

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
CURSO DE SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**OS CONSELHOS TUTELARES E A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE
ABRIGAMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE
CURITIBA**

CURITIBA

2003

GISELLE ÁVILA LEAL DE MEIRELLES

**OS CONSELHOS TUTELARES E A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE
ABRIGAMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE
CURITIBA**

Dissertação apresentada como requisito
parcial para obtenção do grau de Mestre em
Sociologia Política ao Programa de Pós-
Graduação em Sociologia Política,
Departamento de Ciências Sociais da
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Rosário de
Souza.

CURITIBA

2003



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
Rua General Carneiro, 460 - sala 907 – 9º andar Telefax: 360-5173

Ata referente à sessão pública de defesa de dissertação para obtenção de título de Mestre, a que se submeteu a aluna GISELLE ÁVILA LEAL DE MEIRELLES.

Aos onze de dezembro de dois mil e três, às 14:00 horas, na sala 1010 - 10º andar do Ed. D. Pedro I, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, foram instalados os trabalhos da Banca Examinadora constituída pelos seguintes Professores Doutores: Nelson Rosário de Souza (orientador)-UFPR; Renato Monseff Perissinotto-UFPR e Odária Battini-PUC-PR designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Sociologia, para a sessão pública de defesa de dissertação intitulada “OS CONSELHOS TUTELARES E A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ABRIGAMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE CURITIBA”, apresentada por GISELLE ÁVILA LEAL DE MEIRELLES. A sessão teve início com a apresentação oral da aluna sobre o assunto desenvolvido, tendo o Professor Doutor Nelson Rosário de Souza, na presidência dos trabalhos, concedido a palavra a cada um dos examinadores, para sua arguição. Em seguida, a aluna apresentou sua defesa. Na sequência, o Professor Doutor Nelson Rosário de Souza, retomou a palavra para fazer suas considerações. Na continuação, a Banca Examinadora reunida, decidiu pela Aprovação da candidata, atribuindo-lhe os seguintes conceitos: o Professor Doutor Nelson Rosário de Souza (orientador), conceito A.....; Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto.....A.... e a Profª Drª Odária Battini, conceito A.... . Em seguida o Senhor Presidente declarou Aprovação....., conceito final A....., a aluna Giselle Ávilla Leal de Meirelles que recebeu o **Título de Mestre em Sociologia**. Encerrada a sessão, eu, Sueli Helena Andolfato de Sales, secretária, lavrei a presente ata, que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora e pela Candidata.

Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza (Orientador)- UFPR _____

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto-UFPR _____

Profª Drª Odária Battini-PUC-PR _____

Giselle Ávilla Leal de Meirelles _____



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
Rua General Carneiro, 460 - 9º andar-sala 907 Fone e fax : 360-5173

PARECER

Os Membros da Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, para realizar a arguição da Dissertação da aluna **GISELLE ÁVILA LEAL DE MEIRELLES**, sob o título: “OS CONSELHOS TUTELARES E A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ABRIGAMENTO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE CURITIBA”, para obtenção do Título de Mestre em Sociologia, ~~aprovaram~~..... a candidata com conceito “.....A.....” sendo-lhe conferidos os créditos previstos na regulamentação do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, completando assim todos os requisitos necessários para receber o **Título de Mestre**.

Curitiba, 11 de dezembro de 2003.

Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza (Orientador)- UFPR

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto-UFPR

Profª Drª Odária Battini-PUC-PR

Dedico este trabalho a todas as crianças e adolescentes que lutam por dias melhores, sem violência, com mais liberdade e igualdade entre as gentes.

Ao meu filho Rafael, adolescente lutador, que constrói diariamente relações mais humanas e solidárias e nas contradições tão construtivas da juventude, não deixa de sonhar com a paz.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Roberto e Lydia, pelo acolhimento e permanente apoio nos momentos difíceis...Seus ensinamentos sobre persistência, com a sabedoria peculiar dos sábios, foram os mais importantes no decorrer desta trajetória.

Ao meu filho, Rafael, pelo paciente entendimento das minhas ausências.

Às minhas irmãs, sobrinhas e sobrinhos, pelas palavras amigas e encorajadoras nos momentos em que o desânimo e o cansaço se faziam presentes.

Ao meu Orientador, Professor Dr. Nelson Rosário de Souza, pelo compartilhar paciencioso nesta minha nova construção.

À cara amiga, Sheyla Luiz da Costa, pelas inesquecíveis reflexões que tão assertivamente contribuíram para esta produção.

À estimada amiga Ingrid Jane Giraldi de Souza, Coordenadora do Núcleo Regional da Boa Vista/FAS, pela compreensão sempre carinhosa. Posso afirmar com gratidão, que é a mão amiga que garantiu a minha estabilidade emocional e profissional neste processo.

Às minhas amigas, Salete Caxambu com seus livros preciosos, Iane Couto com sua solidariedade administrativa, Maria Angélica Palazzo Dias com a sua afetuosa valorização de meus esforços, e a todos os colegas do Núcleo Regional da Boa Vista que compuseram uma rede de apoio, do início ao fim desta pesquisa.

À querida amiga Ione Gomes, pela construção conjunta de uma crença interna fortalecedora, que me conduziu ao ponto final deste trabalho.

À Prefeitura Municipal de Curitiba, pela colaboração ao permitir meu afastamento temporário para desenvolver este estudo.

Aos Conselheiros Tutelares, que gentilmente relataram a árdua tarefa de garantir direitos a crianças e adolescentes num contexto político-econômico e social tão adverso.

A todos os meus amigos, pelo incentivo e afetividade constantes em qualquer momento em que os solicitei.

Em si mesmas as regras são vazias, violentas, não finalizadas; elas são feitas para servir a isto ou àquilo; elas podem ser burladas ao sabor da vontade de uns e de outros. O grande jogo da história será de quem se apoderar das regras...

(FOUCAULT)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I.....	20
1.1 DEMOCRATIZAÇÃO: A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DAS POLITICAS PUBLICAS	20
CAPÍTULO II.....	38
2.1 O ECA, O CONSELHO TUTELAR E AS POLÍTICAS DE ABRIGAMENTO: UMA PROPOSTA DEMOCRÁTICA PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA.....	38
CAPÍTULO III METODOLOGIA DE PESQUISA E ANÁLISE DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA JUNTO AOS CONSELHOS TUTELARES DE CURITIBA	52
3.1 METODOLOGIA DE PESQUISA	52
3.2 PODER PÚBLICO, CONSELHOS TUTELARES, POLÍTICAS DE ABRIGAMENTO: UMA ANÁLISE	68
3.2.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DESCENTRALIZADORES NA ESFERA DO ESTADO	73
3.2.2 APROPRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS POLÍTICOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE POR PARTE DOS COSELHOS TUTELARES.	97
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
LEIS E DOCUMENTOS CONSULTADOS	126
ANEXO I.....	127
ANEXO II.....	129

RESUMO

Esta pesquisa aborda o tema da democratização das relações Estado/Sociedade, da ampliação da esfera pública e da disputa pelo poder decisório na arena das deliberações políticas. Elegemos os Conselhos Tutelares como objeto de estudo para demonstrar as possibilidades de democratização entre esses Conselhos e o Poder Público de Curitiba. Partimos da proposta de descentralização político-administrativa do Estado brasileiro, enquanto processo de democratização previsto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O que está em pauta neste estudo são as reais possibilidades de flexibilização de uma burocracia historicamente centralizadora e autoritária na formulação das Políticas Públicas e as estratégias que os Conselhos Tutelares do nosso Município vêm utilizando para apropriar-se dos espaços de participação e controle político junto às Políticas Setoriais de Abrigamento para crianças e adolescentes. Optamos pela análise das categorias Flexibilização Burocrática e Participação e Controle Político, entendendo-os como componentes básicos do processo de democratização do poder decisório. Portanto, as palavras-chave deste trabalho são: democratização do poder decisório, flexibilização da burocracia e participação e controle político.

