bem nossa, você acaba fazendo pela cobrança da comunidade. [...]: Olhe a escola é um órgão que ela não para um pouco pra analisar os pedidos que ela faz. A maioria das vezes, tem vezes até em que a professora está de costas escrevendo no quadro, e um dos alunos joga uma bolinha de papel, nas costas da professora, isto também já é um motivo, pra que seja feito um relatório pro Conselho, de (...) indisciplina, é isto mesmo. (...) Não precisava mandar pro CT, porque as faltas a gente chama a família aqui, conversa com o adolescente, com a criança, com a família, insiste, vê se precisa algum encaminhamento pra médico, pra psicólogo, a gente procura fazer, n/e? Um pouco também com a família, às vezes o pai é alcoólatra, a mãe, pra gente poder auxiliar esta criança na escola”.
Conselheiro Tutelar Presidente do CTO	“Quando eu entrei, a gente acabava fazendo, por não ter conhecimento exato, coisa que não era do CT. Desde guarda, (...) visita, sabe coisas assim que hoje eu tenho plena consciência de que não é função do Conselho Tutelar, e acho que ainda o conselheiro não cumpre com todas as suas funções, porque ele acaba fazendo, por falta de programas, por falta de estrutura, ele acaba fazendo coisas que não é função dele, mas ele faz em prol da criança, e deixa de fazer o que é função. (...) Eu acho que poderia cobrar mais, essa fiscalização, (...) mais do Poder Executivo, independente de quem seja o Poder Executivo, na área da Política; essa questão dos programas não estar funcionando adequadamente; de eles fazerem seleção de crianças, de quem vai pra tal programa, e quem não vai pra tal programa. Isso não prevê em lei nenhuma, porque é direito de todos. Isso eu acho que o Conselho tem que fazer. Porque se ele começar cobrar... não... vamos por todo mundo lá dentro, daquele programa X... Se eu colocar todo mundo lá, vai faltar vaga para aquele que realmente é pobre e necessita. Sabe? Daí eu cobro e vai faltar vaga, mas eu não cobro e tenho consciência de que eu deveria estar cobrando. (...) Todo mundo sabe que tem que ter uma Assistente Social pra fazer as visitas! Ah! Não tem! Então a gente não faz? Todo mundo faz! Todos os conselheiros acabam fazendo, mesmo sabendo que não é sua atribuição (...) O que seria atribuição neste momento? Cobrar do município que colocasse Assistente Social. Ah! Mas a gente já sabe que não adianta cobrar, porque não tem. Então a gente acaba fazendo, daí, e acaba não levando esse problema ao Poder Executivo. (...) acaba apagando um incêndio aqui, mas não vendo a causa do incêndio. Nós estamos correndo a cidade, de um lado para o outro, igual umas baratas tontas. Atendendo a polícia, atendendo instituição, atendendo escola, atendendo tudo”.

QUADRO 5 – Compreensão das atribuições do CT pelos Conselheiros Tutelares

(conclusão)

Conselheiro Tutelar	Depoimentos
Conselheiro Tutelar Reeleito do CTO	“As atribuições do Conselho, elas são de extrema importância, porém, o cumprimento delas que é o nosso ‘calcanhar de Aquiles’; porque pra que a gente cumpra com todas as atribuições que é do Conselho a gente depende dos outros órgãos. Que na verdade acaba que o Conselho sendo um órgão encaminhador e fiscalizador, a gente encaminha, mas aí não se tem programa que atenda isso, não tem programa que atenda aquilo, não se tem médico especialista, não tem isso, não tem aquilo, acaba que as atribuições que você teria que efetivar, acaba que pela metade. Você fica pela metade, você faz um trabalho parcial, você vai até um ponto, chega um ponto que você não pode ir mais”.

FONTE: Entrevistas com os Conselheiros Tutelares – Organização da autora.

Estes depoimentos revelam aspectos coerentes entre si, mesmo sendo as entrevistas realizadas separadamente e sem um preparo prévio; apontam para a realidade de um município que ainda não prioriza a área da criança e do adolescente, conforme determina a Lei.

Nos quatro depoimentos se verificam que os Conselheiros assumem várias funções que não estão previstas no ECA, e deixam de cumprir com as atribuições que lhes competem, deixando claro que o fazem para suprir carências ou inexistência de Programas municipais. A Conselheira Tutelar Presidente da região Oeste relatou que o Conselho acaba atendendo tudo: escola, instituições, polícia, e muitas vezes deixa a desejar o atendimento à população usuária do CT.

O CT é, sim, órgão encaminhador e fiscalizador, tem o poder e o dever de requisitar serviços públicos ou mesmo privados para atender os Usuários do órgão, dando o mais completo atendimento, conforme as orientações do CONANDA, porém, suas funções não se restringem a encaminhamentos. Precisa também da Rede, articulada e em funcionamento para a eficácia do trabalho.

É necessário trabalhar a articulação entre as políticas, programas, projetos e ações, e não fragmentar o trabalho preocupado simplesmente com atribuições legais específicas. Por outro lado, a comunidade também pressiona o CT, com expectativas em relação ao trabalho do Conselho, sendo necessária uma resposta.

Intersetorialidade é uma das premissas básicas para uma política bem sucedida entre governo e sociedade civil; significa ações articuladas e coordenadas e se utiliza dos recursos existentes em cada setor de modo mais eficiente,

direcionando-o para as ações que obedecem a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto (BRANCO, 2006)¹⁰⁶.

Pode-se constatar nos depoimentos que o CT trabalha para suprir muitas deficiências da família e da escola que fazem parte de um sistema social, político, econômico em que está inserido também o executivo municipal. A maior parte das escolas é municipal. O município recebe imposto da população para devolver aos munícipes em forma de Políticas Públicas: programas e projetos sociais. Não pode fazer de conta que está atendendo a demanda, colocar um número restrito de vagas nos projetos, e levar a uma seleção rigorosa e excludente. Os direitos garantidos no ECA são de todas as crianças, independente de classe social, como bem disse a Conselheira Presidente do CTO. Disse também que: “[...] eu acho que poderia cobrar mais [...] independente de quem seja o Poder Executivo, na área da Política [...]”. Querendo dizer com isso que não se podem admitir relações corporativas ou temer represálias, é preciso exercer a competência, exigindo a garantia do direito a quem for de dever.

Enquanto órgão fiscalizador dos direitos da criança e do adolescente, e os Conselheiros, pessoas do povo que lutam pela defesa destes mesmos direitos, necessitam de assessoria jurídica e social, que o município tem a obrigação de dispor.

Também não supre a falha do município, quando as Políticas Públicas são ineficientes; e se este não cumprir com seu dever, o CT encaminhará notícia de fato ao Ministério Público, que constitui infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente, bem como poderá representar ao Juizado os casos do não cumprimento de suas deliberações.

Observa-se que Conselheiro Tutelar conhece as atribuições previstas no ECA, e compreende que não está cumprindo a contento com a proposta contida no dispositivo legal, que foi também luta da sociedade civil organizada e saturada de conformismo. Quando reflete sobre sua postura, parece acreditar mais no poder que tem como órgão de proteção. Na sequência apresenta desafios para mudanças.

Foram enviados ofícios ao CMDCA neste último mandato do CT (2005 – 2008), informando da necessidade, e à SMAS, requisitando serviços de Assistência Social ou um Programa para Abordagem de Rua, sugerindo uma Campanha para

¹⁰⁶ O conceito de intersetorialidade foi embasado na Agenda 21 – Diálogos Paraná/Capacitação de Multiplicadores. Curitiba, 2006, p. 50.

acabar ou diminuir as doações nos sinaleiros da cidade. Outra reivindicação que vem sendo feita, há mais de cinco anos, pelos órgãos afins como o CMDCA, os Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e Juventude e Promotoria, é a criação da Casa de Tratamento para drogaditos adolescentes do sexo masculino; política de atendimento em falta há anos no município.

Em 2006 foi organizada uma comissão que reuniu mais de vinte pessoas entre conselheiros de direitos, tutelares, juizado, promotoria, secretário da assistência social, assistentes sociais, entre outras pessoas interessadas, para falar com o Senhor Prefeito da necessidade da criação da referida “Casa de Tratamento” (aos drogaditos adolescentes, do sexo masculino), que a partir de 2007, os trâmites estavam em andamento, conforme informações do CMDCA.

QUADRO 6 – Participação do CT na assessoria ao Poder Executivo local para a elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente¹⁰⁷

Conselheiro T	Depoimentos
Conselheiro T Presidente do CTL	“Não, não participa. [...] Porque nunca fomos convidados ¹⁰⁸ . Durante um ano que eu estou aqui nunca vi ninguém chamar nós pra ir lá”.
Conselheiro Tutelar Reeleito do CTL	“Não temos também participação no orçamento, infelizmente. [...] Eu não sei se já é por causa de ter já vindo ao longo do tempo, n/e? Historicamente, que é uma coisa que nós temos direito, então você sofre por uma coisa que você tem direito, e você não soube requisitar, ou não fomos capacitados , n/e?”
Conselheiro Tutelar Presidente do CTO	“O Conselho não tem conhecimento, os conselheiros nunca tiveram. Agora que a gente ta começando, depois de cinco anos é que eu consegui entender mais o que é uma dotação orçamentária, o que que tem no orçamento, o que eu posso. Depois de cinco anos, depois de quebrar a cabeça. Mas ele vem muito que direcionado, por mais que digam que não. Ah! Vocês podem pedir o que vocês quiserem, não é! Ele vem meio que direcionado. Mais ou menos assim: vocês podem aumentar tantos %, e só.” (...) (...) “Não é nem falta de interesse, é falta de tempo, é por falta de que quando o conselheiro é eleito, alguém chegar e dizer: viu, o orçamento é por conta de vocês! Eu não imaginava que o orçamento era por minha conta! (...) Então assim, dessa forma, sabe, que eu acho que seria necessário: Oh! Vocês vão ter que lidar com o orçamento..., viu, quando vocês assumirem vão ter que fazer a previsão de gastos de material de expediente ... Vocês vão ter que lidar com os funcionários; Vocês que vão ter que trabalhar quando o carro estragar, vocês vão ter que saber que é vocês que vão solicitar um carro novo, pra quem, como que funciona? Estas coisas não são ditas. E aí quando entramos os cinco novos, a gente estava, era mais perdidos do que não sei o que”.

¹⁰⁷ Atribuição do CT, prevista no Artigo 136, inciso IX do ECA.

¹⁰⁸ Grifo nosso.

QUADRO 6 – Participação do CT na assessoria ao Poder Executivo local para a elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente

(conclusão)

Conselheiro T	Depoimentos
Conselheiro Tutelar Reeleito do CTO	“(…) questão de orçamento, esta lá previsto no ECA, que é atribuição do Conselho, esta é uma das atribuições, talvez uma das mais importantes. (...) [...] A questão do orçamento (...) é nosso grande problema do orçamento, é você não entender de orçamento. Então nos cursos que eu fiz todos eles a gente teve sobre orçamento. Então chega alguém lá, fala pra você sobre orçamento, como que funciona, o que, que é LDO, que, que é isso, o que, que é aquilo; o problema é que você não entende a questão da numeração, o dia a dia do orçamento; então no meu ponto de vista, eu acho que era necessário que a gente tivesse uma assessoria orçamentária. Que tivesse um órgão da prefeitura, que a gente chegasse lá e (...): gastamos tudo isso aqui por mês disso, nós precisamos disso, nós precisamos disso, daquilo, (...) e eles transformassem isso em números pra nós, que a dificuldade nossa é fazer essa fiscalização, que a gente não conhece”.

FONTE: Entrevistas com os Conselheiros Tutelares – Organização da autora.

A assessoria ao Poder Executivo local para a elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes é uma atribuição do CT, e por isso não há porque esperar o convite, conforme a Conselheira Tutelar presidente do CTL mencionou na entrevista. É necessário informar aos envolvidos como o Executivo e o Legislativo deste direito e principalmente dever do CT, para colocarem a criança e o adolescente como prioridade nas Políticas Públicas. Esta participação do CT é no Orçamento municipal.

Diferente desta atribuição prevista no ECA é o orçamento para o funcionamento do CT. O Capítulo V da Lei Municipal 4667/91 e suas alterações falam do Orçamento do CT e de sua gestão no município. O artigo 30 tem a seguinte redação:

O Conselho Tutelar, com antecedência necessária e ouvida a Secretaria Municipal de Planejamento, enviará ao Poder Executivo proposta orçamentária a ser incluída na lei orçamentária municipal, para o suprimento dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho.

Os Conselheiros Tutelares entrevistados se referem às duas situações sem deixar claro a compreensão desta atribuição tão importante prevista no artigo 136 do ECA, que se refere ao Orçamento para planos e programas de atendimento à criança e ao adolescente, e não ao orçamento dos recursos previstos para o funcionamento do CT, conforme apareceu nas respostas.

Em relação ao orçamento para o funcionamento do CT, a Conselheira Presidente do CTO disse que o Orçamento “vem meio que direcionado”; está revelando a limitação da própria Lei municipal, pois o CT só vai encerrar sua proposta orçamentária depois de ouvida a Secretaria de Planejamento. Como os Conselheiros ainda não entendem e não foram preparados para entenderem de orçamento, praticamente não conseguem argumentar; e têm de aceitar o que “vem pronto” ou “meio engessado”, como revela a Conselheira.

Os CTs são vinculados à SMAS, e a partir de outubro de 2007, após debates a respeito do assunto, as requisições do CT são encaminhadas a SMAS para assinatura do Secretário, e em seguida o próprio CT encaminha à Secretaria Municipal de Finanças para a liberação do recurso ou serviço. Até então, a vinculação era somente com a Secretaria Municipal de Assistência Social, porém algumas situações continuam sendo tratadas diretamente com esta Secretaria, como apoio administrativo, funcionários e manutenção de carros.

O CONANDA (2001) orienta que cabe à Lei Municipal estabelecer compromissos e condições para a atuação qualificada do Conselho e do Conselheiro, devendo inclusive apontar recursos necessários para o custeio de atividades de qualificação e capacitação dos mesmos, e inclui-se aí a “assessoria orçamentária”.

Referindo-se à atribuição do CT, é urgente o Conselheiro Tutelar entender de Orçamento e participar de todos os momentos decisórios para colocar a criança e o adolescente na agenda de prioridades do município. O Artigo 34 diz que o CT deverá apresentar anualmente aos Poderes Executivo e Legislativo e semestralmente ao CMDCA, relatório de suas atividades, acompanhado de informações referentes à situação da Criança e do Adolescente no município.

Os Conselhos Tutelares enviam relatório das atividades realizadas, bem como dados estatísticos de atendimentos, classificados conforme a violação dos direitos, ao CMDCA, Promotoria e Juizado da Infância e Juventude, bem como envia a imprensa local, um semestral e um anual; porém, até o final de 2007, não enviava ao prefeito, nem aos vereadores, como determina a Lei. Ainda entende-se que o CMDCA envia as propostas e ou deliberações de política pública ao executivo, com base nos dados de diagnóstico dos CTs, entre outros setores, e portanto há que se repensar e se reorganizar para cumprir o que a Lei determina, visando à melhoria da

qualidade das políticas públicas municipais para a área. Os dados do diagnóstico do ano de 2007 foram enviados ao prefeito e à Câmara de Vereadores¹⁰⁹.

No Seminário Pró-Conselho, realizado em maio de 2007, em Belo Horizonte – MG, Dr Márcio Rogério que é Promotor da Infância e Juventude da mesma cidade, abriu o debate sobre “Participação Sócio-Política no Orçamento Público”¹¹⁰, dizendo que os CMDCA e Conselhos Tutelares têm tudo a ver com orçamento público, e é inaceitável não participar do processo decisório. Os Conselhos devem conhecer o diagnóstico da realidade para propor.

A partir do artigo 88 do ECA, são colocadas as diretrizes da política de atendimento na área da criança e do adolescente, de forma descentralizada e participativa. No Estado, todo o governo em seu primeiro ano de mandato tem a obrigação de fazer o PPA-Plano Plurianual, até 31 de agosto, como modelo de desenvolvimento e despesas em cada município. No município, todo ano é feita a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o ano seguinte. E também a cada ano o governo faz um projeto de metas: define metas, questões macro estrutural e projeção das pretensões. A Lei de Responsabilidade Fiscal não permite extrapolar o orçamento.

O Conselho Tutelar mune o CMDCA com o diagnóstico da realidade para embasar o orçamento. Como primeiro plano de ação tem que existir um diagnóstico da realidade; para o diagnóstico poderão ser utilizados vários recursos e órgãos como a universidade, instituições, o Programa Sipia, informações sobre a cidade, bairros, etc. Em segundo momento, o gestor tem que saber quais as deliberações e resoluções desenvolvidas no CMDCA. E em terceiro, o CMDCA irá informar o Executivo sobre o diagnóstico. Prioridade absoluta é construção histórica, e é necessário eleger prioridades e propostas, juntar os movimentos fragmentados, elaborar um documento e enviar ao CEDCA, para uma Resolução. Quarto momento: ao expressar a Resolução, e se esta não for cumprida, o Ministério Público deverá ser acionado, e já são vários os casos no Brasil. O quinto momento é o controle e avaliação: acompanhar no Legislativo o andamento das políticas (BARROS, 2007).

¹⁰⁹ Esta decisão foi tomada após discussão sobre o assunto pelos Conselheiros Tutelares do CTO, motivados pela pesquisa.

¹¹⁰ Participaram do debate os convidados: Sra Gláucia Barros (entre outras é membro da frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente), e Eliana Magalhães Graça (mestre em Sociologia, e assessora Política Fiscal e Orçamentária do INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos desde 2005) e o mediador Dr Márcio Rogério, que é Promotor da Infância e Juventude de Belo Horizonte.

Desde 1988, através do artigo 227 da Constituição Federal, e depois no artigo 4º do ECA, a criança e o adolescente legalmente tem preferência na formulação das políticas públicas e prioridade no orçamento público; porém é preciso efetivar, materializar. O Ministério Público também precisa acompanhar o orçamento. Se de posse de uma Resolução do CEDCA, houver descumprimento, o Ministério Público pode instaurar uma ação civil pública. A legitimidade para exigir é dos CMDCA. O Ministério Público pode exigir, através da legitimidade do CMDCA de deliberação e resolução. E assim, o município terá que cumprir e implantar (BARROS, 2007).

Quanto à participação do Conselho Tutelar no orçamento público, também deve ser formalizada através de documento, informando a legalidade e a legitimidade da participação e levantamento das proposições.

Um exemplo de resultado foi a requisição do Conselho Tutelar de Santos - SP, por um número maior de creches, em que a prefeitura foi representada por violação do direito (omissão); o Ministério Público foi acionado e entrevistou, e na sequência foram construídas mais cinco creches. Outro exemplo de ações concretas foi através do CMDCA de Cuiabá (Mato Grosso do Sul) que fez audiências públicas para discutir o orçamento na área da criança e do adolescente (GRAÇA, 2007). Participação é disputa de poder, especialmente no orçamento. O Conselheiro deve participar com qualidade e respeitabilidade e construir aliança com o Ministério Público, para serem ativistas pelos direitos das crianças e adolescentes¹¹¹.

O princípio da prioridade absoluta ainda não é considerado no planejamento do governo. Não é difícil de constatar esta mesma realidade em outros estados e municípios brasileiros. Por isso, o CMDCA e CT deverão focar a atenção: no Estado, através do PPA (Plano Plurianual); e nos municípios, por meio da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária), concebida para que o município antecipe os critérios que irão nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e o seu conteúdo (os prazos estão fixados na Lei Orgânica do município).

Percebe-se nas entrevistas, que os Conselheiros Tutelares não entendem ou pouco entendem de Orçamento, e não assessoram o Poder Executivo na

¹¹¹ O Jornal da Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Nº48 de Março de 2007), diz que a Frente de defesa concluiu o relatório de análise da execução orçamentária do governo estadual de Minas Gerais no ano de 2006, e mais uma vez a constatação é de que o princípio da Prioridade Absoluta não é considerado no planejamento e nem tampouco na gestão dos recursos públicos.

elaboração da proposta orçamentária. Porém, é sempre tempo. Alguns já participaram de cursos, outros já têm mais experiência, e podem além de participar, repassar aos colegas que irão se recandidatar ao Conselho Tutelar, para evitar o desconhecimento do novo grupo. É problema para o CMDCA, repensar e capacitar os futuros Conselheiros Tutelares, a fim de que cumpram com esta atribuição de tão grande importância para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente no município.

4.1.1 Fiscalização das entidades, de festas, eventos, bares e congêneres

Durante as entrevistas, ao falar das atribuições do CT, o sujeito participante foi abordado pelo pesquisador a respeito da atribuição de Fiscalização das entidades de atendimento; no Artigo 95 do ECA, diz: “As entidades governamentais e não governamentais, referidas no Artigo 90, serão fiscalizadas pelo Judiciário, Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares”.

A observação sistemática da realidade do CT de Ponta Grossa motivou a pesquisadora a também perguntar aos Conselheiros Tutelares, o que pensam sobre a “atribuição” de fiscalização de festas e eventos pelo CT, bem como a participação do CT em Blitz com as Polícias; ainda que não seja uma atribuição prevista no ECA, porém é uma prática constante devido a determinação judicial, através de Portaria, bem como solicitação das Delegacias.