ABSTRACT

This research deals with the following issues: the democratization of the relationship between State and Society, the amplification of the public sphere and the struggle for decision-making powers in the arena of political deliberations. We chose the Tutelary Councils as the subject of our research in order to demonstrate the possibilities of democratizing the relationship between these councils and Curitiba's authorities. We based our study on the plan to politically and administratively decentralize the Brazilian State as part of a democratization process anticipated by the 1988 Federal Constitution and the Children and Adolescents' Act. We shall discuss the real possibility of transforming a historically centralizing and authoritarian bureaucracy in its formulation of Public Policies by making it flexible, as well as the strategies used by Curitiba's Tutelary Councils in their efforts to take over spaces for participation and political control with the sector-based policies for children and adolescents' shelters. We opted for the analysis of the following categories: - bureaucratic flexibility, participation and political control – comprehended as the basic components of the politico-administrative decentralization process.

Keywords: bureaucratic flexibility, participation and political control.

LISTA DE SIGLAS

CEDCA Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente.

COMTIBA Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba.

CONANDA Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente.

ECA Estatuto da Criança e do Adolescente.

FAS Fundação de Ação Social.

FCBIA Fundação Centro-Brasileiro para a Infância e a Adolescência.

FIA Fundo Municipal da Infância e da Adolescência.

Fórum DCA Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente.

JIJ Juizado da Infância e da Juventude.

MNMMR Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

MP Ministério Público.

OAB Ordem dos Advogados do Brasil.

ONG Organização Não-Governamental.

PMC Prefeitura Municipal de Curitiba.

PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

SIPIA Sistema de Informação para a Infância e Adolescência.

SOS Criança Programa Municipal de Atendimento a Crianças e Adolescentes Vitimizados.

TRE Tribunal Regional Eleitoral.

UFPR Universidade Federal do Paraná.

UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância.

INTRODUÇÃO

As possibilidades de fortalecimento da participação política da sociedade civil, apontadas pela Constituição Federal de 1988, e a emergência de um novo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, foram os grandes motivadores deste estudo.

Partimos do pressuposto de que o esgotamento do Estado de Bem-estar Social (EBE) ou Welfare State (como é conhecido internacionalmente), desencadeado no início da década de 1970 em escala global, atingindo a imensa maioria dos países capitalistas ocidentais, traz, como um de seus desdobramentos, a possibilidade de ampliação da participação política da sociedade civil por meio de processos de descentralização político-administrativa do Estado.

No âmbito político, esse processo vem acompanhado de uma proposta de democratização das relações Estado/Sociedade, que permite a ampliação da convivência entre o modelo representativo de democracia e o modelo participativo de democracia ao propor a difusão de novos espaços de decisão político-administrativa, anteriormente centralizados na esfera estatal.

Podemos considerar que o modelo de democracia representativa que caracterizou as relações do Estado com a sociedade civil no séc. XX, na grande parte dos países ocidentais, vem passando por uma revisão que altera substancialmente as relações de poder político. Nesse modelo de democracia, prevalecem as deliberações de pessoas eleitas pela sociedade para definir os destinos de uma nação, sem a participação direta da sociedade no núcleo das decisões.

Na prática das relações políticas, essa vertente convive com uma racionalidade política que tende ao fortalecimento dos representantes eleitos, uma vez que a participação política dos cidadãos é centrada no ato de votar, potencializando as decisões políticas na esfera governamental. Não obstante possua um caráter relacional e de certa forma participativo, o poder da sociedade civil está na liberdade individual de escolha dos governantes, isto é, “como os governos planejam suas ações para agradar eleitores e os eleitores decidem como votar com base nas ações governamentais, uma relação circular de

mútua interdependência subjaz no funcionamento do governo numa democracia” (DOWNS, 1999, p. 94)¹.

A perspectiva de dividir o poder político ampliando os espaços de discussão e de decisão das questões públicas, ou seja, aquelas que são de interesse geral, pressupõe a inserção de novos atores que representam a sociedade civil nas discussões e deliberações que definem o bem-comum. Em outras palavras, a sociedade se mobiliza para co-responsabilizar-se pelas decisões políticas, possibilitando, com isso, a ampliação da esfera pública de decisões.

É neste sentido que entendemos estar diante de um modelo mais amplo de democracia, isto é, um modelo mais participativo que supera as formas tradicionais de representação política, “onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas” (PATEMAN, 1992, p. 61).

A participação, nessa perspectiva, inclui diversos grupos que, potencializados por suas bases de interesses políticos, econômicos e sociais, se estabelecem como força política para interferir nas decisões públicas. Na ótica participacionista, “os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente e a existência de instituições representativas ao nível nacional não basta para a democracia” (PATEMAN, 1992).

Certamente que os interesses da sociedade civil organizada nem sempre convergem com os interesses do Estado, o que acaba produzindo uma série de resistências e de conflitos pautados na pluralidade de concepções políticas e sociais. É essa diversidade sócio-política que produz os avanços democráticos, ao exigir novas sociabilidades, mais coletivizadas, baseadas na negociação e no consenso legítimo entre os atores envolvidos.

A sociedade civil, no decorrer deste estudo, está sendo considerada como a totalidade social, ou seja, os grupos organizados que a representam estão permeados por condicionantes históricos de confronto e luta social, incluindo aí, as lutas de classe, ainda que estejamos

¹ Estamos fazendo somente um adendo para demonstrar a prevalência da Teoria da Escolha Racional como vertente da democracia representativa que permeia os estudos da Ciência Política contemporânea. Nessa concepção, grosso modo, a escolha dos representantes é baseada numa relação racional entre aqueles que votam e aqueles que são eleitos, ou seja, “pouco importa a boa vontade dos governos, eles de fato só podem executar as políticas demandadas por uma fração suficientemente grande da população. Estão divididos entre duas exigências: de um lado, propor políticas mais eficazes para resolver os problemas que preocupam os eleitores, de outro vencer as eleições, pois de nada adiante definir ‘boas’ políticas se não se chega ao poder. Essas duas exigências constituiriam apenas uma, se os eleitores fossem perfeitamente informados dos custos e das vantagens, imediatas ou futuras, da totalidade das políticas públicas” (GÉNÉREUX, 2001, p. 78).

privilegiando a dimensão política, caracterizada pela luta por hegemonia nas relações de poder, numa perspectiva de democratização destas mesmas relações.

No Brasil, a perspectiva de maior participação da sociedade civil está inscrita na Constituição Federal de 1988, reconhecida como Constituição Cidadã justamente por consolidar princípios democráticos que ampliam o exercício da cidadania.

A construção democrática em nosso país é fruto da mobilização social desencadeada no início da década de 1980 e, nessa conjuntura, a participação popular na esfera pública de decisões é, simultaneamente, a grande conquista e o grande desafio que pressupõe a descentralização político-administrativa do Estado.

A descentralização a que nos referimos é sinônimo de democratização por considerarmos aquela uma condicionante desta, ou seja, “a transferência de poder decisório, expressando tendências democratizantes, participativas e de responsabilização” (MELO, 1996, p. 13).

Os novos paradigmas inscritos na Carta Magna, fundamentados na descentralização político-administrativa do Estado, possibilitaram a consolidação de um novo redimensionamento de competências político-administrativas, onde Estados e Municípios adquirem soberania e autonomia nas suas relações e também frente ao Governo Federal.

Como consequência, a democratização ou descentralização exige a redefinição de competências e o reordenamento institucional, mediante propostas de fortalecimento do Poder Local e, para tanto, a ampliação dos canais de participação e controle popular, em especial junto às Políticas Públicas.

Na lógica da democratização, lembrando-se que esta é aqui entendida como descentralização do poder político-administrativo, ampliação dos espaços públicos de decisão e fortalecimento da participação popular, emergem por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), os Conselhos Tutelares, como órgãos representativos da sociedade civil municipal, eleitos por meio de sufrágio universal, dentro dos limites determinados pelas leis eleitorais do país, de voto secreto e facultativo. É, portanto, um órgão essencialmente político, inscrito na perspectiva de participação da sociedade civil no processo de democratização participativa.