QUADRO 7 – O Conselho Tutelar e a fiscalização das entidades/festas

Conselheiro Tutelar	Depoimentos
CT Presidente do CTL	“(…) Eu fiscalizo, eu vou. Até estes dias ainda eu fui numa entidade n/é, e perguntei. Porque eu gosto de saber onde está as crianças, porque às vezes eles levam o B sempre de bobo n/é? (…) Porque de maldade, de ruindade, de desprezo, eles tem na casa deles. Então é melhor deixar eles na casa deles, do que colocar na entidade e deixar eles maltratados, sabe? (…)Não vou dizer pra gente ta passando a mão na cabeça, mas eu acho que um mínimo de carinho a gente tem que dá pra eles, é o mínimo (...).[...] (….) Tem Conselheiro que não se envolve. Ta lá, ela encaminhou, ela determinou, então que seja cumprido. Mas não fiscaliza”.
CT Reeleito do CTL	[Fiscalização de Festas]: “Não. É interessante, n/é? Mas vc sabe melhor do que ninguém, que o poder aquisitivo ainda é pra nós fazer vista grossa, n/é? E é uma coisa assim, que eu acho muito errado, porque quem tem poder aquisitivo, quem não tem, merece respeito porque a lei foi criada pra todos, n/é? Eu só me decepçiono nesta hora, porque daí assim, a filhinha do papai, sabe? Faça vista grossa, você não viu, mas a da favela é pra vê. Do Conselho, o que eu me decepçiono é com isso, sabe? As festas dos ricos e as festas dos pobres!” “Olhe eu acho isso muito importante, só que não é feito. Eu acho que foi feito no primeiro Conselho, nos outros conselhos não foi feito. Ao contrário a gente só recebe crítica da entidade, mas a gente nunca vai lá pra saber realmente o que está acontecendo, e no primeiro conselho, inclusive nós íamos nas entidades de madrugada. Duas horas da madrugada nós batíamos na entidade pra ver como é que estas crianças estavam dormindo, se tinha desde acolchoados, desde cobertas suficientes pra estas crianças, se tinha uma pessoa acordada pra qualquer problema que tivesse com a criança”. [Festas] “(…) É que às vezes não há nem necessidade do Conselho presente, que tem certas festas, por exemplo, que tendo policiamento lá, se houver algum problema o Conselho é chamado. Então não precisaria o Conselho ficar lá no decorrer de toda esta festa. [...] (….) não é um fiscal de festa, lógico se tiver uma criança em risco, o Conselho imediatamente é chamado. Então não há necessidade do desgaste desse conselheiro, de dois conselheiros, de mais de dois que vão, alguns pra festa e os demais ficam de plantão na cidade”.
CT Presidente do CTO	“(…) Nas entidades, o conselho não fiscaliza as entidades. [...] (….) porque a partir do momento que a gente coloca na instituição, nós (….) seríamos o tutor daquela criança naquele momento. (….) e precisa saber se a instituição está cuidando bem daquela criança que eu coloquei lá dentro. (….) e a gente não faz, o porque que a gente não faz? Não sei te responder! ... Se é porque a gente é comodista, ou porque não se criou o hábito do conselho ir fiscalizar”. [Fiscalizações de festas e eventos] “Não, não está previsto [no ECA] (….) ele já era uma prática do juiz anterior, já acontecia, só que na época, o juiz, ele também ia na festa fiscalizar e levava uma equipe dele. Depois (….) foi feito um acordo com os conselheiros, um combinado com os conselheiros de que: os conselheiros iriam, e se houvesse necessidade eles poderiam pedir auxílio de mais fiscais pra Vara da Infância e ela determinaria, e como uma forma assim... de prevenção mesmo, o Conselho estaria nos locais como uma forma de prevenção, de orientação, de fiscalizar pra ver se estão cumprindo a portaria”.

QUADRO 7 – O Conselho Tutelar e a fiscalização das entidades/festas

(conclusão)

Conselheiro Tutelar	Depoimentos
CT Reeleito do CTO	“(…) É, a dificuldade que a gente tem, até a questão de fiscalizar as entidades, depende da demanda que a gente tem, muito grande, a gente não consegue, fazer, fiscalizar todas; nós começamos um trabalho de fiscalizar de cada quinze dias, acho que paramos, fizemos duas, e não deu pra gente fazer mais. Mas essa é de extrema importância e é uma das atribuições nossa”. [...] “A questão da fiscalização de festas, não é atribuição do Conselho, porque, apesar de que o Estatuto diz que cabe à Vara da Infância, determinar através de Portaria, então diretamente com o ECA, lá nas atribuições, ela não está nas atribuições, mas, se a Juíza da Vara da Infância, ela tem a competência de baixar uma Portaria, e esta Portaria, ela pode especificar que o Conselho vá fiscalizar, eu no meu ponto de vista, juridicamente, quando a juíza baixa uma Portaria, a Vara da Infância baixa uma Portaria, a juíza tem esta competência, aquela Portaria, aquele Alvará se torna Lei. E o Conselho tem que obedecer a Lei, então se lá tá determinado, que o Conselho tem que fiscalizar, o Conselho tem que cumprir. Sob pena até de responder por crime de desobediência. [...] (...) Então, apesar do ECA ser uma Lei maior, (...) mas o ECA também não diz que não é competência, então fica uma situação bem complicada. O que nós adotamos aqui em Ponta Grossa, é uma política da boa vizinhança (...); então nós sempre fizemos, sabemos que não é atribuição (...)”.

FONTE: Entrevistas com os Conselheiros Tutelares – Organização da autora.

4.1.1.1 Fiscalização das entidades

Em Ponta Grossa, os Conselhos Tutelares eventualmente fiscalizam as entidades de atendimento. Fazem-se presentes diariamente nas entidades para fazer abrigamentos ou desabrigamentos, mas não com o objetivo exclusivo de fiscalizar.

A presença do CT na entidade é uma prática importante, e é uma forma de fiscalizar, pois é um órgão de proteção e se observar alguma irregularidade, irá imediatamente abordar. Porém, mais importante é organizar um programa de visitas para fiscalização. Não como substituto do fiscal da prefeitura ou da Vigilância Sanitária, mas como órgão de defesa dos direitos das crianças e adolescentes. O eixo de defesa dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes está também contido na Resolução nº 113 do CONANDA, que coloca o CT como um dos órgãos públicos responsáveis de atuação.

Verifica-se nas falas dos entrevistados que o Conselheiro Presidente do CTL fiscaliza por sua própria conta, não sendo uma decisão do Colegiado, agindo sem

respaldo, porém com o objetivo de proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Na segunda entrevista, a Conselheira reeleita do CTL comentou que o CT se submete às críticas das entidades e não cumpre o seu papel, “que poderia ser inverso”, pois o CT é o órgão fiscalizador que faria “as críticas” ou orientações para melhoria do atendimento na entidade. Como a Conselheira Presidente do CTO diz na terceira entrevista, é necessário vencer o comodismo e criar o “hábito” de fiscalizar as entidades, pois é uma obrigação legal.

Paulo Marques (2007), da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, defende os direitos humanos nos espaços de atendimento sócio-educativos. Fala da questão da garantia dos esforços do governo em seus diferentes níveis na implementação do Sinase¹¹², em especial na devida dotação orçamentária para as ações de reordenamento das unidades de internação a fim de atender aos novos parâmetros pedagógicos, e enfatizou a política descentralizada e a municipalização das medidas sócio-educativas em meio aberto. Propõe que a fiscalização dos direitos dos adolescentes em regime de medida sócio-educativa seja feita pelos Conselhos Tutelares.

O Sinase vem chamar à responsabilidade, o sistema de garantias dos direitos humanos. A sociedade quer cárcere para os adolescentes, quando discute a redução da maior idade penal, ou deseja aumentar o tempo de internação; renuncia o direito do adolescente para que este passe toda a adolescência na cadeia. O fato de o adolescente ter cometido um ato infracional não o exclui dos direitos humanos.

O Conselho Tutelar tem que se envolver no debate sobre a proteção social, fiscalizar e monitorar as entidades de atendimento que trabalham com medidas sócio-educativas, os abrigos, e os projetos e programas de atendimento às crianças e adolescentes, especialmente aqueles em que há suspeita ou denúncias de violação de direitos.

¹¹² O SINASE é órgão de deliberação, gestão e execução da política através da união, estados e municípios. Deliberado pelo Conanda (nº 119 de dez/2006), e publicado no site da presidência.

4.1.1.2 Fiscalização de festas e eventos, bares e congêneres

Como se verifica nas entrevistas, os Conselheiros Tutelares têm conhecimento de que legalmente esta não é uma atribuição do CT, porém, os pedidos das Polícias Civil e Militar, Guarda Municipal, bem como determinação judicial, são comuns na cidade.

A Conselheira Tutelar Presidente do CTL apontou para outras questões referentes às festas, e responde que há diferenças de tratamento pelos órgãos envolvidos, nas “festas de ricos e festas de pobres”. Que para a “filhinha de papai” provavelmente o CT vai ignorar alguma irregularidade e para o “pobre” o tratamento é diferenciado, e a lei se aplica.

Não é impossível a ocorrência deste fenômeno, pois se a Conselheira assim percebe, é porque a história ou o paradigma ainda não mudou como deveria, nem como se desejou, e ainda há resquícios do paradigma anterior ao ECA, no qual a Lei se aplicava para os “menores” das famílias de baixa renda, e os casos que envolviam filhos de famílias de classe social mais abastada, eram resolvidos na Vara de Família.

Como disse a Conselheira Reeleita do CTL, que o Conselheiro Tutelar não é um fiscal de festa, é óbvio que se alguma criança ou adolescente estiver em situação de risco, o CT deverá ser acionado. Mas não é o caso dos Conselheiros Tutelares ficarem nas portas das festas olhando carteirinhas ou documentos; esta é uma responsabilidade da organização da festa, que deverá seguir a determinação judicial encaminhada por Portaria específica. O trabalho do CT não pode caracterizar como repressivo, e muitas vezes é o que parece, apesar de todo cuidado dos Conselheiros.

Mas como disse a Conselheira Tutelar Reeleita do CTO, essas são práticas antigas, difíceis de romper, e para não “criar caso”, os Conselheiros utilizam a “política da boa vizinhança”. Certamente o envolvimento do CT com as questões da criança e do adolescente é maior do que está especificado na Lei; porém, o que se pode refletir é o quanto de tempo e desgaste os Conselheiros disponibilizam para este trabalho, pois são cinco no grupo de cada Conselho, diferente da Polícia Civil ou Militar, ou da própria Guarda Municipal que tem um número muito maior que este

de funcionários preparados para este fim, carga horária definida, descanso definido, entre outros. Os órgãos têm funções e são organizações diferentes.

Considerando a relevância do depoimento da Conselheira Reeleita do CTL sobre estas questões, o dia seguinte dos Conselheiros que trabalharam à noite deve ser normal, pois não tem carga horária definida e a orientação é para dedicação exclusiva. Caso não haja condições, os outros dois ou três que não participaram da fiscalização da festa ou da Blitz, se sobrecarregam para atender a população no CT, e no plantão. Então a pergunta é: qual a prioridade de atendimento e o foco de atenção do CT?

No Quadro V, a Conselheira Presidente do CTO desabafa dizendo que o CT acaba atendendo a todos “como baratas tontas” para dar conta de tantas solicitações e demandas, atendendo a polícia, a escola, as instituições, “apagando incêndio e não vendo a causa do incêndio”. Betiate diz que:

Conheci Conselhos Tutelares que se deixam subjugar por outras autoridades, aceitando realizar tarefas alheias às suas atribuições. [...] A maioria destes Conselhos Tutelares reconhecia que tais tarefas não eram partes de suas atribuições, mas as realizavam pelo medo de serem processados por crime de desobediência. [...] Qualquer Conselheiro tutelar que sinta este tipo de opressão deve recorrer às corregedorias competentes e denunciar! (BETIATE, 2007, p. 15, 16).

O mesmo autor lembra que o Conselheiro Tutelar se coloca em situação de risco pessoal quando se presta a práticas do tipo “batidas em bares ou boates”, pois não dispõem de treinamento, armas, colete à prova de bala, e tudo que compõem o aparato policial. O agente policial é confiável para desempenhar seu trabalho, e se for o caso, acionará o CT, quando encontrar crianças ou adolescentes em situação de riscos ou sendo prostituídos. O plantão 24 horas existe justamente para atender a estes casos (BETIATE, 2006).

O CT pode fazer um trabalho preventivo durante o dia nestes locais, se considerar necessário, orientando os proprietários dos estabelecimentos quanto a possíveis irregularidades envolvendo crianças e adolescentes e informando sobre o que diz a Lei. A prefeitura poderá colocar fiscais nos eventos para desenvolver um trabalho de fiscalização do cumprimento de Portarias, bem como de outras questões que envolvem a concessão de Alvarás.

É incoerente o CT fiscalizar festas, bares ou congêneres e deixar de fiscalizar as entidades de atendimento à criança e ao adolescente. O artigo 5º da

Constituição Federal, no inciso II diz que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

4.2 EXERCÍCIO DO COLEGIADO DO CONSELHO TUTELAR

No que se refere a função e atribuições do CT não poderia deixar de abordar a compreensão dos Conselheiros quanto ao exercício do Colegiado, indispensável nas decisões para a aplicação das medidas, considerando que o órgão prevê em sua criação a atuação participativa colegiada.

QUADRO 8 – Exercício do Colegiado do Conselho Tutelar

Conselheiro Tutelar	Depoimentos
Conselheiro Tutelar Presidente do CTL	“O nosso aqui ta bom! [Conseguem trazer os casos para discussão, trocam idéias, informações, para a aplicação das medidas?] Trocamos, trocamos. Aqui ta assim, todo o problema, todo... inclusive teve assim as picuinhas, todo o local existe n/é? Só que quando eu vejo que estão essas picuinhas, assim, a gente se reúne pra acabar, sabe? Porque a maior parte da nossa vida a gente fica aqui, sabe? Então queira ou não queiramos, nós vamos ter que estar junto. Sabe? Por incrível que pareça a gente se dá bem, teve... já teve... Zizizi daqui, zizizi dali, mas agora não tem mais graças a Deus”.
Conselheiro Tutelar Reeleito do CTL	“Não exerce, eu acho que é despreparado, talvez da pessoa que assume n/e? A presidência, presidência, não é uma pessoa preparada pra este tipo de... [...] Geralmente não, quase nem há mais reuniões, porque muito trabalhoso todo dia, então acha-se que não tem o porque de se reunir. Que eu acho que é o contrário, que é uma coisa muito importante”.
Conselheiro Tutelar Presidente do CTO	“(...) Essa questão da gente discutir caso no Colegiado, era muito mais discutida antes, do que agora. [...] Eu não sei se aumentou a demanda, ou se quando a gente entrou nós éramos mais inseguros e acabava levando quase que todos os casos para o colegiado. [...] Dentro do horário de expediente. (...) A gente fazia dentro do expediente, na sala. Vem cá, vem cá; e já sentava e discutia. Então todos os conselheiros conheciam os casos de todos os conselheiros, e hoje em dia não. [...] Só em casos considerados mais graves, daí porque eu não quero tomar uma atitude sozinha, então eu acabo levando para o colegiado; eu tenho receio da medida que eu vou tomar; então só os casos que considero gravíssimo”.
Conselheiro Tutelar Reeleito do CTO	“Nós já exercemos o Colegiado de uma maneira bem mais efetiva, anteriormente, há uns anos atrás, logo que a gente começou, nós fazíamos reuniões semanais, fazia nossas reuniões semanais, os conselheiros, todo mundo conhecia os casos de todos os conselheiros, ta certo, quando a gente começou em dois mil e dois, nós tínhamos poucos casos, então, a gente acabou que a união dos conselheiros era maior porque, porque ninguém conhecia nada, então ou você se unia ou você não fazia o teu trabalho. Então nós tínhamos a participação do colegiado muito mais efetivo do que hoje”.

FONTE: Entrevistas com os Conselheiros Tutelares – Organização da autora.

O próprio nome do órgão já diz tudo sobre o assunto: Conselho, princípio fundamental do trabalho, em conjunto; portanto não é um trabalho solitário. Se assim for, os atos e decisões tomadas são considerados ilegítimos. Dentro do CT, nenhum Conselheiro é proprietário dos casos. Por certo os Conselheiros têm autonomia para atender os casos individualmente, mas quando necessita de uma decisão sobre a situação, o Colegiado vai atuar. As atribuições do CT são colegiadas. O artigo 25, parágrafo primeiro da Lei Municipal 4667/91, determina que o CT deverá reunir-se uma vez por semana para a tomada de decisões que se fizerem necessárias nos casos de sua competência; é a necessidade do trabalho colegiado do CT.

Quanto às deliberações do Colegiado, o Regimento Interno no Capítulo VIII: Do Plenário, parágrafo 2º, normatiza que as deliberações somente serão válidas se tomadas pelo voto de maioria simples, presentes no mínimo 03 (três) Conselheiros.

Conforme já foi dito no Capítulo 3, sendo órgão colegiado, as suas deliberações devem ser tomadas pela maioria de votos de seus integrantes, em sessões deliberativas próprias, realizadas da forma como dispuser o Regimento Interno e registradas em Ata. Com base na mesma Resolução, se o conselheiro estiver sozinho num plantão, ele pode tomar decisões, contudo depois deverá discuti-las no colegiado, para aprovação ou não.

Todas as decisões do Conselho Tutelar deverão passar pela deliberação do colegiado, sob pena de nulidade dos atos praticados isoladamente, sem respeito ao quorum mínimo. As deliberações do colegiado interferem diretamente na eficiência das atribuições do Conselho Tutelar.

As decisões emanadas do Conselho Tutelar são sempre decisões coletivas. As atitudes adotadas devem ser discutidas pelo conjunto dos Conselheiros. A responsabilidade, tanto das atitudes como das decisões assumidas, são do Conselho Tutelar como um todo (BARREIRA, 1992, p. 14).

A primeira Conselheira Presidente do CTL apontou para problemas de ordem de relacionamento entre os Conselheiros Tutelares e que interferem em qualquer ação na perspectiva coletiva, prevista em uma lógica colegiada. A segunda Conselheira, do mesmo Conselho Tutelar, diz que o Colegiado não funciona, e culpa o Presidente. Mas e o restante do grupo? Não acha tempo para se reunir? É problema sério dentro de um Conselho como já explicaram os autores, a Lei Municipal e o próprio Regimento Interno que norteia o trabalho do CT. Os

Conselheiros Tutelares precisam ser melhor orientados, pois o exercício do Colegiado é essencial para o cumprimento das atribuições que lhes competem.

No CTO, os Conselheiros entrevistados relatam que o Colegiado já foi bem mais eficiente, e procuram justificar, que anteriormente eram mais inseguros e precisavam de maior apoio uns dos outros; atualmente os casos aumentaram e discutem apenas os casos mais “graves”.

O Colegiado está discutindo os casos, mas precisa rever se não está deixando passar situações importantes e que necessitam da reunião do grupo para a decisão, pois está lidando com a defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Neste sentido, Seda (2001) acrescenta que o Conselheiro Tutelar não é uma autoridade em si mesmo, ele compõe um órgão em que a autoridade é Colegiada, e as decisões são tomadas por consenso ou por maioria.

QUADRO 9 – Impasses e desafios para o cumprimento das atribuições do Conselho Tutelar

Conselheiro Tutelar	Depoimentos
Conselheiro Tutelar Presidente do CTL	“Bom durante um ano que eu estou aqui, n/é? O artigo 136 ele está completo, é uma coisinha assim, mas que você batalha assim você consegue. Está completo, está completo. [...] (...) Isso, colocando o artigo 136, porque ali é um jeito da gente falar o que: Não, este não dá mesmo, não tem condições mesmo, sabe? Mas eles fazem valer o artigo, eles fazem valer o artigo. [...] (...) que tem pessoas que querem entrar no CT só por causa do dinheiro mesmo, porque no final do mês cai o dele, n/é? [...] Você tem que gostar, você tem que vestir a camisa pra aquilo. Você tem que vestir a camisa mesmo, não é só pelo salário (...)”.
Conselheiro Tutelar Reeleito do CTL	“Eu acho que teria que haver mais cuidado na seleção dos candidatos a Conselheiros Tutelares. [...] Melhorar os critérios, ser mais rígidos, mais exigentes, sabe?”

QUADRO 9 – Impasses e desafios para o cumprimento das atribuições do Conselho Tutelar

(conclusão)

Conselheiro Tutelar	Depoimentos
Conselheiro Tutelar Presidente do CTO	“(...) chegar pras instituições ou pra quem está solicitando um trabalho que não é função do conselheiro e dizer: ‘Isso não é minha função’. Primeiro esta postura... Eu tenho cinco anos de CT, e não consigo em algumas situações, chegar pra pessoa que ta pedindo uma situação que não é do CT e dizer: olhe isso não é função, porque já tem a prática de que o Conselho faz, então você quebrar, romper esta prática é complicado... O primeiro desafio pras futuras gerações, seria a postura do conselheiro , realmente dizer o que é função dele e o que não é... Cada um conhecer realmente a sua função. Escola... O que, que o Conselho Tutelar trabalha em escola? Qual é o momento em que a escola tem que chamar, ou tem que encaminhar pro CT. A própria comunidade, e a polícia, e todos os outros órgãos. [Sobre o Artigo 136] Eu acho que ele é completo, (...) ele vem falando de todas as necessidades, o que realmente falta, é a gente assumir; o CT assumir efetivamente as suas atribuições. Daí vai estar tudo ótimo, mas nós não assumimos isso. Por que... Em Ponta Grossa, pelo Colégio de Representantes, que acaba indiretamente cobrando do Conselheiro Tutelar, certas atitudes; a prática que é muito difícil de quebrar (...) [...] Historicamente, mas o maior culpado é o Conselheiro Tutelar, eu me coloco nesta culpa, porque ele não consegue romper. Pra romper é difícil, é difícil, você vai ter problemas, você vai ser cobrado, vai ser dito que você não está querendo trabalhar, e tudo mais. Eu assumo a minha parcela de culpa nisso, dizendo também que não consegui romper”.
Conselheiro Tutelar Reeito do CTO	“(...) eu acho que era necessário que a gente tivesse uma assessoria orçamentária. Que tivesse um órgão da prefeitura, que a gente chegasse lá e, (...) e eles transformassem isso em números pra nós, que a dificuldade nossa é fazer essa fiscalização, que a gente não conhece!”

FONTE: Entrevistas com os Conselheiros Tutelares – Organização da autora.

Com relação à questão dos impasses e desafios para que o CT possa cumprir efetivamente com as suas atribuições, em favor dos direitos e da cidadania da criança e do adolescente pontagrossense, cada Conselheiro interpreta de uma forma, e levantam questões diferentes conforme a vivência e experiência de cada um. Não se parte do pressuposto de que a Lei é o ideal, mas se questiona junto aos Conselheiros Tutelares se o Artigo 136 do ECA dá conta de atender a realidade da demanda que busca o CT.

Ao que parece, a “queixa” ou a dificuldade não está no Artigo em si, que a princípio contém os dispositivos necessários para o atendimento dos Usuários do órgão, porém, cada Conselheiro coloca um desafio para melhorar a eficácia dos serviços prestados à comunidade, visto que o CT é o representante legal da sociedade civil na área da criança e do adolescente; é o órgão que vai prestar o atendimento inicial, emergencial e dar o encaminhamento mais adequado, conforme suas atribuições.

A CT Presidente do CTL, disse que o artigo 136 do ECA é uma forma de dizer a quem está sendo requisitado o serviço, que “aquela família tem grande necessidade, precisa mesmo da requisição dos serviços”. Há um equívoco nesta interpretação; os direitos fundamentais previstos no ECA são para todas as crianças, independente de classe social. Não é função do CT fazer triagem. Portanto, como afirmou a própria Conselheira, “tem que vestir a camisa, gostar e se dedicar à causa”; a função exercida é muito mais que um emprego ou uma função remunerada. É preciso entender do ECA e sua história, caso contrário, o direito não será garantido.

A Conselheira Tutelar reeleita do CTL demonstra preocupação com os critérios de seleção à candidatura para Conselheiro Tutelar, e sugere maior rigidez, rigor nos critérios, para o cumprimento das funções e atribuições com qualidade.

A Conselheira Tutelar presidente do CTO propõe o rompimento com práticas antigas e históricas, que visam a harmonia entre órgãos, porém não favorecem a atuação eficiente do CT, e acaba prejudicando a compreensão da sociedade quanto a real função do CT: a proteção dos direitos da criança e do adolescente. A sugestão é o rompimento com possíveis relações corporativas ou de favoritismo. Há casos em que o pedido de atendimento ao CT não é de sua atribuição, porém o Conselheiro se vê obrigado a fazer, pois pode ser cobrado como se tivesse uma dívida a pagar, ou poderá precisar do voto para uma reeleição, por isso tem de agradar, assumindo atribuições que não lhe competem.

O CT requisita, no dia a dia, serviços a várias pessoas que compõem o Colégio de Representantes na eleição do CT, como os Delegados, os Secretários do Governo municipal, os Vereadores, os Diretores das entidades, entre outros. Essa atribuição, de requisitar, quer dizer cobrar, ou exigir uma providência em favor dos direitos dos Usuários, que por vezes se torna uma relação desgastante entre as partes. Se houver maturidade e ética no trabalho dos envolvidos, será simplesmente uma rotina de trabalho. Caso contrário, o Conselheiro poderá sofrer consequências por fazer pressão para garantir o direito. Esta é a compreensão da Conselheira, quando diz que o Conselheiro Tutelar que romper com as “ações tradicionais” vai enfrentar dificuldades e vai ter problemas. Porém, na ruptura é muito provável a princípio, a estranheza e debates.

A Conselheira reeleita do CTO lembra da não participação do CT no Orçamento para Planos e programas de atendimento à criança e ao adolescente,

como sendo uma das principais atribuições do órgão, e que interfere diretamente na política de atendimento. Sugere Assessoria Orçamentária para o CT, e este deve solicitar ao município, caso contrário as queixas continuarão.

Para tanto, são necessárias coragem e ousadia para enfrentar os problemas ou as conseqüências que virão. Mudança causa surpresa, comentários, críticas, exposição. A “política da boa vizinhança” se contrapõe à Política de Direitos. A idéia é a de que o CT tem de assumir efetivamente seu papel na sociedade e para o qual foi criado. Cumpre sim muitas de suas funções, mas deixam a desejar em algumas e primordiais que exigem exposição de idéias e tomadas de decisões importantes.

4.3 A EXPECTATIVA DO USUÁRIO EM RELAÇÃO À FUNÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

4.3.1 A compreensão dos usuários sobre a função e atribuições do Conselho Tutelar

Foram entrevistados seis Usuários dos CTs Leste e Oeste, visando obter uma amostra de dados que possibilitassem traçar uma aproximação de perfil dos Usuários que procuram a sede dos Conselhos, e principalmente responder a questão do objeto de estudo: a compreensão da função e atribuições do Conselho Tutelar.

QUADRO 10 – Perfil dos usuários entrevistados

Usuário	A	B	C	D	E	F
CT	CTO	CTO	CTO	CTL	CTL	CTL
Escolaridade Ensino Fundamental	completo	4ª série	Não alfabetizado	7ª série	2ª série	4ª série
Ocupação/ Fonte de renda	Auxílio doença	Vendedora ambulante	BPC	Diarista	Do lar	Motorista
Sexo	M	F	F	F	F	M

FONTE: Entrevista com os Usuários – Organização da autora.

Este Quadro permite uma aproximação do perfil dos Usuários que procuram o Conselho Tutelar. O maior grau de instrução entre os Usuários entrevistados é o ensino fundamental. Dentre os seis entrevistados, três possuem grau de instrução até a 4ª série do ensino fundamental, sendo um caso de não alfabetizado, um caso de ensino fundamental incompleto e apenas um com ensino fundamental completo.

Conseqüentemente ocorrem as dificuldades quanto a emprego ou profissão, e, obviamente, salário e condição de vida. Dois dos entrevistados não trabalham, recebem benefício e auxílio doença. Uma mãe é do lar, a outra é vendedora ambulante, a outra é diarista, e o Usuário F é motorista. Estas profissões e ocupações são importantes e necessárias, porém as rendas são baixas, pois a maior parte ganha em torno de um salário mínimo. Quanto ao sexo, dois dos entrevistados são homens e quatro são mulheres.

Santos (1987, p. 68) trabalha com o conceito de “cidadania regulada”, e refere-se a um sistema de estratificação ocupacional em que “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei”. Aí se entende que “a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei”.

Dessa forma e na mesma linha de pensamento, são excluídos das condições de cidadãos, os trabalhadores que desempenham atividades no mercado informal, incluídos aí, desempregados, subempregados, empregados intermitentes e precários, e aqueles trabalhadores que assumem ocupações não regulamentadas.

Se assim for analisada a ocupação e a fonte de renda dos entrevistados, a maioria sofre preconceito em relação à cidadania; na maioria são mulheres, e possuem baixo grau de escolarização. Fatores que interferem diretamente nas condições e qualidade de vida da família.

Neste sentido, é de fundamental importância a implementação de políticas de apoio à família, conforme previsto na CF, no artigo 226, bem como no ECA e na LOAS, de modo que o Poder Público nas três esferas de governo cumpra o seu dever legal e constitucional de fornecer às famílias condições para o exercício de suas responsabilidades (BRASIL, PNCFC, 2006).

QUADRO 11 – Expectativa do usuário quando busca o Conselho Tutelar

Conselho Tutelar	Usuário	Depoimento
CTO	A	“(...) eu espero resultado positivo do que a gente precisa, eu nunca mexi com pensão, estas coisas assim, (...) eu espero tipo... que nem lá onde eu moro, tem (...) muita família pobre que não consegue nem sustentar direito o filho, eu assim penso que o CT deveria tomar mais atitude sobre isso, né? Tem família lá que tem seis, sete filhos, e o pai não trabalha, a mãe não trabalha, o irmão não trabalha”.
CTO	B	“Tipo assim, me orientando como que eu posso fazer na educação das crianças, buscando conselho, me aconselhando no que eu não estou ciente daquilo que eu posso fazer né? Aí eu venho buscar com vocês, ajuda”.
CTO	C	“Gostei muito, espero, sempre que... toda vez que eu procurei sempre resolveram os problema que estava prejudicado, pendente, prejudicado. E no lugar que eu morava, lá dependi muito do Conselho”.
CTL	D	“Ah, sobre as crianças né, mais uma ajuda pra gente poder educar as crianças, filho da gente, né? [...] Está muito difícil hoje em dia, pra poder educar as crianças, né? Ta muito complicado, hoje os adolescentes, está muito, muito problema deles, né? Andam muito revoltados, não sei por que será, tudo. [...] uma orientação pra poder educar... é ta muito difícil a educação dos filhos. [...] Atende, atende. [...] atende os problemas, quando a gente vai lá pra conversar eles, eles atendem muito bem”.
CTL	E	“Ah eu espero um atendimento bom deles, né? E às vezes a gente também tem um pouco de medo, porque as crianças aprontam demais, e vai prejudica mais a vida da gente, né? Daí por causa disso eu tenho medo... Também, por causa das crianças, de eles irem e tirarem as crianças da gente, né? Eu tenho medo”.
CTL	F	“Aquele situação que ta acontecendo, que está desagradável, e se não tivesse desagradável eu não teria vindo, né? [...] Com relação à criança, que a gente não pode por a mão, e os pais também dizem que não pode, e então fica uma situação difícil, né?”

FONTE: Entrevistas com os Usuários – Organização da autora.

Nos depoimentos podem-se identificar os tipos de solicitação que os Usuários buscam no CT e relacionar com os dados quantitativos obtidos, bem como sua expectativa em relação ao órgão. Os Usuários buscaram atendimento referente à: orientação sobre pensão alimentícia; atitude do CT com relação às famílias carentes; orientação para as que têm um número grande de filhos; orientação para os pais quanto à educação dos filhos, bem como para as próprias crianças e adolescentes.

As solicitações dos Usuários não são diferentes das coletadas nos dados quantitativos como consta na seqüência. Muitas dessas situações podem ser resolvidas por Programas Sócio-assistenciais, Jurídicos, de Acompanhamento

Familiar, Terapia Familiar, entre outros. O CT tem uma grande parcela de responsabilidade nestas falhas, como os próprios Conselheiros Tutelares entrevistados disseram; cobra pouco, ou quase não cobra do poder público as suas responsabilidades. Verifica-se que o CT prefere atender como se fosse um Programa do município, do que requisitar e exigir a efetivação do direito.

O Usuário E, demonstrou insegurança com relação à possível intervenção do CT, medo do desconhecido ou de “perder” os filhos; vê o CT como órgão punitivo.

Diferente do Usuário E, o Usuário F, receoso de tomar uma atitude agressiva com relação à criança “que não pode por a mão”, procura o CT, parece que cobrando uma resposta do órgão; sutilmente pergunta: mudou a forma de educar, e agora, qual a atitude a ser tomada? Se não posso bater para educar, qual a solução para o problema? Acredita que o CT deva ser um órgão que reprima, puna, ao invés de proteger; se coloca numa postura de crítica ao CT e à Lei.

QUADRO 12 – Compreensão da função e atribuições do Conselho Tutelar pelos usuários

Conselho Tutelar	Usuário	Depoimento
CTO	A	“Se a pessoa... vamos supor, se a família não tem condições, eu acho que o CT tem que tomar uma atitude, sei lá, tentar uma ajuda pra eles, n/é? (...) [...] Pois olha, no meu modo de pensar eu acho que... Deveria conversar mais com os pais, com as crianças... sei lá... [...] (...) o que mais faz pelas crianças hoje é o Conselho, não é? Os outros esquece de tudo, ninguém ajuda. O que eu vejo ajudar mais é o Conselho”.
CTO	B	“Eu penso comigo que é pra proteger as crianças, n/é? [...] Eu penso que é uma boa, n/é? Tem que continuar assim. [...] (...) o CT deveria ir atrás das mães das crianças, n/é? O porquê que eles fazem isso, e tentar ver o que que está acontecendo de errado, o que que não está funcionando, que as crianças não saem da rua? [Seria atribuição só do Conselho ou de mais alguém?] Do governo também, n/é? [De quem mais?] Da prefeitura, de todas essas pessoas grandes que tem aí, n/é? [Da família...] Da família”.
CTO	C	O CT foi criado pra pode ajudar muitas crianças, que nem violentado, que nem eu já vi muitas vezes, inclusive até eu mesmo entreguei pessoas, de padrasto violentando os enteados, lá onde que eu morava. Então é um órgão muito bom, que ajuda realmente, tiram muitas meninas da rua, meninos também. [...] É, vai ajudando, vai atendendo, cuidando das crianças, que nem aqui eu não sei se tem o abrigo, “mod” que recolhe crianças, que nem no lugar que eu morava... [...] Proteção aos menores”.

QUADRO 12 – Compreensão da função e atribuições do Conselho Tutelar pelos usuários
(conclusão)

Conselho Tutelar	Usuário	Depoimento
CTL	D	“Ah, eu acho que foi criado pra ter mais... proteção as crianças, n/é? Crianças, pra não acontecer o pior... estupro com criança, [...] Violência, os pais que batem demais nos filhos, n/é? [...] Até esse exato momento que eu precisei, eles me atenderam, n/é? [...] Atenderam bem certinho... [...] (...) é obrigação dos pais também de segurar, n/é, os filhos dentro da casa. Se não segurar os filhos dentro de casa, no que que vai virar, n/é? (...). [...] Ah, eu acho da escola também, n/é? Eles também têm que ajudar não é só os pais e o Conselho, eles também têm que ajudar, dar uma força, n/é, para os pais”.
CTL	E	“Eu entendi n/é? Que tem que estar mais ciente, está sempre atento no que a criança vai fazer, não sai sozinha, sai com os pais (...) sempre presente, então isso aí pra mim é muito importante eu saber disso, sempre alertada, n/é? Que pelo menos tem como cuida. [...] Dessa maneira, a gente também entende às vezes, que nem eu tenho muito medo se pegar ela de volta, e tira os outros de mim, esse é o meu maior medo... É o medo por causa disso”.
CTL	F	“No meu entendimento o Conselho é pra amparar a criança e botar a criança no caminho certo, n/é? De transformar a criança num cidadão, penso eu, mas no momento não estou vendo isso aí. Não estou vendo que esteja acontecendo, digamos cem por cento, n/é? Eu acho que aí está existindo alguma falha (...). [...] Pois olha, é difícil dizer, assim, definir isso aí, porque não depende só do Conselho. Eu acho que depende mais de mudar (...) a lei, o Estatuto do menor. Porque veja bem, o menor com dezesseis anos é menor, mais ele pode votar, pode eleger, qualquer autoridade com cargo eletivo, n/é, e não pode assumir responsabilidade por crime que ele comete, n/é? Então o que que está acontecendo, os maiores estão usando os menores, tirando proveito disso aí. Por isso que eu defendi antes o Conselho, eu acho que aí não depende do Conselho. O Conselho vai cumprir as normas que está no Estatuto, quem fez o Estatuto não foi o Conselho (...) Antigamente os pais respondiam pelos filhos até vinte e um anos, até ficar de maior... Aí dava certo, então não precisava Estatuto. Do jeito que estava, estava melhor, melhor do que está agora, aí os pais criavam bem os filhos; eu me criei apanhando de coro ceco, vara de marmelo, minha avó tinha uma vara de marmelo, e eu agradeço eles porque eu não pego uma caixa de fósforos sem falar com o dono. Isso é a educação que eles me deram, dona. (...)”.

FONTE: Entrevistas com os Usuários – Organização da autora.

Verifica-se que todos os Usuários entrevistados entendem que o Conselho Tutelar é um órgão de proteção à criança e ao adolescente. Esta é a questão mais importante. Aí aparece a visão de mundo de cada usuário entrevistado, do ponto de vista de seu grupo social, conforme as experiências de vida, o contexto e a história pessoal. O Usuário F tem uma perspectiva mais repressiva, os outros se mostraram mais acessíveis ao diálogo com os filhos, e abertos à mudança de concepção.

Cada Usuário citou diferentes formas de atendimento do CT, como se pode constatar para estes, o CT atende: violência física, sexual, crianças em situação de

riscos nas ruas. E citam os principais responsáveis: a família, a comunidade (escola), a sociedade, o Poder Público (prefeitura).

O Usuário B, além de compreender a função do CT, faz uma pergunta importante: “o que que não está funcionando, que as crianças não saem da rua?” E ainda, denuncia os responsáveis. Um conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais contribui na sociedade para o crescimento de crianças e adolescentes em situação de rua:

A situação de rua se apresenta de forma complexa e heterogênea sugerindo perfis distintos de crianças e adolescentes nas ruas: trabalhadores, pedintes, perambulantes, moradores [...]. Nesse sentido, ‘a compreensão da dinâmica das relações desenvolvidas no interior das famílias dos meninos e meninas que se encontram em situação de rua é fundamental para se formular políticas que criem ou fortaleçam estratégias de apoio familiar e comunitário no cuidado das crianças’ (BRASIL, PNCFC, 2006).

É dever da família, da comunidade, da sociedade e do Poder público assegurar os direitos relativos à dignidade e à convivência familiar, à educação, violados quando a criança está na rua; é preciso investimento em políticas públicas para atender esta demanda.

O Usuário D diz que a família precisa de orientação para a educação dos filhos: do Conselho Tutelar e da escola. O que significa que as famílias são carentes de informações e buscam auxílio e apoio nos diferentes órgãos que devem estar a disposição para apoiar. O Programa de Acompanhamento Familiar coordenado pela SMAS, em pleno funcionamento, é importante para atender estes casos, inclusive para o CT, enquanto retaguarda para as suas requisições.

Costa (2007b, p. 149) em sua pesquisa com os Conselhos Tutelares do Paraná, no item “A rede sócio-assistencial como retaguarda para os encaminhamentos e requisições de serviço pelos Conselheiros Tutelares”, com relação aos programas inexistentes ou sem vaga no município, afirma que 77,3% dos Conselheiros Tutelares apontaram como o segundo maior índice, a falta de Programa de enfrentamento à pobreza. E em terceiro lugar, 74,81% apontaram para a inexistência ou falta de vagas nos municípios, nos Programas oficiais de auxílio à família com criança e adolescente em situação de risco social.

Uma das diretrizes do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (2006) é a primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família, incentivando-as a cuidar e educar os filhos.

O Usuário E, apesar de inseguro com relação ao trabalho do CT, entendeu que é de sua responsabilidade criar e educar os filhos, e protegê-los das possíveis situações de riscos na rua. No entanto: “A defesa dos direitos e a universalização dos acessos devem articular a proteção social das crianças e dos adolescentes às políticas de apoio às suas famílias” (BRASIL, PNCFC, 2006).

As famílias já compreendem a nova concepção de educação para a criança e para o adolescente, quando comentam que há pais que “batem demais” nos filhos, ou que já utilizaram o órgão para fazer denúncias de violências. Significa que já houve mudanças, e hoje busca uma nova forma de educar, sem agressões, nem imposição de medo, porém com mais responsabilidade.

Porém o Usuário F parece ainda inseguro quanto à mudança de concepção de educação. Relata que apanhou na infância e por isso hoje é um homem honesto. Ainda não compreendeu que educação são também limites, mas sem necessidade de maus tratos. Diz ainda que há falha na Lei, e que esta precisa ser mudada. Demonstra uma visão mais repressiva de educação, e não concorda com a Lei (o ECA). São as diferentes expectativas que se fazem presentes no cotidiano de trabalho do CT, e que sendo o órgão de proteção, a função é orientar e encaminhar os casos necessários para os recursos públicos.

Em complemento aos dados qualitativos, apresentam-se na seqüência, Quadros e Tabelas com os dados quantitativos, coletados nos Conselhos Tutelares Leste e Oeste de Ponta Grossa.

Por meio destes Quadros é possível visualizar as principais violações de direitos na área da criança e do adolescente, porém, será dada atenção especial ao objeto deste estudo (atribuições do CT). Os dados continuam indicando, e agora estatisticamente, a compreensão do Usuário acerca das atribuições do Conselho Tutelar, se conforme as previstas no texto legal, ou se construiu outra e resignificou-as.

Conceituou-se também, cada tipo de direito violado, possibilitando assim a compreensão do leitor quanto à definição das violações de direitos na área da

criança e do adolescente; alguns conceitos foram construídos com base nos desenvolvidos pelo Programa SIPIA¹¹³, e outros definidos por ele.

O ECA estabelece a garantia dos cinco direitos fundamentais: direito à vida e saúde, direito à dignidade, respeito e liberdade, direito à convivência familiar e comunitária, direito à educação, ao esporte e ao lazer, e direito à profissionalização e proteção no trabalho. Especifica também, quais são os órgãos de proteção e garantia destes direitos, e um deles é o CT.

Para que haja uma Violação de Direito, é necessário que uma pessoa de idade entre 0 e 18 anos esteja lesada ou violentada em seu direito assegurado pela legislação, e haja uma denúncia. “A prática de uma ação contrária ao direito assegurado, ou mesmo a ausência da ação necessária ao cumprimento do direito assegurado: tirar um direito ou colocá-lo sob ameaça constitui uma violação”. (PAULA, 2001, p. 240).

Os direitos podem ser violados por ação ou omissão da sociedade e do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis e em razão da própria conduta da criança e do adolescente (conforme artigo 98 do ECA). Os casos serão encaminhados ao CT e as Medidas de Proteção aplicadas pelos Conselheiros Tutelares.

Conforme a Tabela abaixo, durante todo o mês de março de 2007, na sede do Conselho Tutelar Oeste foram atendidos um total de 425 usuários, dentre os casos novos e retornos. Na sede do Conselho Tutelar Leste foram atendidos um total de 289 usuários entre os casos novos e retornos; totalizando o número de 714 atendimentos nos dois Conselhos Tutelares. Sem contar com os atendimentos dos plantões diários no período noturno, os finais de semana e feriados¹¹⁴ (FONTE: Conselho Tutelar Leste e Oeste).