A importância dos Conselhos Tutelares está fortemente vinculada ao Art. 227 da Constituição Federal, que dispõe sobre a questão da Família, da Criança e do Adolescente e sua interface com as Políticas Públicas, visando a promover um Sistema de Garantia de Direitos e Proteção da Criança e do Adolescente.

Estamos entendendo que o atual modelo de democratização no Brasil prevê a descentralização político-administrativa que, no âmbito político, abrange a ampliação da participação política por parte da população, isto é, participação nas decisões e controle dos processos e dos resultados, caso contrário, não poderemos considerar uma descentralização política real.

O âmbito administrativo está voltado para a flexibilização das relações de poder entre o aparato técnico-administrativo que representa o Poder Público Municipal (Executivo e Legislativo), o Poder Judiciário e os canais representativos da sociedade civil que, em nosso estudo, são os Conselhos Tutelares.

O estatuto jurídico-legal atribui ao Conselho Tutelar algumas prerrogativas, como autonomia e autoridade, que lhe permite construir alternativas locais para assegurar os direitos de cidadania de crianças e de adolescentes. Nesse prisma, aquele Conselho estabelece relações de grande complexidade junto ao Poder Público local, o qual dispõe de uma burocracia historicamente centralizada e reconhecidamente autoritária em suas relações com a sociedade civil.

Pretendemos investigar como vem ocorrendo o processo de descentralização político-administrativa no município de Curitiba, nas relações entre o Poder Público e os Conselhos Tutelares, uma vez que representam a “presença e a interferência de gestão da sociedade civil, introduzindo um novo formato de gestão participativa, além de instrumentos de informações, fiscalização e controle da sociedade” (SPOSATI, 1994, p. 105).

É na relação político-administrativa entre o Poder Público local, especialmente os Poderes Executivo e Judiciário e os Conselhos Tutelares, que centramos nosso objeto de estudo. O objetivo desta pesquisa é demonstrar se as propostas constitucionais de descentralização político-administrativa e participação da sociedade civil estão tendo concretude em nosso Município, ou se são apenas representação de um Estado que, apesar de estar construindo mecanismos para sua democratização, mantém a centralização do poder decisório.

A perspectiva de democratização adotada envolve elementos e critérios que irão basear este estudo, quais sejam: “a pluralidade na composição dos Conselhos; a abertura às pressões no sentido da formação de redes solidárias, horizontais e autogestoras; a prática do conflito e da contestação inclusive na definição da agenda; o consenso construído (...) a redefinição das condições políticas previamente estabelecidas; o exercício da deliberação e

do controle sobre as políticas e sobre o orçamento, enfim, o caráter agregador e multiplicador da prática democrática” (SOUZA, 2002, p. 6-7).

Nesse sentido, estudar os Conselhos Tutelares assume um significado extremamente importante para o processo de democratização política municipal, pois irá permitir a análise de como vem se estabelecendo a democratização político-administrativa do poder local e seus reflexos para a Infância e para a Adolescência.

Dentre as Políticas de Proteção à Infância e Adolescência articuladas pelo Conselho Tutelar, elegemos como objeto de investigação a atuação política dos Conselhos junto às Políticas de Abrigamento, gerenciadas pela Fundação de Ação Social de Curitiba (PMC) e que devem, segundo o estatuto jurídico, ser deliberadas e fiscalizadas pelos Conselhos Tutelares.

As Políticas de Abrigamento, mesmo sendo uma dimensão ínfima das Políticas de Proteção para a Infância e Adolescência, podem refletir em que medida vem sendo mobilizada a flexibilização da burocracia municipal e, também, em que medida os Conselhos Tutelares vêm se apropriando dos espaços de discussão e deliberação das políticas voltadas para aquele segmento social.

As Políticas de Abrigamento se apresentam como uma referência por definirem sobre a vida de um ser humano em sua totalidade, diferentemente de outras políticas que são direcionadas para parcelas das demandas do indivíduo. Ou seja, a criança e o adolescente abrigados necessitam do atendimento de todas as Políticas Públicas, como saúde, educação, assistência social, previdência, transporte, meio-ambiente, lazer, cultura, dentre outras.

Se podemos afirmar que os Conselhos Tutelares são canais de institucionalização democrática, que têm como suposto a descentralização, a flexibilização da burocracia por parte do Estado e a participação e o controle junto às Políticas Públicas por parte da sociedade, o problema que se pretende investigar é: que avanços a descentralização político-administrativa do Município de Curitiba vêm produzindo que podem confirmar a proposta de democratização constitucional junto aos Conselhos Tutelares e as Políticas de Abrigamento?

A motivação do processo investigativo está voltada para a relação entre a burocracia do aparato público Municipal, enquanto instância gestora das Políticas Setoriais de Abrigamento e os Conselhos Tutelares, enquanto canal de representação da sociedade civil, que reflete as possibilidades dessa sociedade em participar efetivamente, na esfera pública de decisões sobre as políticas para a Infância e a Adolescência.

Temos conhecimento do discurso oficial do Poder Público, o qual aponta para a democratização política e, para tanto, propõe a criação de canais que ampliam a interlocução na arena decisória como, nesse caso, os Conselhos Tutelares. Não temos conhecimento, entretanto, como a mediação da burocracia municipal incide nas relações político-administrativas junto aos Conselhos Tutelares. Por sua vez, também não temos conhecimento das formas de enfrentamento que vêm sendo produzidas ou incorporadas pelos Conselhos Tutelares em suas relações políticas com o aparato burocrático municipal, no sentido de assegurar a sua participação nos espaços decisórios.

Partimos da hipótese de que o Poder Público, por seu caráter burocrático-centralizador, não vem ampliando efetivamente a criação de espaços públicos de participação e de controle social por parte dos Conselhos Tutelares nas Políticas de Abrigamento. Por sua vez, os Conselhos Tutelares não vêm construindo mecanismos de enfrentamento político e rebatimentos estratégicos suficientes para conquistar espaços de participação e controle sócio-político.

O objetivo, portanto, é analisar as formas de inserção dos Conselhos Tutelares de Curitiba no processo de democratização das Políticas de Abrigamento para crianças e adolescentes, entendendo por processo de democratização, “a construção de espaços de interlocução entre sujeitos sociais que imprimam níveis crescentes de participação e controle no âmbito da sociedade política e da sociedade civil, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos de cidadania” (RAICHELIS, 2000a, p. 28).

As possibilidades e contradições do processo de democratização estão desdobradas no Capítulo I, no qual apresentamos a base conceitual teórica que sustenta as estratégias de descentralização. A democratização/descentralização tem neste estudo, como condicionantes sócio-políticos, a flexibilização da burocracia e a participação política enquanto componentes indissociáveis do processo democrático participativo.

Procuramos demonstrar as contradições da burocracia que incidem no processo de descentralização democrática e a necessidade de enfrentamento político por parte da sociedade civil, representada, neste estudo, pelos Conselhos Tutelares. Buscamos localizar a correlação de forças existentes entre o Poder Governamental/Poder Judiciário e os Conselhos, analisando as relações de poder e as possibilidades de exercício democrático que ambas as esferas apresentam em nosso Município.

O Poder Público possui uma burocracia institucionalizada que, em geral, desconhece práticas participativas. Os Conselhos Tutelares possuem um espaço privilegiado de poder decisório no estatuto jurídico-legal que propõe a democratização em nosso país, mas podem estar encontrando, no âmbito local, dificuldades internas e externas de legitimação do poder decisório que lhe foi conferido pela lei, diante da rigidez burocrática.

Procuramos ainda, destacar a importância dos Conselhos Tutelares na articulação das Políticas Públicas como garantia de direitos para a Infância e a Adolescência, admitindo a dificuldade de flexibilização da burocracia para conceber a atuação deliberativa dos Conselhos. Em contrapartida, apontamos para a necessidade dos Conselhos se apropriarem de espaços políticos como estratégia de rebatimento à rigidez burocrática.

O objetivo, no capítulo referido é demonstrar que as dificuldades da flexibilização burocrática estatal junto às Políticas Públicas podem ser enfrentadas, desde que se construam instrumentos políticos eficazes para constranger a sua rigidez.

O Capítulo II é dedicado à contextualização do Estatuto da Criança e do Adolescente, à emergência dos Conselhos Tutelares e à importância das Políticas de Abrigamento enquanto medida protetiva para crianças e adolescentes.

Procuramos apresentar o ECA, o Conselho Tutelar e as Políticas de Abrigamento à luz da propositura jurídico-legal, entendendo que compõem entre si um tripé articulado, inscritos no Sistema de Garantia de Direitos e Proteção de Crianças e de Adolescentes.

Esse Sistema encontra-se legalmente organizado de forma a garantir direitos, e a sua materialidade tem, nos Conselhos Tutelares, um de seus principais atores. Qual é a instrumentalidade que os Conselhos de Curitiba vêm utilizando para concretizar a proposta legal?

A responsabilidade deles está na reversão da tradição de políticas autoritárias para o atendimento social de crianças e de adolescentes, imprimindo uma nova forma de conduzir a gestão dessas políticas, pautando-se na defesa intransigente dos direitos daqueles sujeitos, “forjando outras percepções, outras formas de relacionar-se, outros modos de vida e de existência no plano micropolítico” (COIMBRA, 1998, p. 60).

Buscando aprofundar o conhecimento acerca da complexidade que envolve o poder político dos órgãos decisores, a mediação dos Conselhos Tutelares e a garantia de direitos de crianças e de adolescentes, apresentamos no Capítulo III uma metodologia de pesquisa de natureza qualitativa, investigando o objeto de estudo em documentos oficiais, aportes

jurídico-legais e entrevistas semi-estruturadas com os sujeitos significativos no universo dos Conselheiros Tutelares de Curitiba.

Em nosso Município existem 08 (oito) Conselhos Tutelares, cada qual com 05 (cinco) membros, somando um total de 40 (quarenta) conselheiros tutelares.

Procedemos à escolha de 01 (um) conselheiro tutelar de cada Conselho como fonte de pesquisa empírica, considerando como critério o histórico de maior participação em movimentos sociais e movimentos políticos, pois maiores recursos na interlocução sócio-política podem ser viabilizados nesses espaços de participação.

Por termos priorizado a análise de procedimentos políticos e administrativos objetivamente e não em percepções subjetivas, consideramos que essa amostra é significativa, pois reflete as deliberações internas de cada Conselho Tutelar e, portanto, o posicionamento que estabelecem em suas relações externas.

A pesquisa empírica foi adensada com a utilização de entrevistas realizadas junto a alguns dirigentes de Abrigos Oficiais do Município e coordenadores de programas da extinta Secretaria Municipal da Criança no segundo semestre de 2002, por ocasião da realização de outra pesquisa sociológica que estávamos desenvolvendo naquele período. Os dados que coletamos sobre os Conselhos Tutelares naquela ocasião foram totalmente incorporados na metodologia adotada, possibilitando a apresentação do intercâmbio de procedimentos político-administrativos entre a esfera governamental e a esfera dos Conselhos Tutelares.

Como instrumento de coleta de dados, utilizamos o questionário com perguntas fechadas e abertas, buscando a articulação entre os dados quantitativos e qualitativos que permitissem mobilizar contrapontos analíticos.

A metodologia de análise dos dados coletados é sustentada pela análise de conteúdo e foi baseada em aproximações dedutivas, ou seja, partimos dos aspectos genéricos até a particularização do objeto de estudo por meio de sucessivas aproximações, com base na totalidade dos conteúdos pesquisados.

A elaboração da análise tem como ponto de partida dois grandes eixos. O primeiro, denominado *Institucionalização de procedimentos descentralizadores na esfera do Estado*, é voltado para a análise do grau de abertura democrática que o Poder Público vem sendo capaz de concretizar junto aos Conselhos Tutelares e às Políticas de Abrigamento. O segundo eixo é denominado *Apropriação de procedimentos político-administrativos de participação e controle social por parte dos Conselhos Tutelares*, e é voltado para a análise do potencial

político de legitimação e apropriação dos espaços e processos deliberativos pelos Conselhos Tutelares.

Cada um dos grandes eixos é composto por duas categorias de análise, sendo a primeira identificada como *Flexibilização da Burocracia*, e a segunda, como *Participação e Controle Social*. As duas categorias foram incorporadas em cada um dos dois eixos e, portanto, são analisadas tanto pelos procedimentos instituídos pelo Poder Público para consolidar a democratização como pelos procedimentos instituídos pelos Conselhos Tutelares para se apropriarem do processo de descentralização.

A metodologia de pesquisa e análise pode ser melhor visualizada pelo seguinte esquema:

1º. Eixo – Institucionalização de procedimentos descentralizadores na esfera do Estado.

Categorias de Análise: Flexibilização da Burocracia e
Participação e Controle Social

2º. Eixo: Apropriação de procedimentos político-administrativos de participação e controle social por parte dos Conselhos Tutelares.

Categorias de Análise: Flexibilização da Burocracia e
Participação e Controle Social.

Os indicadores e as variáveis da democratização político-administrativa estão minuciosamente clarificados na construção metodológica, visando a facilitar o entendimento do processo analítico, para o qual utilizamos a seguinte classificação:

- a) nenhum, para processos inexistentes;
- b) pouco ou baixo, para processos incipientes;
- c) médio, para processos em fase de institucionalização; e
- d) muito ou alto, para processos já institucionalizados.

Após a análise dos dados, apresentamos as Considerações Finais, onde procuramos não imprimir um caráter definitivo em qualquer dos critérios avaliados. Acreditamos que refletem tão-somente aproximações com o momento histórico e político que estamos vivenciando.

Procuramos demonstrar, neste estudo, a instigante complexidade que envolve as relações de poder entre as Instituições estatais, fortemente legitimadas como esfera de decisões e os recém-implantados Conselhos Tutelares que, como representantes da sociedade civil, devem

mobilizar estratégias que consolidem a sua inserção na arena deliberativa. Para ambas as esferas, tal processo se apresenta como um grande desafio político e histórico.

CAPITULO I

1.1 DEMOCRATIZAÇÃO: A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DAS POLITICAS PUBLICAS

A partir da década de 1970, período em que o modelo de Estado de Bem-Estar Social² passa a ser amplamente questionado nos países capitalistas ocidentais, desenvolve-se em escala internacional uma tendência de reconfiguração das relações entre o Estado e a sociedade civil. O questionamento e a conseqüente revisão do papel dos Estados Nacionais foi um dos grandes determinantes de um movimento em escala global que se vislumbrava hegemônico.

Visando à minimização da intervenção econômico-social por parte do Estado, a proposta de reorganização nas relações Estado/Sociedade tem como eixo central a descentralização político-econômico-administrativa do Estado.

Desde então, a contratualização social que legitima a centralização do Estado de Bem-Estar, ou Welfare State, como regulador da economia e mediador dos conflitos sociais, vem se esgotando, e a crise desta contratualização, denominada por SOUZA SANTOS (1999) de pós-contratualismo³, desencadeia novas perspectivas nas relações Estado/Sociedade, voltadas para a revitalização da sociedade civil em suas potencialidades políticas de participação e co-gestão social.

Nesse contexto, podemos considerar que a sociedade depositava a solução de suas demandas em dispositivos engendrados pelo aparato estatal, baseando-se na idéia de um contrato social que possibilitava a sua acomodação política. A idéia de um Estado capaz de proteger e providenciar as bases socioeconômicas necessárias para o bem-estar geral,

² O amplo debate quanto às configurações do Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State, assumidas em cada país, não serão apresentadas neste estudo. Para aprofundamento do tema, ver ESPING-ANDERSEN (1991), HABERMAS (1987), DRAIBE (1998), DRAIBE&HENRIQUE (1988), OLIVEIRA (1988,1998, 1999).