TABELA 1 – Total de usuários atendidos durante todo o mês de Março de 2007, na sede do CTL e do CTO

Casos	CTL	CTO	Total geral
Novos e retornos	289	425	714

FONTE: CTL e CTO – Organização da autora.

¹¹³ Baseados nos conceitos do Programa SIPIA, contidos no Compêndio desenvolvido pelo CEDCA, denominado: Criança e Adolescente: Prioridade Absoluta. Política de Atendimento dos direitos da criança e do adolescente no Estado do Paraná, em 2001. Organizado por Renata Macedo de Paula.

¹¹⁴ Estes dados iniciais foram coletados na recepção dos Conselhos, onde são registrados todos os atendimentos diários dos Conselhos Tutelares.

A tabela mostra que o Conselho Oeste teve um número maior de atendimentos, com relação ao Conselho Leste no período. Isso se deve às diferenças entre as regiões, às imprevisões e particularidades de pessoas e famílias, assim como a forma de organização, atendimento ou triagem na recepção, que pode ser diferenciada em termos de comunicação e informação ao Usuário.

TABELA 2 – Total de usuários, entre os casos novos e reincidentes que procuraram a sede do Conselho Tutelar Leste e Oeste durante os dez dias úteis do mês de março de 2007

Casos	CTL	CTO	Total geral	Porcentual
Novos	42	28	70	35%
Retornos	60	70	130	65%
Total	92	98	200	100%

FONTE: CTL e CTO – Organização da autora.

No período pesquisado, procuraram as sedes dos Conselhos Tutelares Leste e Oeste, duzentos Usuários dentre os casos novos e retornos; sendo setenta usuários pela primeira vez, representando trinta e cinco por cento (35%) do total de usuários da amostra. E dos casos já cadastrados nos Conselhos, ou Usuários reincidentes, obteve-se cento e trinta casos, representando sessenta e cinco por cento (65%) do total de casos atendidos.

A tabela mostra que entre casos novos e retornos, o número de retornos nos dois Conselhos é maior do que o número de casos novos, o que acontece também nos outros meses do ano. Verifica-se também que o número total de usuários que procuraram a sede dos dois conselhos, não foi díspar. O fato do número de retorno ser representativo em relação ao de casos novos também não é novidade, pois pode-se verificar em outros dados da pesquisa (na Classificação denominada Outros atendimentos), há famílias que têm dificuldades em vários aspectos para criar e educar os seus filhos, bem como para a garantia dos direitos e procuram o Conselho Tutelar, várias vezes por mês ou no ano.

O Quadro abaixo apresenta quatorze tipos de **Solicitações Específicas** de atendimento dos Conselhos Tutelares (as mais comuns) conforme previstas no texto legal (Artigos 98, 136, 101 e 129 e 105 do ECA), feitas pelos usuários, seguidos do total de solicitações, bem como os percentuais. Alguns Usuários fizeram mais de um tipo de solicitação de atendimento durante o mesmo atendimento com o Conselheiro Tutelar. Portanto, o número de solicitações não corresponde ao número de usuários.

QUADRO 13 – Solicitações específicas do CTL e CTO:

Solicitação específica de CT	CTL	CTO	Total	Porcentual
Negligência	12	15	27	13%
Violência física	6	9	15	7%
Violência psicológica	3	8	11	5%
Violência sexual/prostituição infantil	1	4	5	2,5%
Faltas ou evasão escolar	4	17	21	10%
Prática institucional irregular	1	4	5	2,5%
Condições adversas ao trabalho	0	1	1	0,5%
Falta de vagas, projetos, programas	11	11	22	11%
Carência sócio-econômica	16	21	37	18,5%
Exposição da imagem criança/adolescente	1	1	2	1%
Violação do seu próprio direito	11	5	16	8%
Desaparecimento	3	7	10	5%
Uso de entorpecentes	8	11	19	9%
Falta da documentação de identificação	9	5	14	7%
Total de solicitações	86	120	206	100%

FONTE: CTL e CTO – Organização da autora.

Verifica-se neste Quadro que o maior índice levantado de atendimento foi o de **Carência sócio-econômica**. Em segundo lugar foi **Negligência**, e em terceiro lugar a **Falta de vagas, projetos e programas**.

Entende-se por **Negligência** aquelas ações ou omissões lesivas ou atentatórias aos direitos da criança e do adolescente, através de privações, faltas diversas, omissão, descaso ou descuido que causam diferentes danos, psíquico, moral, material, e em qualquer local: na família, hospital, escola, instituição, entre outros. Foram atendidos 27 casos, que representam 13% do total de solicitações específicas. Um índice significativo, pois a carência sócio-econômica pode ser um agravante e contribuir para a chamada “negligência”.

Com relação às Violências, tem-se como base legal especialmente os artigos 5º e 15º ao 18º do ECA. O artigo 5º do ECA diz que: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”. E o artigo 18º diz que: “É dever de todos zelar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor”.

Conceitua-se **Violência Física** os atos que violam a integridade física de crianças e adolescentes, agressões ao corpo, como exemplo: espancamento, queimaduras, cortes, fraturas ou qualquer outra ação que provoque dor ou lesões corporais, agressões com objetos contundentes, supressão da alimentação como caráter punitivo e tortura (PAULA, 2001).

Os casos de violência física quase sempre vêm acompanhados de violência psicológica. A pesquisa somou quinze casos de violência física e onze de violência psicológica, e apenas quatro dos casos atendidos não constaram como violência psicológica. Os casos de violência física representam 7% do total das solicitações de atendimento específicas do CT.

Já a **Violência Psicológica**, que representa 5% do total de atendimentos: “Traduz-se em atos que resultam em dano à saúde mental da criança e do adolescente, ferindo sua integridade psíquica” (PAULA, 2001, p. 244). Como exemplos, tem-se ameaças de morte, humilhação pública ou privada, tortura psicológica. A **Violência Sexual** representa 2,5% do total de atendimentos, e: “São atos que violam a integridade física, moral ou psicológica da criança e do adolescente, com finalidade sexual” (PAULA, 2001, p. 244 e 245). Exemplos: sedução, abuso sexual, estupro. No mesmo item foi somado o dado de **Prostituição Infantil** e que atualmente considera-se mais correto utilizar os termos: crianças ou adolescentes prostituídos, pois são consideradas vítimas da exploração ou da negligência de outros.

O Programa Sentinela, proposta do governo federal para os municípios do Brasil, hoje vinculado ao MDS, implantado em Ponta Grossa desde 2002, atende crianças e adolescentes vítimas de violência física, psicológica e sexual, sendo os casos encaminhados pelo CT, Vara da Infância e Juventude e Delegacias. Ao elaborar o relatório anual de 2006¹¹⁵, o Programa constatou que foram atendidos 34 casos de violência física, 31 casos de violência psicológica e 87 casos de violência sexual¹¹⁶, totalizando cento e cinquenta e dois casos no ano. O referido

¹¹⁵ Relatório anual solicitado pela mestrandia, à Coordenadora do Programa Sra Ana Lina Proiss para fundamentar a pesquisa. O Programa Sentinela no município é vinculado à SMAS, através do Departamento da Criança, e funciona na Rua Cel Dulcídio, fundos do Nº 395. Centro, Ponta Grossa. Em 2006, o Programa tinha contratado uma psicóloga que atendia diariamente o Programa, que algum tempo depois pediu demissão e foi substituída por outra profissional, cuja carga horária é de seis horas.

¹¹⁶ O número de casos de violência sexual atendidos pelo Programa é expressivo em relação aos outros casos; porém, a Coordenadora do Programa Ana Lina Proes justificou que o Programa recebe um número maior de encaminhamentos de violência sexual.

Programa conta com uma equipe de profissionais: duas assistentes sociais, duas pedagogas, que trabalham diariamente, e uma psicóloga que atualmente atende três períodos por semana (18 horas), o que é insuficiente para uma cidade de grande porte, e com a demanda constatada na pesquisa.

A solicitação de atendimento do Usuário, que ficou em quarto lugar, com 21 casos, representando 10% dos casos pesquisados, foi **Falta ou evasão escolar**; sendo esta também uma das atribuições específicas do CT, e com um número importante de atendimentos (às escolas municipais e estaduais). Os motivos são vários: em alguns casos a escola esgota os recursos, investindo no retorno do aluno, em outros casos, sem nenhuma ou pouca intervenção, encaminha para o CT. O CT notifica a família, ouve a justificativa e determina o retorno escolar, advertindo os responsáveis, e se for o caso, poderá representar à autoridade judiciária por descumprimento da deliberação do Conselho, bem como dos deveres inerentes ao poder familiar. A família poderá pagar multa de três a vinte salários de referência ou o dobro em caso de reincidência (artigo 249 do ECA). Quando necessário, notifica também a escola.

A atribuição do CT com relação à Escola está muito clara no ECA; o artigo 56 diz que: “Os dirigentes de estabelecimento de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: inciso I – maus tratos envolvendo seus alunos, **II – reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares e III – elevados níveis de repetência**”.

Este dado é só uma parte dos casos que procuraram pessoalmente o Conselho, pois os relatórios de faltas efetivamente começam a chegar a partir de final de abril e maio, quando a maior parte das escolas já “esgotou seus recursos” visando o retorno da criança e ou do adolescente; a partir de então é que o Conselho atende o maior número de casos¹¹⁷.

Prática institucional irregular, que representou 2,5% dos casos: “São ações, omissões ou impedimentos praticados contra crianças ou adolescentes por entidades que as têm sob guarda, tutela ou abrigo, ou que lhes prestam assistência” (PAULA, 2001, p. 244 e 245). Exemplos: desrespeito à opinião da criança ou adolescente, repressão, ironia, humilhação; condições precárias de atendimento; restrição de direitos; castigos, entre outros.

¹¹⁷ A Secretaria Municipal de Educação forneceu dado estatístico de Evasão Escolar referente a 2007, com 0,1% dos alunos matriculados na rede.

Trata-se das queixas ou denúncias feitas pessoalmente na sede do Conselho, e referem-se a fatos ocorridos nas escolas, centros de educação infantil, hospitais, Pronto Socorro, ou entidades de atendimento à criança e ao adolescente, e que são situações consideradas como irregulares, em que o responsável ou envolvido é notificado para prestar declarações no Conselho.

O número de 05 casos é relevante para o início do ano, e diz respeito à postura, por exemplo, da escola diante do problema da falta de vaga, ou a queixas com relação ao tratamento inadequado dado por funcionários de estabelecimentos de ensino, nas instituições de saúde, ou de assistência social, entre outros e que prestam serviços à criança ou ao adolescente; casos considerados violação de direito.

- **Falta de vagas, projetos e programas:** como a própria classificação explica, este é um tipo de violação de direitos da criança e do adolescente, por parte da sociedade e especialmente do poder público. A família procura vaga em escola¹¹⁸, centro de educação infantil, programas de contra turno, cursos profissionalizantes, consultas, entre outros, e não encontrando, procura o CT, visando garantir o direito. Os 22 casos registrados é um número relevante, pois durante o ano, são vários os casos em que as famílias procuram vagas nas escolas e não encontram, ou queixam-se de que algumas escolas se recusam a matricular, alegando falta de vagas, falta de espaço nas salas, ou até mesmo rejeitando o aluno que teve problemas como de comportamento, entre outros. Os pais buscam também soluções e opções de atividades para os filhos adolescentes que estão ociosos, ou que gostariam de fazer um curso, freqüentar um projeto de contra turno, ou porque não têm com quem ficar durante o horário de trabalho dos pais.

Para todos os casos são dedicados esforços do CT no encaminhamento do caso, requisitando serviços; porém, no que se refere aos cursos ou contra turno, vários casos ficam nas filas de espera aguardando a vez. Para os casos de falta de vagas escolares, não há como aguardar na fila de espera, e o atendimento à requisição do CT tem de ser imediato. Quando não é atendido de imediato, o CT faz vários contatos com as escolas, com o Núcleo Regional de Educação, ou com a Secretaria Municipal de Educação, utilizando o telefone e as requisições.

¹¹⁸ Municipais e estaduais.

Se a escola se recusar a matricular a criança ou adolescente, de posse da requisição de vaga, o Conselho deve tomar a medida que considerar pertinente na defesa do direito, e encaminhar ao Ministério Público por infração administrativa, ou representar ao Juizado da Infância e adolescência por violação do direito da criança e adolescente, bem como por descumprimento à determinação do Conselho Tutelar.

Historicamente é mais fácil e mais comum aplicar medidas ou a Lei às famílias carentes e consideradas “negligentes”; a sociedade e o próprio poder público cobram a “punição” aos responsáveis. Mas quando se trata de violação por parte do executivo, a cautela é grande, e a lei nem sempre é aplicada.

Barroso (1993, p. 100) contribui dizendo que: “É puramente ideológica, e não científica, a resistência que ainda hoje se opõe à efetivação, por via coercitiva, dos chamados direitos sociais”. Não se houve falar em ações contra o poder público por violação de direito na área da criança e do adolescente. A lei está a favor, “só precisa” maior comprometimento dos envolvidos para cumpri-la.

- Condições adversas ao trabalho:

Trata-se de situações em que a criança ou o adolescente encontra-se em processo peculiar de desenvolvimento e, por conseguinte, o trabalho prematuro acarrete prejuízos ao seu desenvolvimento físico e psíquico [...]. (PAULA, 2001, p. 249 e 250).

O direito à Profissionalização e Proteção no Trabalho é um dos cinco direitos fundamentais da criança e do adolescente garantido no ECA, entre o artigo 60 a 69, justamente para evitar o que vinha ocorrendo no passado. O trabalho prematuro durante o período de desenvolvimento do infante prejudica seu desenvolvimento físico e psíquico; exposição a acidentes de trabalho, riscos de vida, a inobservância das leis trabalhistas, entre outros, são alguns dos problemas antes vivenciados por muitas crianças e adolescentes brasileiros, e em muitos municípios do país.

Foi registrado apenas um caso atendido com relação a condições adversas ao trabalho, no CTO. Certamente houve vários outros casos, mas que não foram denunciados ao Conselho, pois em outros meses do ano também não são expressivos. A sociedade ainda é acostumada com representação social do trabalho infantil, em que é melhor ver uma criança trabalhando do que cometendo infrações.

Não é difícil ver crianças acompanhando seus pais ou mesmo sozinhas trabalhando na rua. Também neste aspecto, o trabalho do Conselho é indispensável

na garantia do direito à educação e à profissionalização na idade adequada. Os programas de contra turno em funcionamento (para crianças e adolescentes), e os cursos profissionalizantes (para adolescentes acima de quatorze anos, conforme determina a lei), são indispensáveis para diminuir ou quase erradicar o trabalho infantil.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI - é um programa de transferência de renda do governo federal para atender famílias de crianças e adolescentes em situação de trabalho, menores de 16 anos; adiciona a oferta de ações sócio-educativas e de convivência, além de exigir a frequência escolar e a articulação com a rede de proteção básica especial¹¹⁹.

Atende famílias em todos os municípios do Brasil, inclusive no município de Ponta Grossa, que recebem um benefício do governo federal para tirar a criança da rua ou do trabalho infantil e manter os filhos na escola, visando o resgate da cidadania.

A erradicação do trabalho infantil se constitui como um grande desafio hoje no Brasil, pois depende tanto da mudança de condições de vida da população quanto de uma mudança de valores sobre a socialização da infância e da adolescência (BRASIL, PNCFC, 2006).

- **Carência Sócio-econômica:** “Ocorre quando a convivência familiar é prejudicada ou impedida por ações ou omissões por parte dos agentes sociais ou familiares” (PAULA, 2001, p. 246); como exemplo: a falta de moradia, a miséria, falta de condições de sobrevivência por doença, ou por desemprego. Desta forma, a criança sofre as consequências. É um dos principais dados que identifica o perfil dos usuários dos Conselhos¹²⁰. Em meio período de dez dias úteis ou o correspondente a quinze dias do mês de março de 2007, foram registrados 37 casos de famílias carentes de recursos, solicitando auxílio ou encaminhamento do CT. Este dado de solicitação de atendimento é também por usuário ou família que procurou o Conselho durante o período de pesquisa. Portanto, dos 200 usuários que procuraram os Conselhos no período pesquisado, 37 apresentaram queixas com relação à falta de recursos, sem falar de outros casos de famílias carentes, que procuraram o CT, porém, por outros motivos. Este número significa 18,5% dos casos

¹¹⁹ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-especial/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti>>. Acesso em: 15 jan. 2008.

¹²⁰ Os dados do IPARDES foram mencionados no Capítulo 3, no item: Considerações sobre o perfil sócio-político e sócio-econômico do município.

atendidos no período, e é o índice mais alto em comparação com as outras solicitações. Viu-se também, nas entrevistas, que dos seis Usuários entrevistados, cinco têm renda inferior a um salário mínimo.

No ano de 2006 foram registrados no CTL, 766 casos de carência sócio-econômica, e no CTO, 758 casos, totalizando 1424 famílias (Relatórios estatísticos do CTO e CTL, 2006). Um número expressivo no índice de violação de direitos, só perdendo para os itens: inadequação familiar e comunitária, casos relacionados à escola e violências.

A situação de vulnerabilidade¹²¹ em que vivem as famílias atendidas está diretamente ligada à exclusão dos adultos no mercado de trabalho, e como consequência, uma série de violações de direitos na área da criança e do adolescente. Muitas famílias entram para a criminalidade, outras buscam a sobrevivência no mercado informal, vivendo das sobras alheias; assim, geram outros problemas, como crianças pedintes em semáforos, ou o trabalho infantil na rua, onde vivenciam situações de riscos; ou ainda, o próprio envolvimento com drogas, e, paralelamente a isso, o ato infracional e a evasão escolar.

Segundo Faleiros:

A ideologia de normalidade pressupõe que o indivíduo possa trabalhar para poder, *normalmente*, com o salário obtido, satisfazer as suas necessidades de subsistência e as de sua família. O trabalho é o critério de vida normal para *viver bem*. Os que não conseguem, com o salário que ganham, obter essa vida *normal*, vêem-se censurados socialmente pelas próprias políticas sociais, que atribuem, então, ao indivíduo, *seu fracasso*. É o que se chama culpabilização das vítimas, *victim blaming* (FALEIROS, 2000, p. 63).

Outra situação é o caso em que a mãe sai para trabalhar, e não tendo um programa para matricular o filho, nem condições de pagar para cuidar do filho, deixa-o a mercê da própria sorte, e muitos deles vão para as ruas. É um ciclo vicioso, que necessita de um trabalho intenso, interessado e comprometido da política pública na área da Assistência Social, da Educação, do Esporte, Cultura e Lazer, da Profissionalização e inclusão social, enquanto direitos garantidos a todas as crianças e adolescentes. A rede de apoio e de serviços sócio-assistenciais em pleno funcionamento contribui para a diminuição de direitos violados na área.

¹²¹ Segundo o PNCFC (2006): **Família em situação de vulnerabilidade ou risco social:** é o grupo familiar que enfrenta condições sociais, culturais ou relacionais adversas ao cumprimento de suas responsabilidades e/ou cujos direitos encontram-se ameaçados ou violados.

O Conselho Tutelar requisita diversos serviços nesta área, mas percebe ainda a precariedade da intervenção. Verifica-se que já houve progressos, mas ainda a pessoa desempregada é vista como acomodada e preguiçosa, sem a reflexão de que o próprio sistema capitalista gera estes problemas.

Com relação a população em situação de vulnerabilidade social, cabe considerar aqui a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual institui o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS¹²². Segundo Silveira (2007, p.65), o SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem como finalidade primordial a gestão da assistência social no campo da proteção social. Visa garantir um sistema unificado, continuado e afiançador dos direitos para a população mais vulnerável.

[...] expressa um momento histórico importante de afirmação de um campo próprio, com potencial estratégico para alargar a agenda pública na relação com as demais políticas capazes de possibilitar aos sujeitos reflexões que saturem as contradições da realidade [...].

Em consequência, a determinação da criação dos CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) nos municípios do país, para atender as demandas sociais nas próprias comunidades, especialmente a família (através do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária), contando para tanto, com uma equipe de profissionais. Aí se inclui a área da criança e do adolescente, com a possibilidade do desenvolvimento de várias ações voltadas para esta demanda, pois quando se trabalha a família, está diretamente atendendo a criança e adolescente. Ponta Grossa acaba de inaugurar quatro CRAS em pontos estratégicos do município, e já estão contribuindo para o desempenho de uma política pública voltada para os segmentos mais vulneráveis, com mais qualidade e acesso.

- **Exposição da imagem da criança ou do adolescente:** diferente do Programa SIPIA foi (aqui classificado) separado da violência psicológica, porém com a mesma definição. Considera-se a exposição da imagem da criança ou do adolescente através de fotos, jornais, internet, fotografias, sem a devida autorização

¹²² A Portaria nº 440 do MDS, através da Resolução nº 145, de outubro de 2004, do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social), que aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual institui o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS. Depois, em julho de 2005, através da Resolução nº 130, o CNAS aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência social, a NOB/SUAS, para todo o território brasileiro.

do responsável legal, inclusive para fins comerciais, ideológicos ou políticos (PAULA, 2001).

Foram atendidos apenas dois casos. As pessoas ou instituições que utilizam a imagem de crianças e adolescentes geralmente pedem autorização dos pais ou responsáveis para fazê-lo. Não é freqüente este tipo de solicitação de atendimentos nos Conselhos. Isso não significa que a violação não aconteça em índices maiores, porém, não são denunciadas.

- **Violação de seu próprio direito (artigo 98 do ECA):** há distorções na compreensão deste tipo de violação. Pode-se dizer que boa parte dos Conselheiros Tutelares compreende que uma criança ou adolescente viola seu próprio direito, quando em razão de sua conduta deixa de freqüentar a escola, quando fica em situações de riscos pelas ruas ou tem atitudes que causam danos a si próprios. Os dados registrados provavelmente incluem esta compreensão equivocada. Foram atendidas 16 solicitações, representando 8% do total de solicitações específicas.

Porém, conforme já explícito no Capítulo 3, a Violação de seu próprio direito só acontece quando uma criança ou adolescente é privado de seus direitos, em razão de sua má conduta: o ato infracional, e acaba negando seus próprios direitos, como exemplo o direito à liberdade, ou da convivência familiar e comunitária. Antes de “concluir” que a criança ou o adolescente é o agente violador do seu direito, deve-se assegurar de fato que a violação ocorreu por sua própria interferência. Mesmo assim compreende-se que são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, membros de uma família, que moram numa comunidade, num sistema social maior e sofrem as interferências do meio; pensando assim, não pode assumir a culpa sozinho.

- **Desaparecimento:** São situações quando crianças ou adolescentes desaparecem ou saem de casa, da escola, ou da instituição sem a devida autorização, nem o conhecimento do responsável. O dado desaparecimento nos CTs, de Ponta Grossa significa que a criança ou adolescente saiu de casa, fugiu ou desapareceu e está em paradeiro ignorado. Com relação a estes dados, todos os casos foram desvendados e localizados; orientados e encaminhados.

A maior parte dos casos é o adolescente que, em conflito familiar, sai de casa e busca um refúgio na casa de amigos, namorado ou parente. Outros casos são “fugas” que ocorrem após maus tratos ou espancamento. Os pais buscam o

Conselho Tutelar para registrar o ocorrido e buscar auxílio, e são orientados a também registrar Boletim de Ocorrência na Delegacia para investigação.

O município de Ponta Grossa não tem um serviço específico de busca ou de investigação para estes casos. O Conselho Tutelar durante os plantões auxilia as famílias nas buscas, assim como a polícia; às vezes encontra a criança ou o adolescente na rua, ou em outros casos acompanha os pais nos locais prováveis. Mas há queixas dos pais, quanto à falta do atendimento imediato e específico para estes casos. Porém:

O fenômeno do desaparecimento de crianças e adolescentes no Brasil, tem sido objeto de maior atenção por parte do Poder Público e da sociedade brasileira nos últimos anos, estruturando-se, a partir de dezembro de 2002, a Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidas (ReDESAP) [...] (BRASIL, PNCFC, 2006, p. 54).

Funciona através de um cadastro nacional alimentado pelos participantes da rede, e disponível ao público através do site: <www.desaparecidos.mj.gov.br>.

- **Uso de entorpecentes:** é quando a criança ou o adolescente usa drogas lícitas e ilícitas, ou já está em processo de dependência química e precisa de um encaminhamento para tratamento. Como já foi dito, nos casos de crianças e adolescentes do sexo masculino, o município não tem retaguarda para os encaminhamentos. Na maioria dos casos, quem procura o CT são os pais das crianças e adolescentes envolvidos com drogas.

Uma reportagem do Jornal Diário dos Campos de Ponta Grossa, do dia 21/09/2007, teve como tema: “Cresce o número de adolescentes com drogas”, dizia a reportagem que, segundo as estatísticas da Polícia Militar, o envolvimento de crianças e adolescentes com drogas aumentou nos últimos anos; de 15 casos em 2003 no qual foram apreendidos por posse ou uso de entorpecentes, para 51 casos de janeiro a setembro de 2007. Foram flagrados traficando entorpecentes em associação com adultos corruptores em vários bairros da cidade.

Dizia também que a polícia pretendia investir em prevenção, para afastar os jovens das drogas e evitar agir de forma repressiva no futuro. A polícia pode contribuir, mas esse é papel especialmente das Políticas Públicas municipais; à Polícia cabe a repressão ou combate ao crime, ao tráfico de drogas, etc. O CT também deve agir em seu trabalho itinerante e preventivo, mas principalmente

cobrar do executivo a efetividade das Políticas Públicas preventivas; essa é a atribuição. A intervenção e deliberação do CMDCA são indispensáveis.

Foram atendidos 19 casos no período da pesquisa e nos dois CTs, representando 9 % do total de solicitações específicas feitas aos CTs. É o dia a dia do CT, atendendo as famílias e acompanhando os dilemas da vida real, e da falta de uma política pública efetiva e eficiente de prevenção e combate às drogas¹²³.

- **Falta do documento de identificação:** é a falta da certidão de nascimento, ou do registro geral. O CT irá fazer o devido encaminhamento ao Cartório mais próximo, pois a certidão de nascimento é um documento de direito imprescindível. As medidas de proteção aplicadas pelo CT serão acompanhadas da regularização do registro civil (artigo 102 do ECA). Caso o infante não tenha sido registrado, mediante os elementos necessários e disponíveis, será encaminhado à autoridade judiciária para providências. Ainda no parágrafo 2º deste artigo, diz que: “Os registros e certidões necessárias à regularização de que trata este artigo são isentos de multas, custos e emolumentos, gozando de absoluta prioridade¹²⁴”.

Os casos atendidos pelos CTs, em sua maioria, dizem respeito à solicitação de segunda via da certidão de nascimento, devido a extravio ou documento danificado. O mais adequado seria a família procurar o Cartório antes, e se o direito não for garantido, aí sim procurar o CT; mas por receio de resistências, as famílias preferem antes procurar o Conselho, e com a guia de encaminhamento, deslocar-se ao Cartório. Foram 14 casos atendidos nos dois CTs, representando 7% do total de solicitações específicas; um número significativo de infantes sem o documento de identificação (por um ou outro motivo) e, portanto, com o direito violado, mesmo que temporariamente. Porém, na maior parte dos casos, a resolução é imediata.

No Quadro a seguir são classificados: **Outros tipos de solicitação de atendimento.** Foram consideradas assim porque não fazem parte das atribuições do CT previstas no ECA, nem pensadas pelo legislador, sendo algumas delas competências da escola, do juizado, da polícia, do escritório jurídico do município, entre outras. Sendo o Conselheiro Tutelar, pessoa eleita para garantir o direito da criança e do adolescente, e não para fazer trabalho técnico (pedagógico, social,

¹²³ Como já foi dito no Capítulo 3, a Casa de Tratamento para adolescentes do sexo masculino está em andamento. Para adolescentes do sexo feminino Ponta Grossa conta com a Casa de Recuperação Rosa Mística, conveniada com a prefeitura.

¹²⁴ Betiate (2006, p. 38) diferencia registro de certidão: “Registro é o ato de inscrever-se no Cartório Civil, em livro próprio, através da apresentação da DNV (Declaração de Nascido Vivo) a existência de um novo cidadão. A certidão é o documento que comprova esta inscrição”.

policial, fiscal); não tem a obrigação legal de atender. Porém, por vários motivos e diferentes situações, muitos casos são verificados pelo CT, como também se pôde constatar anteriormente na entrevistas com os Conselheiros Tutelares.

QUADRO 14 – Outros tipos de solicitações de atendimento por CT e porcentual

Outras solicitações	CTL	CTO	Total	Porcentual
Indisciplina escolar	3	5	8	7%
Ato infracional	2	3	5	4,5%
Guarda tutela, adoção.	16	25	41	37%
Pensão alimentícia	5	5	10	9%
Problemas familiares	13	29	42	38%
Informações	0	1	1	1%
Problema comportamento	3	0	3	2,5%
Separação	1	0	1	1%
Total	43	68	111	100%

FONTE: CTL e CTO – Organização da autora.

Foram trabalhados sete Outros tipos de solicitação de atendimento no CTL, e seis tipos no CTO, conforme necessidade da demanda, demonstrada inicialmente.

- **Indisciplina escolar:** são atos ou atitudes de alunos, consideradas pela escola como inadequadas para o desempenho dos alunos, ou por ela consideradas como atitudes lesivas ao “bom andamento escolar”, e que por vezes ferem o Regimento Interno. Exemplos: crianças ou adolescentes agressivos com colegas ou mesmo com professores, palavras obscenas, brigas, provocações, ironias, atitudes desafiadoras e até mesmo recusa a fazer atividades em sala de aula, entre outros. Para os itens Indisciplina Escolar, bem como Ato Infracional, procuram também o Conselho Tutelar além das escolas, a Polícia Civil e Militar.

Como o Conselho é um órgão de proteção que atende crianças e adolescentes com seus direitos violados, o caso indisciplina escolar teoricamente não é problema para ser tratado neste órgão, pois o agente violador do direito do outro, seria o aluno. Aí podemos observar que os educadores ainda não conhecem o ECA, e “sem saber o que fazer”, ou como resolver os problemas da escola, encaminham os casos ao Conselho pedindo a aplicação de uma medida, mas nem sempre de proteção (que é específica de Conselho), e sim, em alguns casos, de repressão. Alguns desejam que o Conselho “assuste a criança ou adolescente”, infundindo medo, objetivo que está distante da real atribuição do órgão. Em outros

casos solicitam inclusive através de relatórios que a criança seja abrigada, devido aos problemas de comportamento.

O ECA diz que o abrigo é medida excepcional, como forma de transição para colocação em família substituta (Parágrafo Único do Artigo 101). Portanto a criança ou adolescente que tem família, “não pode ser tirado de circulação”, como em alguns casos se pretende, mas sim investir na educação, socialização, ocupação para o mesmo, inclusive a escola tem papel fundamental neste trabalho, e pode oferecer projetos educativos, recreativos e preventivos (de acolhimento e não de rejeição) em regime de contra turno e outros na própria comunidade¹²⁵.

Há casos em que os profissionais da educação são acionados para esclarecimentos, e o Conselheiro explica que o Conselho não é um órgão de repressão; que a escola tem de encontrar a melhor maneira de trabalhar com os problemas de indisciplina escolar, e não o Conselho, pois este não se faz presente diariamente na escola, e que não tem de ter formação específica na área da educação. A escola é o espaço educativo, composto por profissionais da área da educação e preparada para lidar com estas situações por meio do embasamento teórico-prático do novo paradigma de criança e adolescente, ética profissional, bem como conhecimento da legislação na área.

Ao atender os casos encaminhados pelas escolas de ensino fundamental e médio, que admitem não saber mais o que fazer diante do “problema”, verificam-se as dificuldades dos educadores na forma de abordagem, nas estratégias de mudança, inclusive detectadas discriminações, expulsões ou a chamada transferência compulsória, que é o convite para o aluno se retirar ou mudar de escola, entre outros. Ao que indica, a educação ainda carrega marcas da história autoritária e repressiva. Como na atualidade o professor não pode agredir o aluno, em alguns casos encaminham para o Conselho. Sutilmente quer dizer que o Conselho defende a lei que dá direito, portanto tem de dividir as dificuldades.

Foram atendidos no período, nos dois Conselhos Tutelares, oito casos denominados de indisciplina escolar, que representam 7% do total de Outras solicitações. É um número alto por se tratar de poucos dias, sendo um atendimento

¹²⁵ O município tem uma Lei Municipal Nº 5338 de 1995, na época, do Vereador Péricles H. de Mello, que as escolas com mais de 100 alunos deveriam ter uma Assistente Social para trabalhar com as várias demandas sociais apresentadas, e esta lei não se efetivou.

não específico de Conselho. São vários os teóricos que tratam deste assunto, na área da pedagogia e da psicologia e que podem auxiliar os profissionais nas suas dificuldades.

Muitos educadores já assimilaram através de estudos e dedicação que educar é partir da realidade, mostrar caminhos, apontar horizontes, ensinar a descobrir, mostrar exemplos bem sucedidos; sem induzir e enquadrar. A educação passa pelo conhecimento da história de vida da criança, que possibilita a compreensão de suas atitudes, para uma proposta pedagógica libertadora e estratégica; ela será valorizada no que tem de melhor, e não menosprezada em suas limitações como ainda acontece em algumas instituições de ensino.

Indisciplina escolar perpassa pela discussão do que é disciplina ou indisciplina, o que se quer ou se almeja como aluno. Educação também não se limita à sala de aula, pode se estender à família e comunidade, o que permite aprender a lidar com a realidade que se tem de aluno.

O trabalho do Conselho Tutelar, quanto à indisciplina escolar, tem sido no sentido de orientar além da família, criança e ou adolescente, a própria instituição escolar, visando esclarecimentos e informações neste aspecto, quanto às competências e responsabilidades de cada um. A ligação do CT com a escola é referente a atribuição do CT, que é a de zelar pelo direito à educação. Segundo Betiate (2006), em momento algum o ECA indica o CT como destinatário de problemas como os chamados “atos de indisciplina”.

É importante lembrar que a Patrulha Escolar (Projeto da Polícia Militar) auxilia as escolas quando os casos de indisciplina se tornam mais graves, e os adolescentes chegam a cometer um ato infracional dentro ou nos arredores da escola. Todo o cuidado é pouco para a escola não se tornar um local repressivo e de violação de direitos.

Em relação ao **Ato Infracional**: O artigo 103 do ECA, considera a conduta descrita como crime ou contravenção penal, e o adolescente só será privado de sua liberdade em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária (artigo 106 do ECA). Quem faz o flagrante de ato infracional cometido por adolescente é a Polícia Militar, que após o registro da ocorrência, conduz o adolescente à Polícia Civil para depoimentos e demais procedimentos, sendo que em seguida, a autoridade policial irá localizar um familiar responsável para fazer a entrega do adolescente sob termo e assinada. Exceto quando se tratar

de crime ou diante da gravidade da situação, o adolescente deverá permanecer sob internação para a garantia de sua segurança pessoal ou manutenção da ordem pública.

São duas as obrigações do CT referentes ao ato infracional: atende a criança (até doze anos) que cometeu ato infracional (artigo 105) e aplica medida de proteção e não de repressão; no segundo caso, o Conselho Tutelar deverá providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no artigo 101 do ECA, de I a VI, para os adolescentes autores de ato infracional, visto que este artigo e incisos tratam das Medidas de Proteção, previstas nas atribuições do Conselho, no artigo 136, inciso VI, e dentre elas está a entrega aos pais, orientação, apoio e acompanhamento temporário, matrícula em escola, inclusão em programas, requisição de tratamento médico, abrigo, entre outros; atribuições que são específicas do Conselho.

O mesmo problema que acontece com o item anterior - indisciplina escolar - acontece com o ato infracional, sendo o Conselho Tutelar acionado para atender. O ECA é claro quanto aos procedimentos cabíveis à autoridade policial no momento da apreensão do adolescente em ato infracional, a partir do artigo 171, da referida lei. As Medidas sócio-educativas (artigo 112 do ECA) serão aplicadas pela Promotoria e Juizado da Infância e Juventude na seqüência do processo. O Conselho Tutelar não apreende adolescentes em ato infracional, nem aplica Medidas sócio-educativas.

A Resolução nº 113 do CONANDA, no artigo 13 orienta que:

Os Conselhos Tutelares deverão acompanhar os atos de apuração de ato infracional praticado por adolescentes, quando houver fundada suspeita de ocorrência de algum abuso de poder ou violação de direitos do adolescente, no sentido de providenciar as medidas específicas de proteção de direitos humanos, previstas em lei e cabível (CONANDA, 2006).

Quando se tratar de adolescente de outra localidade, sendo impossível a localização imediata dos responsáveis, o Conselho Tutelar deverá ser acionado para aplicar uma Medida de Proteção, que é o abrigo em entidade; isto quando a Polícia Civil não tem uma sala especial para adolescentes, até que se providencie o recâmbio¹²⁶. Portanto, verifica-se que quanto ao ato infracional, há limitações para intervenção do Conselho, inclusive para que o trabalho do órgão não venha a ser considerado repressivo.

¹²⁶ Recâmbio: retorno da criança ou do adolescente para a cidade de origem.

Devido às limitações e a falta de embasamento legal de alguns envolvidos, foram atendidos cinco casos durante o período da pesquisa nos dois Conselhos, o que representa 4,5% do total de solicitações de atendimento. Os casos aqui registrados de ato infracional, classificados como Outras atribuições, assim foram considerados, pois são aquelas situações que não se definem legalmente como atribuições do CT.

Aí se percebe em várias situações o desconhecimento da lei, por profissionais da área policial, ou até mesmo como uma forma de empurrar o problema para o Conselho, pois tem usualmente vários atendimentos deste tipo feitos pelo Conselho, e que podem ser confirmados nos depoimentos dos Conselheiros.

Cabe aos próprios Conselheiros munirem-se do conhecimento de suas atribuições, para não confundir os casos, orientar e informar quando necessário, se recusando a fazer o trabalho de outros órgãos, guardando suas reservas e fazendo bem quando a intervenção é preventiva e protetora. Como disse a CT Presidente do CTO na entrevista, que é muito importante:

Cada um conhecer realmente a sua função. Escola [...] O que que o Conselho Tutelar trabalha em escola? Qual é o momento em que a escola tem que chamar, ou tem que encaminhar pro Conselho Tutelar. A própria comunidade, e a polícia, e todos os outros órgãos.

- **Problemas Familiares:** são todas as situações que envolvem conflitos conjugais e entre familiares, em que há crianças e adolescentes. Para tratar do assunto, vê-se necessário um Programa de Acompanhamento Familiar, Terapia Conjugal, Escritório Jurídico, Serviço Social, Psicólogo, Psiquiatra, entre outros. Foram atendidos o número expressivo de 42 casos, que representaram 38% dos Outros tipos de solicitação.

- **Guarda legal, tutela, adoção, pensão alimentícia** (itens agrupados): são competências do Juizado da Infância e Juventude e da Vara de Família. Os envolvidos devem contratar um advogado particular ou um Escritório Jurídico Municipal e encaminhar o processo. No caso de adoção, o interessado deve procurar o Juizado da Infância e Juventude para fazer o cadastro e encaminhar a documentação necessária. O CT vem orientando e encaminhando estas famílias

para procurar o órgão adequado para o seu problema. Também atendeu um número grande de usuários no período: 46% do total de Outras solicitações, ou 51 casos.

Os itens problema de comportamento, separação e informações somaram cinco casos, que representam 4,5% do total. Problema de comportamento se diferencia de indisciplina escolar, pois acontece quando a família e não a escola busca apoio ou orientação no Conselho Tutelar; por não saber ou ter dificuldade em lidar com o filho rebelde e agressivo, resumiu-se a apenas um caso.

Em outros casos, a família procura o CT para que o Conselheiro “dê um susto” no filho. Conforme Betiate, há Conselheiros Tutelares cometendo crime de ameaça, coação e constrangimento dentro do CT, o que é muito grave, pois além de estarem previstos no código penal, fere o ECA, quanto ao que se propõe: a proteção das crianças e adolescentes vítimas de violações de direitos (BETIATE, 2006).

O percentual de casos atendidos nesta classificação (Outras solicitações) é muito relevante. Significa que as famílias demandam orientações e encaminhamentos em vários aspectos, e encontram no CT “apoio para as situações”. O CT deve ficar atento, pois poderá interferir em outras áreas, que não é de sua competência.

Independente dos escritórios jurídicos da Universidade Estadual de Ponta Grossa e das faculdades particulares, o município pode oferecer um serviço jurídico próprio, para organizar e divulgar o trabalho, e sem interrupção, visando qualidade. Pois a queixa das famílias é a morosidade no encaminhamento dos processos, por vários motivos como a dificuldade na compreensão das informações jurídicas repassadas, período de férias, por isso muitas vezes vêm se orientar no Conselho Tutelar, que acaba prestando um serviço social e jurídico ao Usuário.

Betiate considera arbitrariedade do Conselheiro Tutelar quando interfere diretamente nestes assuntos. “Sob a justificativa de resolver logo a situação acabam deferindo a guarda para um dos pais, e até mesmo definindo o dia de pagamento e o valor da pensão”. E ainda alerta o Conselheiro Tutelar: “Cuidado, isso constitui em grave crime de usurpação de função”. Orienta que o CT poderá apenas fornecer informações básicas referentes aos direitos do infante, e encaminhar o caso. Para estes assuntos existem os advogados, o Ministério Público e as Varas de Família, e da Infância e Juventude (BETIATE, 2006, p. 45).

Os serviços dos CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, instalados em pontos estratégicos da cidade, podem auxiliar neste trabalho de

orientação e contribuir para a diminuição desta demanda no CT, prestando diversos esclarecimentos, diminuindo o desgaste da população, que terá acesso facilitado à informação.

Portanto, não é função do Conselheiro (e de ninguém) infundir medo nas crianças e adolescentes, utilizando de gritos, ameaças, cara feia, sendo repressivo ou autoritário. Quando o CT for cobrado para uma atitude repressiva, a postura do Conselheiro Tutelar será a de esclarecer e informar o Usuário sobre a função do órgão, podendo também orientar a criança ou o adolescente quanto aos seus direitos e deveres.

TABELA 3 – Total geral das solicitações de atendimento nos Conselhos Tutelares Leste e Oeste, durante o período pesquisado

Tipo/solicitação	CTL	%	CTO	%	Total	Porcentual
Específica	86	67%	120	64%	206	65%
Outras	43	33%	68	36%	111	35%
Total	129	100%	188	100%	317	100%

FONTE: CTL e CTO – Organização da autora.

Nos dados do CTL verifica-se que o número de solicitações específicas representa 67% do total de atendimentos; e Outras solicitações representam 33% do total de atendimentos, no período pesquisado.

Nos dados do CTO verifica-se que o número de solicitações específicas representa 64% do total de atendimentos; e Outras solicitações representam 36% do total de atendimentos do CTO. Os dados dos dois Conselhos Tutelares são semelhantes.

O número 206 representa 65% do número total de Solicitações Específicas atendidas nos dois CTs; indicando que a maioria dos usuários “entende” as atribuições específicas do Conselho Tutelar. Porém, é relevante o número de Outros tipos de solicitação de atendimento, que nos dois CT, foi igual a 111 e representam 35% do total de solicitações de atendimento no período. Apesar do número de solicitações Específicas ser maior do que o número do Outras solicitações, o segundo item é expressivo em termos de demanda que procura o CT para tratar de assuntos diversos.