³ Segundo Boaventura de Souza Santos, a possibilidade de emergência do Estado de Bem-Estar (EBE) em países de tradição democrática esteve fundada num Contrato Social, entendido como pactos sociais e compromissos assumidos entre Estado e sociedade civil. Denomina o período em que vigorou o EBE de contratualização e a crise desta contratualização é chamada de pós-contratualismo. Entretanto, no Brasil, teve-se um modelo de EBE, que “nunca passou de contratos-promessas e de pré-compromissos que em verdade nunca de realizaram, passando, assim, do pré-contratualismo ao pós-contratualismo sem nunca se ter passado pelo contratualismo” (SOUZA SANTOS, 1999, p. 87).

entretanto, vem se diluindo diante de um pós-contratualismo, em que a sociedade se mobiliza para atuar ao nível das decisões públicas e dividir com o Estado a responsabilidade sócio-política pelas demandas societárias.

Todavia, esse processo que pretende universalizar a democratização política vem sendo acompanhado por princípios econômicos voltados para o reaquecimento do capitalismo, buscando combinar a maior participação social com a mudança das funções do Estado, o que, quando inspirado por princípios neoliberais, volta-se, fundamentalmente, para a desoneração e a desresponsabilização do Estado frente às demandas sociais.

De qualquer forma, entendemos que a crise da contratualização moderna, ou seja, a crise do Estado de Bem-Estar, é o eixo fundante da revisão do papel do Estado a partir de 1970, disseminando nos países capitalistas (centrais e periféricos), uma ampla reforma estatal com o propósito de “combater o Keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10).

Esse movimento não ficou sem resposta da sociedade e se deu segundo a tradição político-econômica de cada país. É um processo que vem se caracterizando por reformas do Estado que contemplam a descentralização político-administrativa com a efetiva participação da sociedade civil e, por isso mesmo, pode permitir a imediata redução do gasto público por parte do Estado, na medida em que a sociedade assume algumas funções sociais.

Países como a Inglaterra, os Estados Unidos e a Alemanha Ocidental promoveram reformas voltadas, principalmente, à privatização de diversos serviços estatais. Em países como a França e a Itália, a privatização também ocorreu em diversos setores, mas houve uma tendência maior em se conservar as conquistas sociais e garantir estratégias de descentralização do Estado com mecanismos mais efetivos de participação e controle por parte da sociedade civil.

Já nos países da América Latina, em especial os do Cone Sul, o processo de descentralização parece se caracterizar pela tentativa de aproximação à democratização política. A América Latina, incluindo o Brasil, tem uma tradição de Estados autoritários e centralizadores⁴, caracterizados por formas de governo autocráticos.

⁴ Os países latino-americanos apresentam historicamente um alto grau de centralização político-administrativa e territorial(...), sendo que em fins da década de 60, o governo central dos países federativos administrava entre 58% a 87% do gasto público” (FLEURY, 1990, p. 78).

O processo de reforma do Estado, nos países da América Latina, também foi se dando de acordo com as realidades de cada país, não obstante na maioria desses países “a descentralização passou a ser entendida enquanto dimensão essencial da democratização” (MELO, 1996, p.11).

No entanto, alguns cientistas políticos⁵ concordam que o objetivo da maioria das reformas da América Latina, “mantêm-se ainda profundamente atreladas ao objetivo de reduzir custos, o tamanho da máquina estatal e de inserir, a qualquer preço, os países na economia internacional” (BARROS DA SILVA & CABRAL COSTA, 1995, p 267.). Entendemos que esses mecanismos não são suficientes para a democratização política. Para nós, a descentralização, deve ser concebida tal qual é conceituada por MELO (1996), ou seja, um processo de redistribuição do poder político-econômico-administrativo, que deve estar organicamente vinculado à inserção de novos atores na arena política, sem contudo, desresponsabilizar o Estado pelo investimento nas Políticas Públicas e Sociais.

A democratização pode, então, ser entendida como a “passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente (poder que vai de baixo para cima), que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações” (BOBBIO, 2000, p. 67).

Estamos falando de uma democratização caracterizada pela pluralidade de atores envolvidos nas discussões e decisões públicas e a presença de conflitos na agenda política que possam ser negociados por meio de consensos legítimos, pluralidade que se caracteriza pela igualdade nas condições de acesso de diferentes grupos no debate público e consensos legítimos, entendidos como processos de negociação, pautados no convencimento pela argumentação, com igualdade de acesso às informações.

Tais informações assumem um caráter indispensável em processos de democratização, pois não há como descentralizar as relações Estado/Sociedade sem a garantia de repasse e troca de informações que sustentem as relações sócio-políticas.

Partimos do suposto de que a descentralização das funções do Estado não pode se restringir à melhoria dos serviços públicos ou a desonerar o Estado, mas deve estar em

⁵ Ver O'DONNELL (1989), PRZEWORSKI (1989), e MARTINS (1989).

consonância direta com o nível de participação da sociedade civil nos processos decisórios, historicamente centralizados no Poder Público. Para nós, portanto, a descentralização não pode ser interpretada como uma variável do processo democrático, mas, sim, como uma condicionante da democratização.

No tocante à conceituação político-administrativa, a descentralização pode ser entendida enquanto “transferência de poder decisório a municípios, entidades e órgãos locais, expressando tendências democratizantes, participativas e de responsabilização, mas, por outro lado, pode significar processos de modernização gerencial da gestão pública – em que apenas a questão da eficiência pública é considerada” (MELO, 1996, p.13).

A descentralização não deve ser equiparada a processos de desconcentração, por ser essa reduzida à redistribuição de responsabilidades entre a Federação, Estados e Municípios, isto é, “mecanismos de transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais” (MELO, 1996, p. 13).

Isso reforça o nosso pensamento de que a descentralização é a principal qualidade político-administrativa do processo de democratização ao apresentar, como condicionante, a participação social e o controle da sociedade civil sobre as questões públicas, atingindo a sociedade como um todo por meio de órgãos representativos.

Atingir a sociedade como um todo é um processo de aceitação da diversidade social, da inclusão de indivíduos até então ausentes dos espaços públicos de decisão, considerados por SCHUMPETER (1942) passivos politicamente⁶, num debate e num processo de disputa por poder político, que caracterizam as relações sociais democratizadas. Essa inclusão, portanto, é fundamental para um processo de descentralização que tenha por base princípios democráticos.

A inserção da sociedade civil na arena política exige o investimento em novos paradigmas políticos, uma vez que tende a ampliar as divergências e os conflitos político-ideológicos entre os vários atores sociais. A negociação e o consenso aparecem como

⁶ Estamos contestando, aqui, a concepção schumpeteriana de democracia, ou pelo menos o seu posicionamento teórico que afirma existir uma dificuldade em obter a participação política racional por parte dos indivíduos comuns, os quais estão sempre mais interessados em suas questões particulares. Segundo SCHUMPETER (1942, p.328), “a democracia não significa, nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais da palavra povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão”. Ao nosso ver, essa afirmação, que poderia soar radical, consiste no pensamento de que a participação popular deve ser limitada e que a apatia popular frente às demandas políticas tem uma função positiva para a democracia, porque o excesso de participação pode dificultar a tomada de decisões por parte dos governantes.

condições de sociabilidade política e, nesse sentido, a descentralização deve ser um processo simultâneo de diversas formas de participação, sob o risco de não incorporar a diversidade das relações político-sociais e, ter como resultado, uma pseudodemocratização.

Muitas vezes, o discurso oficial da descentralização é usado como estratégia política, porque mesmo governos que mantêm uma gestão mais autoritária e centralizadora, podem lançar mão de mecanismos pseudodemocratizantes para camuflar decisões que, na verdade, são deliberadas pela burocracia estatal. Estaríamos então, diante de uma participação exclusivamente simbólica, cooptada e instrumentalizada pelos governantes, mas que, no entanto, tende a transmitir à população uma sensação de que estaria atuando como co-partícipe das decisões públicas.