Conforme Seda (1995), em muitos dos casos atendidos:

Fazendo uma analogia com a lei de defesa do consumidor, podemos verificar que o Conselho Tutelar é como se fosse o Procon (Órgão de defesa do consumidor) das crianças. Ao organizarem os Conselhos, os municípios estão se esquecendo disso. *Criam os Conselhos como se fossem programas de atendimento. O resultado é que, na ausência dos programas, o Conselho Tutelar fica pressionado por denúncias, encaminhamentos de crianças, reclamações, pedidos de socorro, sem que possa cumprir nem sua função nem a dos programas que não existem. É como se o Procon recebesse insistentemente pedidos para fornecer sapatos, pães e carne às famílias.*

Por certo uma Política Pública bem planejada, que realmente priorize a área da criança e do adolescente, diminuiria uma grande parte dos Outros atendimentos do CT.

Além de mostrar os números de solicitações de atendimento conforme o tipo de violação atendida durante o período e por Conselho, estes dados também contribuíram para indicar o perfil dos Usuários dos Conselhos, revelando o cotidiano de famílias e os problemas vivenciados.

Mesmo diante das mudanças ocorridas nas últimas décadas, ainda há várias formas de violações de direitos da criança e do adolescente, mas verificam-se progressos da sociedade e das famílias quanto ao entendimento do novo paradigma e consequentemente no tratamento dado à criança e o adolescente, vendo-os como sujeito de direitos e respeitando sua condição especial de desenvolvimento. Estão atentos a estas mudanças, e em sua maioria utilizam adequadamente os serviços do CT enquanto órgão de proteção, denunciando as situações de violação de direitos que constataam.

4.4 A COMPREENSÃO DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PMPG SOBRE A FUNÇÃO E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

Foi realizada uma entrevista semi-estruturada e as questões abordaram sua compreensão a cerca do que seriam as atribuições do Conselho Tutelar do seu ponto de vista: a importância dada ao trabalho do órgão; conhecimento sobre o motivo de sua criação nos municípios; funcionamento do Conselho Tutelar (orçamento, recursos materiais); entraves para o conselho exercer suas atribuições;

sugestões para o que considera o exercício adequado, das atribuições do Conselho Tutelar, já que o CT é vinculado administrativamente a esta Secretaria.

Quanto ao Perfil do gestor entrevistado: tem 3º grau completo, é Bacharel em Ciências Econômicas e Sociais e atualmente Secretário Municipal de Assistência Social no governo Pedro Wosgrau Filho, gestão 2005 – 2008. É professor aposentado da UEPG, e foi professor em outras instituições de ensino superior em Ponta Grossa. É também empresário.

QUADRO 15 – Compreensão do gestor com relação à estrutura e funcionamento do Conselho Tutelar, vinculação, orçamento e recursos

Depoimento
“Em primeiro lugar eu gostaria de enfatizar a parceria, do governo municipal e dos Conselhos Tutelares. Apesar de o CT fazer parte da estrutura do município, vinculado à SMAS, não existe ascendência nem por parte do prefeito, nem por parte do secretário no que diz respeito ao trabalho que vem a ser desenvolvido pelo CT. Esse vínculo existe pura e simplesmente em termos de estrutura, de proporcionar ao Conselho condições físicas de funcionamento através de espaço, de equipamentos, estrutura enfim necessária pra isso, porque o Conselho é autônomo, e assim deve ser, apesar de estar intimamente ligado ao CMDCA, a quem eu inclusive particularmente atribuo uma certa responsabilidade no que diz respeito ao funcionamento do CT, e ao desempenho dos seus conselheiros. E Ponta Grossa felizmente tem um Conselho Municipal atuante e atento, e que sem dúvida nenhuma leva, apesar das dificuldades existentes e inerentes a toda uma situação social, que nós temos no município que é agravada pela pobreza, é, procura desempenhar as suas funções e fazer também com que o Conselho atenda a aquilo que se propõe. Então é, esta parceria entre governo Municipal, Conselho Municipal e Conselhos Tutelares, ela acontece de certa forma de maneira harmônica. Evidentemente que existem insatisfações e momentos, porque nem tudo é simples no serviço público, as coisas às vezes são mais demoradas e complexas, e mesmo a situação que a atual administração encontrou no que diz respeito a prefeitura, a situação econômica, e mesmo estrutural, até colocar a casa em ordem, não foi muito fácil, mas felizmente agora as coisas estão acontecendo normalmente, mas isso não é o caso. O importante é que eu vejo o Conselho junto com o Conselho Municipal, junto com a SMAS, representando no caso o Poder Executivo, um... uma estrutura, um trio, que se complementa com a Vara da Infância e da Juventude, com a Promotoria, n/é?” “[...] O Conselho tem estrutura, tem equipamentos, tem veículos, n/é? Às vezes existe algum, é, vamos dizer assim, alguma dificuldade, mas não em função de falta de recursos, n/é? Mas muito mais de agilidade da máquina pública de atender uma necessidade imediata. Porque mesmo que o CT tivesse caixa próprio, ele teria que estar, digamos assim, obedecendo toda legislação pertinente, ele ia depender de fazer orçamento, de fazer licitação, vamos dizer, todos os problemas que nós temos no dia a dia, para colocar um carro na oficina, e concertar, o Conselho teria, só ia mudar o local, n/é?”

FONTE: Entrevista com o gestor - Organização da autora.

O artigo 31 da Lei Municipal nº 4667/91 diz que: “O Poder Executivo Municipal propiciará o apoio administrativo e recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar”. E no Art. 33, da mesma Lei – “O Conselho Tutelar deverá prestar contas aos Poderes Executivo e Legislativo”.

O gestor entrevistado fala de parceria entre o CT e o Executivo, e comenta que o CT é vinculado a SMAS para assuntos administrativos, porém afirma que não

há relação de hierarquia entre os “órgãos”. O estudo mostra que a vinculação e articulação, tanto do Conselho Municipal quanto do Conselho Tutelar com a SMAS; não é o melhor caminho, melhor seria a vinculação à estrutura geral do poder executivo (CONANDA, 2001), pois a intersectorialidade fica prejudicada quando vinculada a Assistência Social ou outra Secretaria a quem o CT tenha que fazer suas requisições.

Confirmando o que vem sendo dito, Digiácomo (2000, p. 32) diz que:

[...] não é correto incluir o Conselho tutelar na estrutura organizacional da Administração Pública municipal, havendo entre o órgão e a municipalidade mera **vinculação administrativa**, na medida em que o **município** está **obrigado a destinar recursos orçamentários em patamar suficiente para garantir o seu adequado funcionamento**, tal qual faz em relação à Câmara Municipal, sem que isto importe em quebra de sua autonomia e/ou independência¹²⁷.

Mesmo sabendo que o Conselho Tutelar é autônomo, não subordinado ao executivo, e que mais adequado seria a vinculação direta do órgão com o Prefeito ou Secretaria de Planejamento para fins orçamentários e prestação de contas, os Conselhos Tutelares de Ponta Grossa são vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social¹²⁸. Como foi constatado na história dos CTs no Capítulo 3, são questões que foram discutidas ao longo dos anos, mas que nem sempre foram compreendidas, nem foram preocupações dos governos. Ao CMDCA e ao próprio Conselho Tutelar, cabe esta compreensão e reivindicação, porém é possível que havendo resistências do Executivo quanto às mudanças de vinculação, forçou-se uma “acomodação”.

A vinculação com outras secretarias que não a de Planejamento ou diretamente com o Executivo, pode dificultar o trabalho do CT, quando necessita requisitar um serviço público naquela área, ou quando tem que fiscalizar uma entidade ou programa de atendimento à criança e ao adolescente subordinada àquela Secretaria.

Por assim estarem vinculados, os Conselhos Tutelares estão quase que diariamente negociando com a referida Secretaria para resolver assuntos

¹²⁷ Grifo do autor.

¹²⁸ Conforme já foi mencionado em outro momento da dissertação, na Lei Municipal 4667/91 diz que: “Art.30 – O Conselho tutelar, com antecedência necessária e ouvida a Secretaria Municipal de Planejamento, enviará ao Poder Executivo proposta orçamentária a ser incluída na lei orçamentária municipal, para o suprimento dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho”.

administrativos, como os relacionados a funcionários, manutenção de carros e do próprio CT, entre outros. A partir de outubro de 2007 (depois de alguns debates a respeito e devido à morosidade de alguns serviços) as requisições dos CTs são assinadas e autorizadas pela SMAS, e o próprio CT as encaminha à Secretaria Municipal de Finanças para liberação de verbas; antes quem fazia todo o trâmite era a própria SMAS.

Há necessidade de se repensar esta forma de vinculação, para que o Conselho Tutelar possa exercer sua função de Zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, com o mínimo de entraves possíveis. A vinculação direta com o chefe do Executivo permite a garantia de uma política mais ética e de garantia de direitos, independente de particularismos ou corporativismos, entre outros.

Ao trabalhar vinculação administrativa e vinculação à cidadania (à lei) do Conselho Tutelar, Seda diz que: “O Conselho Tutelar vincula-se à Prefeitura Municipal, porque ela, Prefeitura, é a administradora do Município, como Poder” (SEDA, 2001, p.36). Com isso quer dizer que o CT é autônomo em suas decisões, não se subordina a pessoas, senão ao texto legal, e como qualquer autoridade pública, o Conselho Tutelar só pode e deve praticar as regras da lei. E se for omissor, ou abusar de sua autoridade, poderá responder por seus atos.

Acrescenta ainda que o órgão: “Não pode, portanto ser constrangedor (não pode constranger as pessoas), não pode ser autoritário, coercitivo, repressor, inquisidor e arbitrário” (SEDA, 2001, p. 37).

Concorda-se com o gestor quando diz que o CT deve estar intimamente ligado ao CMDCA, a quem ele atribui grande parcela de responsabilidade na eficácia das atribuições do CT. É atribuição do CMDCA elaborar projeto de revisão na Lei Municipal quando ela não está de acordo com as necessidades ou com a realidade. Como já foi dito, quem planeja e organiza as eleições do CT é o CMDCA e incluem-se neste processo, os critérios de seleção dos candidatos ao CT. Assim, pode-se entender que se o CT desenvolve um trabalho eficiente ou não, revela também o resultado do trabalho do CMDCA, e que fora elogiado pelo gestor municipal entrevistado.

Como gestor, e conforme a visão de mundo da classe social que representa, vê a necessidade de harmonia entre os componentes essenciais da rede de atendimento. Porém, o CT enquanto órgão autônomo e que requisita serviços, não tem como principal objetivo a harmonia entre este e o Executivo, mas sim a garantia

dos direitos das crianças e adolescentes, o que torna a relação nem sempre pacífica. O CT não pode se preocupar com a relação “harmoniosa”, ou com uma “política da boa vizinhança” e deixar de atender ao que se propôs.

Seda (2001, p 35) argumenta que:

O mundo da cidadania não é portanto o mundo da paz dos cemitérios, mas o mundo dos conflitos, o mundo em que criamos instituições (através de regras de conduta que pairam acima dos conflitos humanos, exatamente porque são regras [...] de *solução dos conflitos*).

E mais adiante complementa:

O exercício dessas ‘autoridades’ se faz portanto através da busca do equilíbrio de seu próprio exercício (força da autoridade) com as ‘liberdades’ do estado democrático (do estar social democrático), do Estado de Direito (equilíbrio entre a força da autoridade e a força da liberdade) (SEDA, 2001, p. 35).

O gestor diz que o CT, O CMDCA e a SMAS, constituem um trio que representa o poder executivo, e que se complementam com a Vara da Infância e Juventude e Promotoria. Nem o CMDCA e nem o CT representam o poder executivo, pelo contrário, são representantes dos interesses da sociedade civil nesta área, mesmo o Conselho Municipal sendo órgão paritário (como se pode verificar no Capítulo 2).

Quando o gestor diz que o CMDCA de Ponta Grossa é atuante, no sentido de cumprir com suas atribuições, “e fazer com que o Conselho Tutelar atenda ao que se propõe”, Betiate, ao discutir a relação CMDCA e CT, argumenta que o CMDCA tem, dentre outras, a valorosa função que é a de deliberar a criação de políticas públicas que contemplem a realidade local, prover e promover uma rede consistente de atendimento à criança e ao adolescente; porém, coloca que se tem notícia que alguns Conselhos Municipais, ao invés de cumprirem com suas atribuições, passam a policiar as ações do CT, se colocando na posição de empregador. “Este é o engano mais comum e por isso merece atenção”. (BETIATE, 2006, p. 102 e 103).

Na realidade um CMDCA atuante, entre as outras competências, também deve se preocupar com o cumprimento das atribuições do CT, mas sem relação de subordinação, e sim de parceria, buscando promover a capacitação dos Conselheiros Tutelares para evitar os processos de perda do mandato.

O gestor informa que os Conselhos Tutelares têm estrutura de funcionamento adequada, e assim deve ser; mas que têm alguns problemas de agilidade, ou de morosidade da máquina pública, um problema antigo e que vem sendo discutido por teóricos e especialistas, visando a desburocratização no setor público, para facilitar e agilizar os trâmites. Esta área é um problema importante, pois compromete a prioridade absoluta que tanto se discute e almeja. Outro problema por ele apontado com relação à questão social é a pobreza, que na sua perspectiva, compromete o trabalho do CMDCA, apesar do empenho.

Chauí (1990, p. 03) afirma que:

[...] o discurso ideológico é aquele que pretende coincidir com as coisas, anular a diferença entre o pensar, o dizer e o ser e, destarte, engendrar uma lógica da identificação que unifique pensamento, linguagem e realidade para, através dessa lógica, obter identificação de todos os sujeitos sociais com uma imagem particular universalizada, isto é, a imagem da classe dominante.

QUADRO 16 – Compreensão do gestor acerca das atribuições do Conselho Tutelar e entraves para o que considera o exercício adequado das atribuições

Depoimento
“Porque na verdade o CT sozinho, ou o Conselho Municipal ou o Departamento da Criança e do Adolescente da Secretaria, ou a Juíza, ou o Promotor sozinho, não cumprem [com suas atribuições], porque é bastante complexo. E além de ser bastante complexo, infelizmente é com o número de crianças e adolescentes envolvidos com práticas ilegais, e não morais, então é, é muito grande, é muito grande, então os problemas se multiplicam, e você conhece isso muito bem de perto, você sabe das dificuldades do dia a dia , e da falta de estrutura inclusive de complementação ao atendimento. Se uma criança precisar de um internamento, na região de Ponta Grossa, nós não temos onde colocar, infelizmente é uma realidade, e o município não tem condições de arcar com isso de maneira isolada, precisa de parceria com o Estado e com a União, Porque é um investimento alto, n/é. É interessante porque as vezes as pessoas visualizam nesta estrutura de atendimento, aspecto físico; este é o mais fácil que tem. Construiu um local pra abrigar aí cinquenta ou cem crianças, é... fácilimo, é só vontade política do prefeito. Agora toda a estrutura que vem atrás disso, de pessoal, de manutenção, principalmente de alimentação, condições de saúde, de educação e tal, acaba se tornando para a realidade nossa, algo assim muito pesado. Então essa... a falta dessa ferramenta de complemento ao atendimento dos CT desenvolvem, me parece ser o grande problema. De você poder ter uma estrutura de acompanhamento [Para a eficiência, para a eficácia das atribuições do CT] Exatamente, para que você tenha... vamos dizer assim, para que você complete aquilo que o Conselho se propõem. Porque não é só atender a ocorrência, a denúncia, tirar o menino da rua, de uma situação de risco, e depois?” [...] “(...) eu não conheço o trabalho que vocês desenvolvem no dia a dia de perto. Nesses dois anos, quase três anos de Secretaria, eu ouço muito dizer: olhe o Conselho Tutelar está fazendo isso, olhe o CT está fazendo aquilo, olha to com problema com Conselheiro; a criança ta no abrigo, nós temos problemas com a criança, a criança foi presa. Tem criança que no abrigo não tem condição. Então é muito difícil a distância de fazer uma análise... e então essa distância, não me permite uma análise mais técnica e mais precisa”.

FONTE: Entrevista com o gestor – Organização da autora.

Admite que o trabalho em rede seja necessário e urgente, que sozinho não se cumprem as atribuições ou funções. A rede já existe, é necessária a articulação das ações e projetos, com “espírito de proteção integral”, superando culturas adversas e práticas tradicionais, tecnicismo e auto-suficiência.

Entende que o CT precisa das Políticas Públicas em pleno funcionamento: dos Programas, projetos, entidades estruturadas e equipadas para dar o mais completo atendimento à criança e ao adolescente. Caso contrário, o Conselho Tutelar poderá ser considerado como não eficiente em sua função, por aqueles que compreendem o CT apenas como órgão encaminhador. Como foram colocadas no Capítulo anterior, as atribuições do CT não param por aí. Se necessário, o CT deve representar ao Judiciário inclusive o Poder Executivo, por violação dos direitos da criança e do adolescente.

Disse não conhecer o trabalho do CT de perto e preferiu não opinar ou fazer uma análise mais detalhada. Apenas se referiu a fatos ou críticas que ouviu falar a respeito de medidas aplicadas por Conselheiros Tutelares, mas foi discreto. Porém, através de suas respostas e comentários, verifica-se que não é leigo com relação à função e atribuições do Conselho Tutelar. Conhece as responsabilidades do Poder Público com relação à política de atendimento, porém não aprofunda, ocultando possíveis contradições.

Neste viés de pensamento, as idéias são produtos de um trabalho, assumem força de conhecimento e são instituídas; o discurso competente é instituído, pois a linguagem sofre restrição: “[...] não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar” (CHAUÍ, 1990, p. 07).

QUADRO 17 – Explicações dadas pelo gestor aos problemas sociais na área da criança e do adolescente

Depoimento
“(…) E aí eu particularmente digo que tem um parceiro ausente, infelizmente nas situações, que é a família, a quem deveria se atribuída a grande responsabilidade [A primeira responsabilidade?]. Ah! Sem dúvida nenhuma. Porque na verdade o que nós temos é uma consequência de maternidade e paternidade irresponsável, e a maioria dos nossos problemas com os infantes, é em função de desagregação familiar, de desorientação, então se nós tivéssemos maternidade e paternidade responsável, eu acredito que mais de noventa por cento dos problemas deixariam de existir”. [...] “(…) existe um aspecto, dentro de toda esta proposta de assistência social e que tem que ser trabalhada a fundo, e que com empenho muito grande, que é a estrutura familiar. Eu acho que a família é que teria que ser o foco de todas as ações governamentais, na política de proteção, à criança inclusive. Eu tenho uma opinião assim comigo, muito, muito, definida. Porque só entendo que nós vamos resgatar a sociedade, se nós tivermos a família, se nós conseguirmos resgatar a família. Porque qualquer outra proposta me parece, é, sem consistência”. “(…) Se nós conseguíssemos trabalhar a família pra mudar que esta criança depois de passar o dia na escola, voltasse pra casa e encontrasse um ambiente sadio, onde ele se alimentasse, onde ele percebesse que o pai tava crescendo como pessoa, neste resgate pessoal de importância pra qualquer política de recuperação. A reinserção à atividade produtiva, a alegria de viver, de se sentir útil à sociedade. É... Daí nós teríamos um resultado bem melhor e com bem menos problemas”. [...] “Veja, na verdade é a uma somatória de fatos, vamos dizer assim não é coisa recente, não é dos nossos dias. A miséria existe desde que o mundo é mundo. Nós temos as camadas sociais, uns com mais dificuldades, outros com menos dificuldades, mais sempre existiu, n/é? Sempre existiu a classe proletária, sempre existiu o... (…), mas a verdade é que essas diferenças sempre existiram. Só que nos nossos dias, isso aí está se agravando, e a impunidade e as facilidades estão levando a marginalidade assim de uma forma crescente, e os números estão aí pra nós vermos. E eu particularmente, isso aí me assusta, porque se nós não tivermos providências enérgicas no que diz respeito de uma reformulação deste conceito dos direitos e obrigações, nós vamos ter problemas seríssimos, seríssimos”. “(…) Então é uma somatória de situações que complicam e implicam essa atual conjuntura que nós estamos vivendo aí, esses desmandos todos”.

FONTE: Entrevista com o gestor – Organização da autora.

O depoimento enfatiza a família como responsável e co-responsável no enfrentamento dos problemas sociais que envolvem a criança e o adolescente, consolidando uma perspectiva hegemônica de culpabilização da família. “Atribuir a pobreza das crianças e adolescentes ou à violação de seus direitos às mudanças ocorridas na estrutura familiar é incorrer em uma séria distorção da história da infância e da adolescência do país”. Justamente considerando a história é que se compreendem as desigualdades sociais e as injustiças, e que apontam para as causas econômicas, sociais e culturais (BRASIL, PNCFC, 2006):

Em suma, políticas sociais devem apoiar as famílias no cumprimento de suas funções de cuidado e socialização de seus filhos, buscando promover a inclusão social e buscar a superação das vulnerabilidades, sendo também necessárias políticas e ações voltadas para proteger as crianças e adolescentes quando seus vínculos familiares estão fragilizados ou rompidos, oferecendo atenção especializada e acompanhamento sistemático em programas de orientação, apoio e proteção no contexto social.

Neste sentido, segundo Carvalho:

A gestão do social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas (CARVALHO, 1999, p. 19).

E são de responsabilidade dos governos. O artigo 4º do ECA relata que é dever da família, da comunidade, da sociedade e do poder público, assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes com absoluta prioridade. A família é em primeira instância a responsável por criar, educar e sustentar os seus filhos, conforme o artigo 22º da mesma Lei. A criança e o adolescente naturalmente participam da vida em comunidade e, sendo assim, a ela cabe uma parcela de responsabilidade na educação e desenvolvimento dos infantes. A sociedade ativa e participante pode desenvolver ações voltadas para a defesa dos direitos desta clientela, e assim tem feito, pois são vários os projetos e ações sociais voltadas para o segmento. Ao Poder Público cabe uma boa parcela de competência já que recebe recursos da própria sociedade para desempenhar este papel; portanto, tem o dever legal de investir em Políticas Públicas que garantam os direitos conquistados em lei.