É o que ocorre nas propostas de descentralização de corte neoliberal⁷, apontadas principalmente nas idéias do Banco Mundial⁸, as quais norteiam as ações de governos que têm com ele uma relação de dependência econômica. Nessa ótica, a descentralização é entendida como a capacidade do Estado em “reduzir o gasto público, e está claramente associada à privatização dos setores sociais, seja através da transferência de responsabilidades, seja através da cobrança de taxas para utilização dos serviços” (FLEURY, 1990, p. 81).

Nessa dimensão, a descentralização “passa a ser um importante instrumento que objetiva atenuar a situação fiscal e financeira do Estado, às expensas do atendimento efetivo às necessidades sociais” (STEIN, 1997, p. 88).⁹

Podemos entender que, diante da dependência de financiamento junto aos organismos internacionais, nos processos de descentralização na América Latina vêm prevalecendo uma tendência para se inspirar no projeto neoliberal, havendo “suficiente evidência de que, sob a denominação dos princípios de liberdade, a descentralização (ou desestatização?) esconde-se um projeto de gigantesca centralização capitalista do poder econômico em escala mundial,

⁷ Diversos teóricos, dentre eles DRAIBE (1993), CASTRO (1991), TOBAR (1991), FELICÍSSIMO (1994), STEIN (1997), debatem este tema.

⁸ “Orientar os gastos para atividades em que seja mais difícil a participação do governo; recorrer mais às taxas de utilização e outras taxas ligadas a benefícios, para financiar esses gastos, e descentralizar algumas responsabilidades públicas, transferindo-as para órgãos mais ligados às necessidades e condições locais” (FLEURY, 1990, p. 82).

⁹ Vale reforçar que a descentralização nos países da América Latina tem sido defendida pelas agências financeiras internacionais, condicionando empréstimos para programas sociais; entretanto, “a descentralização neoliberal não tem por objetivo democratizar a ação pública, mas, principalmente, permitir a introdução de mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatização, deixando em nível local a decisão a respeito de como financiar, administrar e produzir serviços” (LAURELL, 1997, p. 174).

apoiando-se nas interpretações mais centralistas do poder político, isto é, as mesmas que se pretendia superar” (FELICÍSSIMO 1994, p. 49)¹⁰.

Esse aspecto é fundamental para o objeto deste estudo, uma vez que a perspectiva de descentralização neoliberal propõe a redução dos gastos públicos, em especial quando preconiza a auto-gestão das políticas sociais. Nesse sentido, uma parceria entre o Estado e a sociedade civil pode gerar uma contradição no processo de descentralização democrática, porque ao mesmo tempo em que a participação da sociedade civil se amplia, tal participação pode ser utilizada para desresponsabilizar gradativamente o Estado pelo investimento de recursos na área social. Ou seja, caso não exista um controle permanente sobre o orçamento público por parte da sociedade civil, a descentralização política pode servir de instrumento para diluir a responsabilidade do Estado na alocação de recursos na área social.

Diferentemente, a perspectiva de descentralização na qual esteja prevista uma parceria solidária entre o Estado e a sociedade civil, mantém na esfera do Estado a responsabilidade precípua de garantir os recursos necessários para a execução de programas sociais. Nessa forma de contratualização é que podemos visualizar princípios reais de democratização, ou seja, uma aproximação permanente com princípios de liberdade, igualdade e solidariedade política¹¹.

No Brasil, a descentralização político-administrativa se inscreve na Constituição de 1988, acompanhada de forte perspectiva de ampliação da participação da sociedade civil nas decisões públicas. A descentralização brasileira, enquanto diretriz política inscrita no plano jurídico-legal, é voltada à democratização participativa, perspectiva essa onde se ampliam os espaços de discussão pública e a participação da sociedade civil organizada nas decisões e no controle de governos, os quais devem prestar contas de seus mandatos à população que os elegeu.

¹⁰ Segundo o autor, esta tese é apoiada por CORRAGIO, (s/d. p. 67); DE MATTOS (1989); ASSMANN DOS SANTOS E CHOMSKI (1986),

¹¹ SOUZA (2002, p. 3) faz uma interessante distinção entre a solidariedade tradicional e a solidariedade política, qual seja: “a solidariedade tradicional, sem dúvida, cumpre o papel de aliviar o sofrimento do próximo; contudo, por operar na lógica da dádiva, reforça os valores da gratidão e da fidelidade entre sujeitos que ocupam posições diferentes na hierarquia social, possibilitando, fundamentalmente, a reprodução dessa hierarquia ao eleger o campo privado como espaço para solução dos problemas sociais. A solidariedade política, em contrapartida, opera articulada à identidade entre sujeitos que se reconhecem atores constrangidos pelas mesmas forças sociais e idealizam estratégias comuns de ação no espaço público de disputas.

Isto significa que a Constituição de 1988 vai além do conceito clássico de democracia representativa¹², quando propõe a participação e o controle social¹³ da sociedade civil na gestão pública, mediante o planejamento e a fiscalização das políticas. Podemos considerar aquela Constituição como uma possibilidade de resignificação política, sendo que os preceitos democráticos foram instituídos observando a perspectiva de participação popular, antes incipiente, para não dizer ausente.

É preciso lembrar que a Constituição Cidadã traz em seu bojo a revisão das relações Estado/Sociedade, no âmbito da descentralização político-administrativa, como reflexo dos fortes movimentos sociais que caracterizaram a década de 1980 em nosso país. Em especial, na primeira metade daquela década, a sociedade civil reaparece na cena política, revitalizando a sua participação social.

A participação dos trabalhadores urbanos, com o renascimento combativo do seu movimento sindical; a tomada de consciência dos trabalhadores rurais e a vitalização da sua organização; o ingresso, também na cena política, de movimentos de cunho popular (entre os quais o associacionismo de moradores) e democrático (os estudantes, as mulheres, as minorias, etc.); a dinamização da vida cultural, com a ativação do protagonismo de setores intelectuais; a afirmação da opção democrática por segmentos da Igreja católica e a consolidação do papel progressista desempenhado por instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) – tudo isto pôs na agenda da sociedade brasileira a exigência de profundas transformações políticas e sociais (NETTO, 2000, p. 100).

Fortalece-se a partir de então, em nosso país, o debate acerca da descentralização do Estado¹⁴ e, entendendo a importância do poder local no fortalecimento da participação da sociedade, a Constituição definiu “importantes dispositivos no sentido da criação de um novo pacto federativo, sendo o Município reconhecido como ente autônomo da Federação,

¹² Democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para essa finalidade” (BOBBIO, 2000, p. 56).

¹³ O sentido de controle social inscrito na Constituição de 1988 é o “da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais” (BRAVO, 2001, p. 45).

¹⁴ É importante salientar que o tema descentralização esteve presente no debate político desde a primeira Reforma Administrativa do Estado na era Vargas. Na Reforma Administrativa de 1967, o então Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, Hélio Beltrão, já apresentava como um dos princípios fundamentais daquela reforma, “desconcentrar a autoridade executiva, através de uma vigorosa política de DESCENTRALIZAÇÃO em função de uma ou outra aberração estrutural, efeito do vício inveterado de centralização da autoridade executiva, efeito do cipoal de leis excessivamente minuciosas, verdadeiros regulamentos, invariavelmente autoritários e centralizadores (BELTRÃO, 1968, p.12-13). No entanto, “o predomínio dos governos militares autoritário-burocráticos não somente preteriu a demanda por descentralização, mas também fortaleceu as estruturas centrais com um estilo de gestão altamente excludente e autoritário” (FLEURY, 1990, p. 79).

transferindo-se para o âmbito local novas competências e recursos públicos capazes de fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas” (BRAVO, 2001, p.44).

Nessa perspectiva, os Conselhos de Políticas e de Direitos emergem como proposta efetiva de representação política e social e, em particular, os Conselhos Tutelares, como novos atores, no âmbito local, responsáveis pela garantia de direitos na área da Infância e da Adolescência.

É no espaço político de atenção à Infância e à Adolescência e, neste estudo, junto às Políticas de Abrigamento, que os Conselhos Tutelares se inscrevem, onde cidadãos comuns são escolhidos pela comunidade local, responsabilizando-se pela garantia de direitos de crianças e de adolescentes em determinada área de abrangência.

O estatuto jurídico prevê que tais Conselhos sejam autônomos e não-jurisdicionais¹⁵, “devendo servir como mediadores entre comunidade e poder público local, na defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente” (BARREIRA, BLANES & BRANT DE CARVALHO, 1992, p. 8). São eles, portanto, na área da Infância e da Adolescência, um dos mais importantes atores políticos.

Apesar da emergência dos Conselhos Tutelares se constituir em uma conquista social direcionada para a democratização política-legal do país, há que se considerar duas questões que acreditamos problematizar a inserção da sociedade civil na esfera política de decisões: o momento político no qual emerge a chamada Constituição Cidadã e as reais possibilidades governamentais de democratização do Aparato Burocrático do Estado.

Quanto à primeira questão, é importante salientar que no contexto de crise do EBE, quando diversos países passaram a questionar os direitos sociais, promovendo reformas estatais que os reduzissem, no Brasil, contraditoriamente, se vislumbra por meio de uma nova Constituição, a ampliação dos direitos de cidadania¹⁶, incluindo aí a descentralização do

¹⁵ A título de esclarecimento, o caráter não jurisdicional significa que as funções exercidas pelo Conselho Tutelar “são de natureza executiva, sem a atribuição (que é exclusiva do Poder Judiciário) de compor as lides (conflitos e interesses). Por isso, não cabe ao Conselho Tutelar estabelecer qualquer sanção para forçar o cumprimento de suas decisões. Se necessitar fazê-lo, terá que representar ao Poder Judiciário” (SOARES, 2002, p. 432).

¹⁶ No período político em que vigorou um modelo de Estado centralizador, a cidadania esteve fortemente vinculada ao corporativismo e foi denominada por Wanderley Guilherme dos Santos de “cidadania regulada”. Essa forma de cidadania não representa as condições amplas e clássicas de cidadania sistematizada por T.H. MARSHALL (1967), mas, sim, reduzida aos “direitos do lugar que o indivíduo ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei” (SANTOS, 1979, p.75). Segundo FERREIRA (1999, p.91), “É um conceito que se

Estado, com mecanismos de participação e controle social efetivos da sociedade civil. Como nos lembra SOUZA (2002, p. 5), “não deixa de ser surpreendente o fato de a sociedade brasileira ter experimentado uma elevação significativa da presença dos movimentos sociais, justo no momento em que no cenário internacional já predominava um declínio da participação popular no mundo político”.

Comparativamente, é como se estivéssemos consolidando uma contratualização tardia em relação aos países centrais de tradição mais democrática, o que, como já mencionamos anteriormente, pode gerar um descompasso entre as propostas de ampliação da esfera pública e as propostas reducionistas que acabam sendo impostas pelo mercado financeiro internacional e pelas agências multilaterais, as quais muitas vezes impõem comportamentos político-econômicos que contradizem a maior participação da sociedade civil.

Podemos entender que a Constituição de 1988 emerge num contexto de pós-contratualismo, sem termos vivenciado, anteriormente, um contratualismo real, o que dificulta a inserção de novos atores na arena política, culturalmente habituados com a centralização político-administrativa de um incipiente Estado de Bem-Estar Social, que não pode ser considerado efeito de um verdadeiro pacto social em nosso país.¹⁷

Quanto à segunda questão mencionada, apontamos a burocracia estatal como parte fundamental no jogo de forças no cenário da democratização. Pensamos que uma das características da burocracia brasileira é a sua construção nos padrões da burocracia clássica, nos quais, nas relações com a sociedade civil, prevalecem os “procedimentos administrativos baseados no sigilo, no segredo profissional, nas obrigações de discrição profissional” (FLEURY, 1996, p.15), acarretando a monopolização das informações e um distanciamento entre a população usuária dos serviços públicos e os agentes encarregados de servi-los, denominados servidores públicos.

refere ao processo de incorporação institucional empreendido pelo Estado Novo na década de 30, baseado não na participação política livre e espontânea dos cidadãos, mas na cooptação promovida pelos sindicatos urbanos patrocinados pelo Estado”. Na Constituição Cidadã, retoma-se o conceito de cidadania ampliada, defendendo-se o exercício dos direitos civis, dos direitos políticos e, especialmente, dos direitos sociais, universalizando-os de forma a garantir a potenciação sócio-política dos diferentes segmentos sociais.

¹⁷ Vale salientar que o EBE em nosso país não se estabeleceu como um contrato social, ou seja, por meio de pactos e consensos legítimos entre o Estado e a sociedade civil. Aqui, prevaleceu a antecipação de políticas sociais por parte do Estado, descaracterizando o processo reivindicatório protagonizado pelas forças sociais, especialmente pela pressão política gestada na classe operária. Apesar disso, podemos considerar que materializou avanços em direção aos direitos sociais, ainda que o Estado tenha se pautado em “uma parceria bem sucedida entre política social e política econômica, sustentada por um consenso acerca do estímulo conjugado com segurança e justiça social” (DRAIBE, 1988, p. 76).

A burocracia brasileira vem se apresentando, portanto, como um “dispositivo dominante do Estado como centro privilegiado de elaboração de decisões políticas, da burocracia administrativa e governamental que, por sua própria formação, corporifica por excelência a distância entre dirigentes e dirigidos e a estanquização do poder diante de um controle democrático” (POULANTZAS, 1975, p. 262).

Além de privilegiar o conhecimento técnico, afastando a população das decisões públicas, a nossa burocracia foi se tornando cada vez mais rígida sob a égide da impessoalidade e da despolitização¹⁸, verticalizando as relações do Poder Público.

Eli Diniz (1999, p. 100) sustenta que existe a tradição em uma idéia de dicotomia entre a racionalidade governativa e os imperativos democráticos, “que enfatiza a eficácia da lógica concentradora e discricionária do poder estatal em contraposição à dinâmica descentralizadora, plural e competitiva do jogo democrático”.

Para aquela cientista política brasileira, a tecnocracia¹⁹ muitas vezes persiste no atual modelo de gestão pública, colocando a eficácia da ação governamental acima da flexibilização das relações políticas: “questões como o universalismo de procedimentos, a publicidade das ações e dos critérios administrativos, a responsabilidade pública dos decisores, os requisitos democráticos da consulta e da negociação ficariam em segundo plano, a despeito da amplitude dos interesses envolvidos” (DINIZ, 1999, p. 101).

Por estas e outras dificuldades que lhe são intrínsecas, a burocracia assume um eixo privilegiado de análise, apresentando-se “propícia à luta sem tréguas entre os sistemas e a política, entre a razão operacional e a razão normativa, entre a autoridade e a autodeterminação política. Exatamente por isso, mostra-se como privilegiada para a abordagem de certas questões inerentes à problemática da mudança” (NOGUEIRA, 1998, p. 260).

Todavia, ao privilegiarmos a investigação das contradições da burocracia estatal como componente da descentralização político-administrativa, tomaremos o cuidado de não nos

¹⁸ A despolitização pode ser conceituada como um dispositivo estratégico para a centralização do poder político, que busca “garantir o desenvolvimento de práticas de conservação e de formação da população, dissociando-a de qualquer atribuição diretamente política a fim de rastrear-las, não obstante, com uma missão de dominação, de pacificação e de integração social” (DONZELOT, 1980, p. 55).

¹⁹ Entendemos tecnocracia como uma ideologia, cujos princípios fundamentais são “predominância de eficiência e da competência, a concepção da política como reino da incompetência, da corrupção e do particularismo; o tema do desinteresse das massas a respeito da ‘res’ pública com a conseqüente profissionalização daqueles que ‘decidem’, a tese do declínio das ideologias políticas e a substituição de uma espécie de ‘koiné’ tecnológica” (FISICHELLA, 2000, p. 1235).

referirmos ao Estado “como encarnação do mal, algo a ser descartado por inteiro” (NOGUEIRA, 1998, p. 16), mas na sua dinâmica relacional com a sociedade civil, ou seja, nas mediações políticas desencadeadas por ambas as esferas para obtenção de poder político, poder de decisão.