Segundo Costa, “A necessidade de maior participação de entidades da sociedade civil dentro da esfera pública não pode ser identificada com a necessidade de redução do Estado e do sistema de proteção social”. E na seqüência, continua: “A efetiva participação da sociedade civil nos espaços de deliberação sobre a condução das políticas públicas não retira os deveres do Estado” (COSTA, 2007 a, p. 219).

O PNAS de 2004 enfoca justamente uma gestão de assistência social na perspectiva do SUAS. Este define e organiza os elementos essenciais à execução da política de assistência social, e dentre outras, coloca os eixos estruturantes e de subsistemas, sendo um deles e o primeiro da lista, a Matricialidade Sócio-familiar¹²⁹. A legislação já é favorável, através do artigo 226 da CF, em que diz que a família deverá ter especial proteção do Estado, e endossado pelo artigo 16, da Declaração dos Direitos Humanos, sendo depois reconhecida pela LOAS, ECA e Estatuto do Idoso (PNAS, 2004).

¹²⁹ Os outros eixos são: Descentralização Político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Relevante destacar no referido eixo que:

Nessa ótica, a centralidade da família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada a situações de risco como a de segmentos, sustenta-se a partir da perspectiva postulada. Ou seja, a centralidade da família é garantida a medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 42).

O gestor defende que a família tem de ser o foco das ações de assistência social; conforme o PNAS, a família deve ser prioridade de atenção das políticas públicas, inclusive articuladas à Rede sócio-assistencial para haver qualidade e continuidade de trabalho. Todo gestor de assistência social tem a obrigação de conhecer as diretrizes nacionais e as pôr em prática no seu governo.

Também acredita que são necessárias medidas “enérgicas”, ou leis mais severas para resolver a “impunidade”; porém, a história repressiva faz entender que o paradigma, a proposta de intervenção política social, é outra. Muitos dos problemas sociais se resolvem com política de direitos, distribuição de renda, trabalho e condições de vida que eleve e emancipe o cidadão. Não se pode cair em conformismo, admitindo que a miséria e as diferenças sociais e de classe sempre existiram, e aceitá-la como parte natural da história, mas compreender que a marginalidade, a violência social e os problemas familiares são conseqüências das desigualdades sociais, e precisam ser superadas com justiça e equidade.

Sem justificar, mas explicando, as famílias carentes e marginalizadas muitas vezes são punidas duplamente, pela exclusão social que facilita a criminalidade, e depois, pela penalização do ato praticado.

Em relação à gestão de Políticas Públicas, o governo federal lançou em setembro de 2007, o Projovem, que é uma junção de alguns programas direcionados à juventude, porém com o objetivo de ampliar oportunidades e direitos para os jovens entre 15 e 29 anos, incluindo qualificação profissional e oportunidades de ingresso no mercado de trabalho, incentivando também os estudos¹³⁰. Muito vai depender dos municípios de como irão gestar o projeto, e

¹³⁰ Portal do Deputado Jorge Bittar. Governo Federal lança o Projovem Disponível em: <http://www.jorgebittar.com.br/070905_ef_projovem.htm>. Acesso em: 27 fev. 2008.

encaminhar os jovens aos cursos profissionalizantes, estágios e ao mercado de trabalho.

Neste mesmo lançamento, o governo assinou a convocação para a 1ª Conferência Nacional da Juventude, que ocorreu em abril de 2008, com o propósito de debater metas e diretrizes para potencializar as iniciativas públicas direcionadas à população jovem. Esta Conferência será precedida das municipais e estaduais, que devem ocorrer entre os meses de setembro de 2007 e março de 2008.

Em nível de Paraná, a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude lançou o Pacto pela Infância e Juventude, para os anos 2007 a 2010. Este pacto propõe dez prioridades à sociedade paranaense, ao governo e à família, para que concentrem esforços, recursos, idéias e energia, formando uma aliança de proteção, de oportunidades e de práticas de cidadania. Dentre as dez prioridades, está a participação social e política da juventude¹³¹.

Consideram-se grandes avanços nestas discussões, pois o jovem está sendo pauta nas agendas dos governantes, e o protagonismo juvenil está em evidência. Ponta Grossa realizou sua primeira Conferência Municipal da Juventude no dia 28/02/08, coordenada pela SMAS, onde também discute oportunidades e direitos dos jovens.

Assim, a sociedade avança em termos de direitos, e não quer mais benesses e conquistas através do “tráfico de influências”. Lei é lei, e está posta para ser cumprida, efetivada. Faz uma nova leitura da realidade social, e apesar de ainda existirem as velhas práticas de negociação com o Estado, já houve avanços significativos na maneira de tratar as políticas sociais públicas.

O CT conhece os mecanismos legais de efetivação dos direitos e tem a obrigação de garanti-los à população Usuária, através dos meios que lhe cabem, que são as suas atribuições previstas no ECA. Portanto, não se vê como necessárias modificações imediatas em suas atribuições, mas materialização. O Usuário já conhece a função do CT, e precisa da competência efetiva do órgão enquanto defensor dos direitos da criança e do adolescente; foi criado com tal finalidade.

¹³¹ Dados coletados no folder da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude. Governo do Estado do Paraná. Pacto Infância Juventude 2007 – 2010. Também disponível no Site: <www.secj.pr.gov.br>.

Os Conselheiros Tutelares devem passar por um processo constante de capacitação, evitar os vínculos diretos com instituições ou dívidas eleitorais, a fim de exercerem com competência as suas atribuições. A relação com o gestor ou com outros setores deve ser clara; o diálogo é possível e necessário, mas jamais de conformismo ou corporativismos. O CT requisita conforme suas atribuições e o gestor cumpre conforme sua obrigação de materializar o direito garantido. E isto não só para o gestor da Assistência Social, mas para as outras políticas sociais públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para compreender o objeto de estudo no Capítulo 1 e 2, buscou-se situar historicamente a constituição do Conselho Tutelar no contexto do Estado democrático de Direito, as previsões legais e os mecanismos institucionais. Destacaram-se determinantes sócio-históricos presentes na relação Estado e Sociedade civil no Brasil, que culminaram com a Constituição Federal de 1988, e em consequência na criação de leis inovadoras, que é base para as mudanças que vêm ocorrendo em vários níveis da realidade brasileira, e as suas implicações na política de atendimento à criança e ao adolescente. Orientou este processo a perspectiva de democracia, tendo como marco histórico a abertura política e a construção e consolidação de um Estado de direito. Por meio da fundamentação teórica, conceituaram-se as principais categorias abordadas: Estado democrático de direitos, sociedade civil, participação, democracia e Conselho Tutelar.

Das diretrizes das políticas sociais, definidas pela CF, além da descentralização político administrativa, das parcerias entre o governo e a sociedade civil por meio das representatividades, enfocou-se neste trabalho a criação dos Conselhos, em especial os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas de governo, e o Conselho Tutelar como um dos mecanismos mais importantes de participação social na área. Dentro de um sistema de garantia de direitos, o Conselho Tutelar foi o órgão criado pelo Estado democrático de direitos para representar os interesses da sociedade civil em defesa dos direitos da criança e do adolescente, garantidos na lei.

Quando o legislador idealizou o perfil do Conselheiro Tutelar, pensou num cidadão comum, que envolvido na comunidade com a questão social da criança e do adolescente, quisesse trabalhar em benefício da coletividade, e no CT desenvolveria um trabalho social, ético e de responsabilidade na garantia dos direitos sociais; que em caráter transitório, sem vínculo empregatício e sem a intenção de vantagens financeiras dedicar-se-ia ao CT.

Na lógica do Estado democrático de direitos, o CT é também um aparelho de formação de opinião dentro da sociedade civil. Tem a obrigação legal de responder a demanda do interesse público, e toda reflexão é pouca no sentido dos

representantes Conselheiros Tutelares entenderem esta lógica, para não virar órgão corporativo ou em defesa de interesses patrimonialistas.

Os dezessete anos de implantação do Conselho Tutelar no Brasil (quinze anos em Ponta Grossa) foram tempo e experiências suficientes para estudar e analisar aspectos do formato institucional do Conselho Tutelar (configuração e atribuições), e expressar importantes informações da história e da realidade pontagrossense (Capítulo 3), bem como a análise das formas de compreensão da função e das atribuições do órgão pelos participantes da pesquisa (Capítulo 4), ou ainda, a interpretação que construíram em relação às atribuições do CT, comparando com as previstas no texto legal.

No Capítulo 3, a pesquisa traz apontamentos sobre problemas no formato institucional da criação do CT, dos quais se destacam:

- Quanto a legislação (o ECA): a lei ficou genérica, e abre possibilidades de grandes diferenças entre leis municipais, que geram comparações, debates e insatisfações do ponto de vista do Conselheiro Tutelar.
- Aponta para incoerências entre o objetivo inicial da criação do CT e as orientações do CONANDA, no que diz respeito à natureza jurídica da função (direitos sociais ao Conselheiro Tutelar).
- Demonstra dificuldades quanto à autonomia, prevista na criação do órgão e orientação do CONANDA em relação à vinculação à estrutura orgânica do poder executivo municipal, e observa-se que na realidade ocorrem entraves.
- Indica problemas quanto à estrutura e funcionamento dos CTs. A implantação dos CTs em Ponta Grossa é semelhante à implantação de outros CTs do Paraná, conforme já fundamentado, em que a preocupação, em primeiro momento, foi a de criar o CT, e a infra-estrutura ficou em outro plano. Ainda que em funcionamento, os CTs de Ponta Grossa apresentam limitações quanto à estrutura.
- Indica que a capacitação aos Conselheiros Tutelares é insatisfatória e não há participação de todos os membros.
- Constata que no município de Ponta Grossa não há assessoramento técnico para o CT, conforme orienta o CONANDA.
- Verifica que as eleições são indiretas, o que fere o princípio da participação da comunidade na escolha dos atores sociais para compor o Conselho Tutelar (mesmo diante das possíveis dificuldades na participação da

população que a novidade possa criar). Pois no Estado democrático de direito, o Conselho Tutelar se legitima enquanto órgão representante da sociedade civil na defesa dos direitos da criança e do adolescente, quando na sua criação e implantação passa pela discussão e participação da comunidade, não sendo criado apenas para cumprir uma exigência legal. A sua atuação será legítima se privilegiar os sujeitos sociais e a mobilização das entidades que trabalham na defesa dos direitos da população infanto-juvenil.

-A eleição direta é o momento de divulgação da história, da função e das atribuições do órgão, com vistas ao enfrentamento das questões sociais nesta área e a mudança efetiva de paradigma. É momento de debater com os órgãos que compõem a rede de proteção e das políticas públicas (como escolas, polícia civil e militar, guarda municipal, instituições, entre outros) as atribuições de cada um, valorizando o CT enquanto órgão que zela pelos direitos da demanda, reorganizando, diminuindo os entraves para que o CT não seja visto, nem haja como um programa do município, mas seja respeitado como órgão de defesa.

O estudo levanta também, questionamentos quanto à identificação do Conselheiro Tutelar:

-Verificam-se indefinições quanto ao que pode ou não pode ser exigido do Conselheiro Tutelar, já que foi pensado num cidadão comum para defender os direitos das crianças e adolescentes.

Quanto aos requisitos para ser Conselheiro Tutelar:

-Se com o grau de instrução exigido ao candidato, nos municípios, apresenta condições de aplicar as medidas previstas no ECA (funções que antes era, do juiz).

-Quanto à necessidade de conhecer informática para utilizar o Programa SIPIA, e que nem todos possuem, pois não é um pré-requisito para ser Conselheiro Tutelar.

O Conselho Tutelar tem como fundamento legal as atribuições previstas no ECA, mas o que batem na porta do CT são as expressões da questão social, que se constituem em demandas cotidianas complexas e que fazem com que os Conselhos Tutelares se articulem à Rede social, a fim de dar respostas aos seus Usuários.

No Capítulo 4, dos participantes Conselheiros Tutelares pesquisados, a maioria tem envolvimento com questões de comunidade, como Pastorais e Movimentos em Ponta Grossa. A escolaridade está entre ensino médio e graduação. Com relação à história e experiência no CT, todos os Conselheiros pesquisados aprenderam com a experiência no Conselho, depois de eleitos, revelando despreparo inicial para o trabalho assumido, devido à falta de conhecimento das próprias atribuições. Revelam conhecer a função do CT enquanto órgão de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Porém, quando se trata das atribuições, a discussão é complexa, e são vários os fatores que interferem direta ou indiretamente na execução das atribuições, bem como na garantia dos direitos dos cidadãos.

Os dados coletados junto aos Conselheiros Tutelares expressaram:

- Problemas de gestão municipal quanto à estrutura e funcionamento dos CTs, e que interferiam e interferem no cumprimento eficaz de suas atribuições.
- Aponta para algumas dificuldades dos Conselheiros Tutelares na compreensão e na execução das atribuições do CT.
- Problemas no início das gestões do CT, referentes ao desconhecimento da rede de atendimento, dificultando a perspectiva da intersetorialidade.
- O desconhecimento das autoridades públicas quanto às atribuições do CT, dificultando a relação e tornando o CT “em alguns momentos” um programa do município.
- A presença de determinantes sócio-históricos, como a “política da boa vizinhança”. A postura de assumir atribuições que não lhes competem por “comodismo” e possíveis relações corporativas, deixando de cumprir com atribuições importantes como, por exemplo, a fiscalização de entidades de atendimento. A dificuldade dos Conselheiros Tutelares, que por limitações próprias, não conseguem romper com ações tradicionais que não lhes competem, assumindo funções de outros órgãos ou programas, sobrecarregando o CT, que deve estar disponível para atender aos usuários.
- A falta de projetos e programas importantes no município e a ausência de um posicionamento do CT conforme suas atribuições prevêem.
- Morosidade da máquina pública para resolver questões prioritárias.

- O desconhecimento e a não participação na assessoria ao Poder Executivo local para a elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, atribuição confundida com Orçamento para o funcionamento administrativo do Conselho Tutelar. E neste caso, a desarticulação com o CMDCA, para uma participação conjunta.
- E o trabalho Colegiado ineficiente que pode anular os atos praticados isoladamente; sendo princípio indispensável para as decisões do CT.

Por outro lado, os Conselheiros Tutelares conhecem os desafios e sabem no que tem de melhorar e mudar, propondo rompimento com práticas tradicionais. A Política de Direitos exige a clareza dos desafios, pressupõe o consenso e o dissenso, e exige atores sociais envolvidos politicamente na defesa da cidadania.

Com relação aos dados coletados junto aos usuários dos Conselhos Tutelares, seguem os que se destacam.

Dos casos entrevistados, na maioria são mulheres e sofrem preconceito em relação à cidadania, devido às condições de emprego e o baixo grau de escolarização; fatores que interferem diretamente nas condições e qualidade de vida da família. Conforme Cartaxo e Cabral (2007, p. 176),

O agravamento da questão social vem se acentuando, [...] com a desregulamentação e com a flexibilização do trabalho, com a terceirização, com o contrato parcial ou temporal, com a redução do trabalho vivo, com o aumento do trabalho informal e do desemprego e com a perda do padrão de proteção social¹³².

Nos depoimentos identificaram-se os tipos de solicitação que os Usuários buscam no CT; e foi possível relacionar com as solicitações de atendimento específicas e outras coletadas nos dados quantitativos, e observar que coincidem. Os Usuários buscaram atendimento referente à: orientação sobre pensão alimentícia; problemas de carência sócio-econômica; orientação para as famílias que têm um número grande de filhos; orientação para os pais quanto à educação dos filhos, bem como para as próprias crianças e adolescentes.

¹³² “Assim, as classes subalternas têm intensificada sua vulnerabilidade, o que vem se expressando pelo aprofundamento da miserabilidade – exposta com a exclusão social, manifesta nos segmentos populacionais dos sem-teto, dos sem-terra, dos homens e meninos de rua, no aumento da criminalidade de forma geral e na violência urbana e rural”. (CARTAXO, A. M. B.; CABRAL. M. do S. R., 2007, p. 176).

Em resumo, os dados quantitativos permitiram complementar o perfil dos Usuários, verificar os tipos de solicitação de atendimentos realizados pelo CT, bem como discutir as atribuições do órgão, identificando a demanda de serviços que se apresenta ao CT. E estes dados revelaram que o Conselho Tutelar atende mais da metade: 65% de Casos Específicos do órgão conforme as atribuições previstas no ECA. O índice mais alto de violação de direito é a Carência sócio-econômica, com 18,5% dos casos atendidos no período da pesquisa, o que leva a compreender que a maior parte dos usuários que utilizam os serviços do CT é a população em situação de vulnerabilidade social. As solicitações classificadas como Outros tipos de solicitação representam 35% dos casos atendidos, concluindo-se, no que refere-se a demanda de serviços, o aumento considerável do número de Usuários e os tipos de solicitação a serem atendidos pelos Conselheiros Tutelares, além da expectativa de resposta a ser dada pelo órgão ao Usuário.

Se os programas municipais estiverem em pleno funcionamento, muitas dessas situações poderiam ser resolvidas por Programas Sócio-assistenciais, Jurídicos, de Acompanhamento Familiar, Terapia Familiar, entre outros. O CT tem uma grande parcela de responsabilidade nestas falhas, como os próprios Conselheiros Tutelares entrevistados afirmaram; cobram pouco, ou quase não cobram do poder público as suas responsabilidades enquanto gestores de políticas públicas. Verifica-se que o CT “prefere” atender como se fosse um Programa do município, do que requisitar e exigir a efetivação do direito.

Com relação à compreensão da função e das atribuições do Conselho Tutelar, verificou-se que todos os Usuários entrevistados entendem que o Conselho Tutelar é um órgão de proteção à criança e ao adolescente. Esta compreensão é muito importante. Apenas dois entrevistados mostraram-se inseguros com relação à intervenção do CT: um por medo do desconhecido (o CT), e o outro com uma postura mais repressiva com relação à educação da criança. Os demais se mostraram acessíveis ao diálogo com os filhos e abertos à mudança de concepção.

Ao serem abordados sobre a compreensão das atribuições do CT, cada Usuário comentou diferentes solicitações de atendimento ao CT, e como se pode constatar, para estes o CT atende: violência física, sexual, crianças em situação de riscos nas ruas. E citam os principais responsáveis: a família, a comunidade, a sociedade, o Poder Público. Mesmo “sem terem lido o ECA”, entenderam a proposta da nova concepção de criança e adolescente, e de atendimento na área; inclusive

tecendo questionamentos importantes, sobre os responsáveis pela violação dos direitos.

Mesmo diante das mudanças ocorridas nas últimas décadas, ainda há várias formas de violações de direitos da criança e do adolescente, mas verificam-se progressos da sociedade e das famílias quanto ao entendimento do novo paradigma e conseqüentemente no tratamento dado à criança e o adolescente, vendo-os como sujeito de direitos, respeitando sua condição especial de desenvolvimento. Estão atentos a estas mudanças e utilizam os serviços da rede de proteção, incluindo o CT enquanto órgão de defesa, denunciando as situações de violação de direitos que constatarem.

Quanto à compreensão do Secretário Municipal de Assistência Social referente à função e atribuições do CT, afirma que o CT e SMAS são parceiros no trabalho. Que apesar da vinculação do CT com a Secretaria, não há relação de hierarquia e o órgão funciona de forma autônoma. Fala de um CT que, apesar dos problemas burocráticos do governo tem boas condições estruturais e de funcionamento. Vê o CT, o CMDCA e a SMAS enquanto “representantes do executivo”. Que está funcionando bem e eventualmente aparecem alguns problemas, e as “parcerias” funcionam, de certa maneira, harmoniosamente.

Por certo, o trabalho em rede é indispensável para o desenvolvimento das políticas públicas de qualidade aos cidadãos, porém o CT, conforme já discutido, não representa o executivo municipal, mas sim a sociedade civil. As questões da autonomia e vinculação do CT com a SMAS aparecem mais uma vez, e sendo assim, a pesquisa aponta para a necessidade de se repensar esta forma de vinculação, para que o Conselho Tutelar possa exercer a autonomia e sua função de Zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, com o mínimo de entraves possíveis. A vinculação direta com o chefe do Executivo permite a garantia de uma política mais ética e de garantia de direitos, independente de possíveis particularismos ou corporativismos.

Como gestor, advoga a harmonia entre os componentes essenciais da rede de atendimento, porém o CT, enquanto órgão que tem o pressuposto da autonomia e que requisita serviços, não objetiva a harmonia entre este e o Executivo, mas sim a garantia de direitos das crianças e adolescentes, o que torna a relação nem sempre pacífica, e os conflitos fazem parte do processo democrático.

Fala do agravamento da questão social no município, na área da criança e do adolescente, reproduzindo o discurso de culpabilização da família. Admite que as políticas públicas devam abarcar esta demanda social, por meio da criação de programas para o atendimento, enquanto gestor destas mesmas Políticas. Seu discurso é elaborado e competente; anula possíveis diferenças entre o pensar, dizer e o fazer, ocultando contradições.

Neste sentido, a gestão do social deve ser a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas e os projetos sociais são canais e respostas a estas necessidades. E são de responsabilidade dos governos. (CARVALHO, 1999). Assim se as questões sociais estão emergentes, é porque há problemas de gestão social, apontadas pelo próprio gestor.

Enfim, os Conselheiros Tutelares devem passar por um processo constante de capacitação, evitar os vínculos diretos com instituições ou dívidas eleitorais, a fim de exercerem com competência as suas atribuições. A relação com o gestor ou com outros setores deve ser clara; o diálogo é possível e necessário, mas jamais de conformismo e de corporativismos. O CT requisita, conforme suas atribuições, e o gestor cumpre, conforme sua obrigação de materializar o direito garantido. E isto não só para o gestor da Assistência Social, mas para as outras políticas sociais públicas.

A partir da compreensão das funções e atribuições do CT pelos Conselheiros Tutelares e pelos Usuários, estes contribuirão efetivamente para a materialização dos direitos de cidadania garantidos no ECA à criança e ao adolescente, exigindo por meios legais, as Políticas Públicas necessárias para atender a demanda expressa na realidade. Os participantes Conselheiros Tutelares (representantes dos Usuários) e os próprios Usuários têm papel fundamental na participação da luta por um projeto ético político, comprometido com a democracia e com a justiça social.

Entendeu-se que ao fazer a Lei, não se resolveram todos os problemas que estão centrados nas relações sociais, e o sistema de poder não mudou imediatamente. Mas o processo é lento e gradual na construção deste novo aparato institucional. Do ponto de vista do novo pacto democrático que se fez, é na participação e experiências que aparecem as contradições, e assim deve ser; porém, sem negar o grande avanço em termos legais e sociais.

REFERÊNCIAS

LIVROS:

ALMEIDA, L. F. R. de. De JK a FHC: apontamentos para uma análise das lutas sociais no Brasil contemporâneo. In: RAMPINELLI, W. J.; OURIQUES, N.D. (Orgs.). **No fio da navalha**: críticas das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997.

BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BATTINI, O.; COSTA, L. C. da. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, O. **SUAS**: sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veras/Curitiba: CIPEC, 2007.

BAUMANN, R. (Org.) **Brasil**: uma década em transição. CEPAL. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

BETIATE, L. **Conselho tutelar**: liberte-se! Ibiporã-PR: Impressão Novagraf, 2006.

_____. **Direitos sociais do conselheiro tutelar**. Ibiporã-PR: Impressão Novagraf, 2007.

_____. **O artigo 136 do estatuto da criança e do adolescente**: analisado e comentado. Ibiporã-PR: Impressão Novagraf, 2007.

BOBBIO, N. Democracia dos antigos e dos modernos. In: **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

BRANCO, S. M. dos R. (Coordenadora das Ações da Agenda 21 no Paraná). **Agenda 21**. Diálogos Paraná. Capacitação de Multiplicadores, Curitiba: CONSEA, 2006.

BRANT, V. C. Da resistência aos movimentos sociais: a emergência das classes populares em São Paulo. In: SINGER, P. **São Paulo**: o povo em movimento. 4. ed. São Paulo: Vozes, 1982.

CARDOSO, R. C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. (Org.) **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARTAXO, A. M. B.; CABRAL, M. do S. R. O processo de desconstrução e reconstrução do projeto profissional do serviço social na previdência: um registro de resistência e luta dos assistentes sociais. In: BRAGA, L.; CABRAL, M. do S. R. **Serviço social na previdência: trajetória, projeto profissional e saberes**. São Paulo: Cortez, 2007.

CARVALHO, R. M. de. Cap. II: das atribuições do conselho. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; MENDEZ, E. G. (Coord.) **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Helvética Editorial Ltda, 1992.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Mograw-Hill do Brasil, 1983.

COSTA, D. Os conselhos tutelares no Paraná e o espaço participativo mercadorizado. In: LAVORATTI, C. (Org.) **Programa de capacitação permanente na área da infância e adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: UEPG, 2007b.

COSTA, L. C. da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: UEPG/São Paulo: Cortez, 2006a.

CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; MENDEZ, E. G. (Coord.) **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Helvética Editorial Ltda, 1992.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEGENSZAJAN, R. R.; RICO, E. de M. (Orgs.) **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999.

ENGEL, W. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; MENDEZ, E. G. (Coord.) Título II – Das Medidas de Proteção. **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Helvética Editorial Ltda, 1992.

FALEIROS, V. de P. **A política social do estado capitalista**. 8. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FERRARI, D. C. A.; VECINA, T. C. C. (Org.). **O fim do silêncio na violência familiar: teoria e prática**. São Paulo: Agora, 2002.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e educação: questões da nossa época**. v. 5. São Paulo: Cortez, 1992.

____ **Os sem terra, ongs e cidadania.** São Paulo: Cortez, 1997.

IANNI, O. **Enigmas da modernidade – mundo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

LOWY, M. **Ideologias e ciência social:** elementos para uma análise marxista. São Paulo: Cortez, 1985.

MARTINELLI, M. L. (Org.) **Pesquisa qualitativa:** um instigante desafio. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MARTINS, A. C. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, M. A. et al (Org). **Política social, família e juventude:** uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

MIAILLE, M. **Introdução crítica ao direito.** 2. ed. Lisboa: Editorial Estampa, 1994.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, F. de. (Prefácio). In: RAICHELIS. R. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

OLVERA, A. J. Sociedade civil e governabilidade no México. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

PASSETI, E. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORI, M. D. (Org). **História das crianças no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

PRIORE, M. D. (Org). **História das crianças no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

RAICHELIS. R. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, M. E. de F. R. Título V – Do Conselho Tutelar. Cap. I – Disposições Gerais. In: CURY, M; SILVA, A. F. do A.; MENDEZ, E. G. (Coord.) **Estatuto da criança e do adolescente comentado:** comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Helvética Editorial Ltda, 1992.

RICHARDSON, R. J. (e colaboradores). **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1999.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

SARTORI, G. O **debate**: uma apreciação lógica. Parte I. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

SEDA, E. (Consultor). **Sem dúvidas sobre o estatuto da criança e do adolescente**. 1ª ed. Santos: Pronome Propaganda, 1999.

_____. **A criança e a mão do gato**: guia do conselho tutelar dos direitos da criança e do adolescente. 1ª ed. Rio de Janeiro: Adês, 2001.

_____. **A proteção integral**: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e adolescente na América Latina. São Paulo: Adês, 1995.

_____. **ABC do conselho tutelar**: providências para mudanças de usos, hábitos e costumes da família, sociedade e estado, quanto a crianças e adolescentes no Brasil. São Paulo: Amesc, 1992.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SIVA, M. O. da S.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SIMIONATTO, I. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. São Paulo: Cortez, 1995.

SOARES, J. J. de B. Título V – Do Conselho Tutelar. Cap. I – Disposições Gerais. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; MENDEZ, E. G. (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Helvética Editorial Ltda, 1992.

SOUZA, R. de O. Participação e controle social. In: SALES, M. A. et al (Org). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TONELLA, C. **Poder local e políticas públicas**: o papel dos conselhos gestores. Maringá: Eduem, 2006.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.

YAZBEK, M. C. (Orelha do livro). In: RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

ARTIGOS, DISSERTAÇÕES, EVENTOS, MONOGRAFIAS E PERIÓDICOS:

AMMANN, S. B. Movimentos sociais: unidade na diversidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 36, Ano XII. São Paulo: Cortez, ago/1991.

BARREIRA, M. C. R. N.; BLANES, D. N.; BLANT DE CARVALHO, M. do C. Trabalhando Conselhos Tutelares. **Cadernos de Ação**, nº 02. São Paulo: IEE/CBIA, ago. 1992.

BARROS, G.; GRAÇA, E. M.; da.; ROGÉRIO, M. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Direitos da Criança no Orçamento. **Relatório de participação no evento**. In: VII SEMINÁRIO PRÓ-CONSELHO. Minas Gerais: Belo Horizonte, 24 e 25 de maio de 2007. Minas Gerais, 2007.

BORTOLINI, R. C. **Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente**: exercício democrático da sociedade civil na construção dos direitos da Criança e do adolescente. 2001. Monografia (Especialização em Políticas de Atendimento à Criança e ao Adolescente) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2001.

BOURGUIGNON, J. A. **O processo de análise**. Extraído do material elaborado para fins didáticos, da disciplina: Metodologia de Pesquisa e Projetos de Dissertação-Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - set/2006.

_____. **O processo de configuração da assistência social no município de Ponta Grossa – PR**. 1997. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – PUC - São Paulo, São Paulo, 1997.

CARVALHO, T. F. de. A teoria da divisão dos poderes no contexto do neoliberalismo: alguns dilemas da democracia em tempos de globalização econômica. **Revista de Estudos Criminais**, nº 3. Porto Alegre: Editora Notadez, 2001.

DIGIÁCOMO, M. J. Conselho tutelar: Parâmetros para a interpretação do alcance de sua autonomia e fiscalização de sua atuação. **Boletim IBCCRIM**, Ano 11, nº 124, Curitiba, mar./2003.

_____. O conselho tutelar: poderes e deveres face a lei nº 8069/90. **Cad. Min.Público Paraná**, v.3, nº 5. Curitiba/jun.2000.

GODOY, R. M. de. **A trajetória do programa de capacitação permanente na área da criança e do adolescente na cidade de Ponta Grossa**. 2003. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2003.

JORNAL DIÁRIO DOS CAMPOS. **Cresce o número de adolescentes com drogas**. Reportagem. Ponta Grossa, 21 de set.2007.

JORNAL DA FRENTE DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Prioridade absoluta. PPA e LDO: é hora de participar**. Minas Gerais, nº 48, mar./2007.

MARQUES, P. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sinase: sistema nacional de atendimento sócio educativo. **Relatório de participação no evento**. In: VII SEMINÁRIO PRÓ-CONSELHO, realizado em 24 e 25 de maio de 2007. Minas Gerais: Belo Horizonte. Minas Gerais, 2007.

MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State no Brasil. **IPEA**, nº 852. Brasília, 2001.

MENDES, R. Conselheira Estadual do CEDCA – Minas Gerais. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Relatório de participação no evento**. In: VII SEMINÁRIO PRÓ-CONSELHO. Minas Gerais: Belo Horizonte, 24 e 25 de maio de 2007. Minas Gerais, 2007.

MORELLI, A. J. **A criança, o menor e a lei: uma discussão em torno da noção de inimputabilidade**. 1996. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista, Assis, 1996.

PONTA GROSSA. Secretaria de Governo e Recursos Humanos, Coordenadoria de Planejamento Estratégico, Coordenadoria de Mobilização e participação Comunitária, Secretaria de Finanças. **Caderno Especial: prestação de contas popular sobre o plano plurianual 2002-2005 e levantamento de prioridades gerais para a indicação de investimentos públicos**. Ponta Grossa, 2004.

QUEIROZ, M. I. P. de. O pesquisador, o problema de pesquisa, a escolha de técnicas: algumas reflexões. **Caderno CERU**. Textos 3, 2ª série. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1992.

SIQUEIRA, R. B. **Conselhos de política e participação democrática: análise dos setores saúde e assistência social em Ponta Grossa – PR**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2006.

SOUKEF, A. P. Conselheiros tutelares tomaram posse dia 12. **Boletim do CMDCA**. Ano I, nº. 02. Ponta Grossa: UEPG, out./nov./2005.

SCHONS, S. M. **A teoria política do estado ampliado em Gramsci**. Publicatio, nº 2 – Ciências Humanas. Ponta Grossa: UEPG, 1994.

SOUZA, C. C. de. **A configuração do conselho tutelar no município de Ponta Grossa**. 1999. Monografia (Especialização em Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 1999.

TASCA, F. A. Os direitos de personalidade e o novo código civil brasileiro. **Revista Jurídica Mater Dei**. Faculdade Mater Dei. Pato Branco - PR, v. 3, nº 3, jul./dez. 2002.

ATAS, DECRETOS, LEIS, PORTARIAS, PROGRAMAS, RELATÓRIOS E RESOLUÇÕES:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigos 204 e 227. São Paulo: Ediouro/Tecnoprint, 1988.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei 8069/90. Ponta Grossa: CMDCA, 2006.

_____. **Portaria nº 440 do MDS – Resolução nº 145**, de outubro de 2004, do CNAS aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual institui o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS.

_____. **Resolução nº 130** de julho de 2005. O CNAS aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência social, a NOB/SUAS, para todo o território brasileiro.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília: Conanda, 2006.

CEDCA. Conselho estadual dos direitos da criança e do adolescente. **Informações sobre a implantação dos Conselhos Tutelares no Paraná**. Dados colhidos através da funcionária Débora Gioppo, no dia 27/10/2006.

CONANDA. **Resolução nº 75 de 22 de outubro de 2001**. Dispõe sobre os Parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Brasília, 2001.

_____. **Resolução nº 113 de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2006.

CONSELHO TUTELAR LESTE. **Relatório estatístico consolidado de 2006**.

CONSELHO TUTELAR OESTE. **Relatório estatístico consolidado de 2006**.

_____. **Resolução Nº 001/2006**. Aprovação o Regimento Interno do Conselho Tutelar. Ponta Grossa, 06 de fevereiro de 2006.

PARANÁ. **Pacto infância juventude 2007 – 2010**. Folder da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude. Governo do Estado do Paraná.

PAULA, R. de M. de (Org). **Paraná – Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente**. Política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no estado do Paraná. 3. ed. Curitiba: Kugler Artes Gráficas, 2001.

PONTA GROSSA. **Ata nº 1, de 26 de fevereiro de 1992**. CMDCA. Ponta Grossa – PR.

_____ **Ata nº 1, de 09 de novembro de 1992**. Livro nº 1 do primeiro Conselho Tutelar de Ponta Grossa – PR.

_____ **Ata nº 12, de 03 de junho de 1992**. CMDCA. Ponta Grossa – PR.

_____ **Ata nº 13, de 17 de junho de 1992**. CMDCA. Ponta Grossa – PR.

_____ **Ata nº 17, de 29 de julho de 1992**. CMDCA. Ponta Grossa – PR.

_____ **Ata nº 21, de 17 de setembro de 1992**. CMDCA. Ponta Grossa – PR.

_____ **Ata nº 24, de 01 de Outubro de 1992**. CMDCA. Ponta Grossa – PR.

_____ **Ata nº 26 de 04 de Novembro de 1992**. CMDCA. Ponta Grossa – PR.

_____ **Ata nº 27, de 18 de Novembro de 1992**. CMDCA. Ponta Grossa – PR.

_____ **Ata nº 151, de 19 de maio de 1999**. CMDCA. Ponta Grossa – PR.

_____ Câmara Municipal de Ponta Grossa. **Lei 5733, em vigor em janeiro de 1997**. Cria a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente. Ponta Grossa – PR, 1997.

_____ CMDCA. **Livro ata específico das eleições e posses do conselho tutelar de Ponta Grossa**. Ponta Grossa – PR.

_____ **Lei 4667/91 e suas alterações**. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e cria o CMDCA. 17 de dezembro de 1991.

_____ **Portaria nº 005/2002 do CMDCA**. Plenária datada de 02 de Agosto de 2002. Demarcações das Regiões de Atendimento do Conselho Tutelar Leste e do Conselho Tutelar Oeste. Ponta Grossa, PR.

_____ Programa Sentinela. **Relatório anual de 2006**. Ponta Grossa, 2007.

_____ Secretaria Municipal de Educação. **Dado estatístico consolidado de evasão escolar** de 2007. Ponta Grossa, 2008.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA. **Relatório do projeto de extensão:** a questão do menor carente em Ponta Grossa de novembro de 1991. Arquivado na PROEX (Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários – UEPG). Coordenado pela Professora Lúcia Cortes da Costa de 1990 a 1991.

PÁGINAS CONSULTADAS NA INTERNET:

ARMANDO. **Políticas sociais do governo Lula.** Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/ao/blue/2007/05/382654.shtml>>. Acesso em 02 nov. 2007.

BAVA, S. C. **Participação para que?** Publicado em 09/12/04. Disponível em: <<http://www.InstitutoPólis.org>> Acesso em: 07 jun. 2007.

BITTAR, J. Portal do Deputado Jorge Bittar. **Governo federal lança o Projovem.** Disponível em: <http://www.jorgebittar.com.br/070905_ef_projovem.htm>. Acesso em 27 de fev. 2008.

BRASIL. **Plano nacional de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.** Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/plano_nacional.pdf>. Acesso em: 27 ago.2008.

_____. **Portaria interministerial nº 449,** de 14/09/1986. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/areas/infancia/arquivos/ctnoeca.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

_____. **Relatório consolidado do programa bolsa família.** Disponível em: <http://bfa.datasus.gov.br/w3c/consolidados/rel_estado_info_gerais_bfa.asp?uf=PR&vigencia=9®iao=SU&desvig=1%C2%AA%20Vig%C3%AAncia%20de%202005>. Acesso em: 05 ago. 2008.

_____. Secretaria Especial de Direitos Humanos e Conanda deliberam a VII CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Realizada no período de 3 a 6 de dez, de 2007, em Brasília. Tema: **Concretizar direitos humanos de crianças e adolescentes:** investimento obrigatório. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/ct/viiconferencia/index.html>>. Acesso em 16 mar.2008.

_____. **SIPIA** – Sistema de informação para a infância e adolescência. Disponível em:<[url=http://www.mj.gov.br/sipia](http://www.mj.gov.br/sipia)><<http://www.ciranda.org.br/2004/prioridadefull.php?mode=ver&id=129>>. Acesso em: 05 set.2007.

CONAD. **Conselho nacional antidrogas.** Disponível em: <<http://www.senad.gov.br/paginas/Conselhos/Conselhos.htm>>. Acesso em 24 jan. 2008.

CONADE. **Conselho nacional dos direitos da pessoa portadora de deficiência.** Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/ct/conade/index.asp>>. Acesso em: 24 jan. 2008.

CONANDA. **Carta para consulta pública**, Brasília, DF (Mensagem profissional). Recebida de: <carlosnicodemos@uol.com.br>. Em: 21 jan. 2008.

FANTINATTI, M. MOURA, P. R. **A cobertura dada pela Rede Globo ao movimento Diretas Já: o que as atuais gerações sabem a respeito?** Faculdade de Jornalismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1540-1.pdf>. Acesso em 24/11/2008.

FERNANDES, J. G. dos S. **Do oral ao escrito: implicações e complicações na transcrição de narrativas orais.** ISSN 1808 – 8031, vol. 02. Disponível em: <<http://www.outrostempos.uema.br/artigo12.doc>>. Acesso em: 17 mar. 2008.

IBGE. Contagem da População 2007. **População residente em 1º de abril de 2007, segundo os municípios.** Disponível em: <<http://64.233.169.104/search?q=cache:hld4MStRN0J:www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/PR.pdf+ibge+dados+da+popula%C3%A7%C3%A3o+de+Ponta+Grossa+-+Pr&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=2&gl=br>>. Acesso em: 17 de dez. 2007.

IPARDES. **Perfil municipal de Ponta Grossa – Indicadores.** Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=84000&btOk=ok>. Acesso em: 17 dez. 2007.

NASCIMENTO, E. e MATIAS, L. F. **Sensoriamento remoto aplicado ao mapeamento das áreas de favelas na cidade de Ponta Grossa (PR).** UEPG e UNICAMP. In: XIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, Florianópolis, Brasil, 21-26 abril 2007, INPE, p. 5419-5426. Florianópolis: 2003 Disponível em: <<http://marte.dpi.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2006/11.16.01.02/doc/54195426.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2008

PETI – Programa de Erradicação do trabalho Infantil – **Concessão de bolsa a crianças e adolescentes em situação de trabalho e ações sócio educativas para crianças e adolescentes em situação de trabalho.** Brasília: MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-especial/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti>>. Acesso em: 15 jan. 2008.

SADER, E. **Texto Seminário 2 anos do Governo Lula.** Disponível em: <http://www.rls.org.br/publique/media/Emir_2anoslula.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2007.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS. Juizado da Infância e Juventude. **Memorial Mello Mattos**. Disponível em: <http://www.jjj.go.gov.br/institucional/inst_mem.php>. Acesso em: 13 jun. 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Artigo: **Membros do Conselho Tutelar – Verbas de Natureza Trabalhista** – Pagamentos Indevidos. Decisão do TJMG, proferida em 25/04/2001. Disponível em: <<http://www.giovaniassociados.com.br/artigoconselhotutelar.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2008.

I CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE 1995. Como proposta do CONANDA, a cada dois anos. **Relativo aos direitos da criança e do adolescente**. Disponível em: <http://www.risolidaria.org.br/vivalei/ent_eca/linha/integra.jsp>. Acesso em: 27 dez. 2007.

II CONFERÊNCIA NACIONAL DCA. Prioridade absoluta: criança e adolescente – 7 anos de implementação do estatuto, **Jornal do Amencar**. Brasília, nos dias 17 a 20 de agosto de 1997. Disponível em: <<http://sid.acaoeducativa.org.br/cgi-bin/wxis.exe?IscScript=phl8/003.xis&cipar=phl.cip&bool=exp&opc=decorado&exp=1997&code=&lang=por>>. Acesso em 27 dez. 2007.

III CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Prioridade absoluta**: criança e adolescente – 7 anos de implementação do estatuto, Brasília, DF, novembro de 1999. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/59resol.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2007.

IV CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: **Pacto pela Paz**: uma construção possível. Disponível em: <http://www.mp.mg.gov.br/extranet/visao/sigecon/html/uploads/html_proprio/html_7621/material/doutrina/Propostas%20aprovadas%20na%20IV%20Conferencia%20Nacional.htm>. Acesso em: 15 mar. 2008.

V CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Pacto pela paz**: uma construção possível. Realizada em Brasília, em nov.de 2003. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/conanda/.arqcon/.arqcon/86resol.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2008.

VI CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Participação, controle social e garantia de direitos**: por uma política para a criança e o adolescente. Dezembro de 2005. Disponível em: <www.mj.gov.br/sedh/ct/conanda/SextaConferencia_DCA/Conanda_Anais_Final.pdf> - Acessado em: 28 de dez. 2007.

APÊNDICE
FORMULÁRIOS DA PESQUISA QUANTITATIVA

**FORMULÁRIOS DE CLASSIFICAÇÃO CONFORME O TIPO DE SOLICITAÇÃO
DE ATENDIMENTO FEITA PELO USUÁRIO NA SEDE DO CONSELHO TUTELAR
LESTE E OESTE, DE PONTA GROSSA, EM DEZ DIAS ÚTEIS DO MÊS DE
MARÇO DE 2007**

Atendimento específico do Conselho Tutelar-Direito Violado

[illegible]

Outras solicitações de atendimentos feitas pelo usuário na sede do Conselho Tutelar Oeste

[illegible]