Dada a complexidade das relações de poder, não é possível articular as várias dimensões da democratização do Estado e sua relação com a sociedade. A flexibilização da burocracia, então, se inscreve como uma, dentre inúmeras variáveis, que pode indicar se as propostas de descentralização vêm se concretizando apesar das dificuldades de flexibilização burocrática, decorrentes, dentre outros fatores, da sua racionalidade político-administrativa.

Genericamente, podemos considerar que o objeto de estudo deste trabalho está voltado para as relações entre o Estado e a sociedade civil. Num sentido mais estrito, visualizamos as forças correspondentes a um Poder Público que se auto-intitula democrático e demonstra acreditar que vem ampliando os canais participativos. Por outro lado, observamos as forças correspondentes aos Conselhos Tutelares que se pretendem participativos e autônomos, tendo como uma das principais forças políticas a base popular que os elegeu.

Se a proposta democrática prevê um sistema de parceria entre Estado e sociedade civil, é plausível supor que a sociedade civil, frente às contradições burocráticas, construa mecanismos de enfrentamento político e rebatimentos estratégicos no processo de conquista de espaços de participação e controle.

Configura-se, nesse contexto, uma correlação de forças intrínsecas à democratização da esfera pública²⁰, condicionada “à construção de consensos, à montagem de pactos políticos e ao delineamento de projetos claros e generosos – operações que requerem, em suma, o alcance de um equilíbrio dinâmico entre vontade política, participação e razão crítica” (NOGUEIRA, 1998, p. 16).

É possível observar que as normativas jurídico-legais para a área da Infância e da Adolescência estabelecem uma nova contratualização, democrática e participativa, ao instituírem Conselhos Tutelares com ampla participação nos processos decisórios. Essa contratualidade possui novos componentes político-relacionais, configurando-se “típica das relações de troca contrapostas às relações de dominação, de conflitos que se resolvem através

²⁰ Esfera pública aqui concebida como “espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto entre projetos sociais e de luta pela hegemonia” (RAICHELLIS, 2000b, p. 59).

de tratativas, transações, negociações, compromissos, convenções, acordos e se concluem, ou se deseja que se concluam num pacto social, referendado pelas forças sociais” (BOBBIO, 2002, p. 144), neste caso, pelos Conselhos Tutelares.

Não obstante possamos considerar que a burocracia, em geral, não “tenha sequer sido tocada pelo processo de democratização” (BOBBIO, 2000, p. 70), o que dificulta a abertura de novos espaços de participação, entendemos que se os enfrentamentos políticos articulados pelos setores organizados da sociedade civil ao nível local, como, neste caso, os Conselhos Tutelares, adquirirem densidade e capilaridade político-social, poderão representar uma pressão política que, ao incidir sobre a resistência burocrática, tendem a desencadear a sua flexibilização, ou, pelo menos, deslocar alguns espaços decisórios de poder, centralizados, até o momento, na elite político-burocrática.²¹

Entretanto, não podemos esquecer que nas relações contraditórias entre a burocracia pública e os Conselhos representativos, onde estão inscritas as correlações de forças políticas, a burocracia municipal, ainda que permeada por conflitos internos, é muito mais institucionalizada e instrumentalizada do que os recém-criados organismos. Neste caso, o poder político-administrativo governamental tende a prevalecer, o que não quer dizer que os Conselhos Tutelares não devam estabelecer dispositivos de adensamento político que fortaleçam progressivamente a sua representatividade social.

Investigando essa correlação de forças, pretendemos demonstrar se está sendo possível o estabelecimento de uma nova contratualização social coerente com a proposta constitucional ou se os mecanismos de democratização/descentralização, isto é, flexibilização da burocracia e participação e controle por parte da sociedade, são apenas a representação de um Estado que, apesar de estar construindo instituições para sua descentralização, mantém a centralização do poder decisório.

Por ser uma via de duas mãos, essa nova contratualização somente pode ser demonstrada incorporando-se também a representação do Conselho Tutelar, analisando se essa organização vem construindo densidade política ou se vem se permitindo atuar somente como agente operacional das Políticas de Abrigamento, abrindo mão dos dispositivos de poder político-administrativos conferidos pelas normativas legais.

²¹ Ao longo desta pesquisa, estaremos designando por elite político-burocrática local “o grupo que construiu uma hegemonia em torno de um ‘pensamento único’ (...), tomando a frente, portanto, na condução do processo decisório” (SOUZA, 2002, p. 2).

Por um lado, a flexibilização da burocracia junto aos Conselhos Tutelares somente pode ser considerada existente caso esteja incorporando a participação desses Conselhos na “elaboração da agenda, planejamento da política, tomada de decisão, execução e controle da gestão” (SOUZA, 2002, p. 6). Por outro lado, a participação e o controle por parte dos Conselhos Tutelares somente pode ser considerado existente, caso estejam se apropriando da democratização política e adensando-a.

A materialidade política na relação entre o Poder Público e os Conselhos Tutelares envolveria, portanto, “a pluralidade na composição dos Conselhos; a abertura às pressões no sentido da formação de redes solidárias, horizontais e autogestoras; a prática do conflito e da contestação inclusive na definição da agenda; o consenso construído (...); a redefinição das condições políticas previamente estabelecidas; o exercício da deliberação e do controle sobre as políticas e sobre o orçamento, enfim, o caráter agregador e multiplicador da prática democrática” (SOUZA, 2002, p. 6-7).

Das propostas de democratização na área da Infância e da Adolescência, as que mais interessam nesta pesquisa são aquelas voltadas às Políticas Públicas e, mais especificamente, às Políticas Setoriais de Abrigamento para crianças e adolescentes.

Conceber as Políticas Públicas em um processo de democratização supõe a alocação descentralizada de ações do governo, ou seja, “é mediante as Políticas Públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais demandados pela sociedade em sua relação de reciprocidade e antagonismo com o Estado. Nesse sentido, o direito que fundamenta a Política Pública é um direito coletivo e não individual” (PEREIRA, 2001b, p.130). Portanto, envolve uma lógica do coletivo²², de inserção da sociedade na esfera do poder decisório.

As Políticas Públicas podem ser formuladas em diferentes âmbitos: social, econômico, saúde, educação, meio-ambiente, habitação, dentre outros. Podemos considerar o Conselho Tutelar um organismo articulador dessas Políticas, que geralmente são necessárias enquanto direito social de crianças e de adolescentes. Em outras palavras, as ações dos

²² A sociedade não é simplesmente a soma das partes, é um complexo movimento de relações sociais, de antagonismos e conflitos de interesses, ou seja, configura-se uma arena de disputas e confrontos político-econômico-sociais, onde prevalece a força política hegemônica de cada momento histórico. Neste sentido, a lógica do coletivo está pautada no investimento explícito às políticas sociais e não em interesses individuais ou institucionais, ou, nas palavras de SCHEINVAR (2002, p. 12), “a participação do coletivo, a representação no sentido de conduzir os pontos de vista da comunidade organizada, é a base para que ela participe, de fato, de cada decisão de gestão da cúpula”

Conselhos Tutelares têm papel fundamental para a garantia e execução das Políticas Sociais Públicas direcionadas à Infância e à Adolescência.

É importante salientar que a garantia de direitos a crianças e adolescentes nem sempre foi considerada uma questão social de relevância, haja vista a promulgação recente do ECA, em 1990. Até esta data, as políticas sociais relativas à área da Infância e da Adolescência eram pautadas pelo então Código de Menores, o qual apresentava um caráter muito mais repressivo e correccional do que protetivo.

Ao longo do século XX, a infância e adolescência que não correspondiam ao padrão socialmente aceito, foram matéria de discussão e intervenção do Estado. No âmbito das Políticas Públicas, se inseriram na esfera da Assistência Social, uma esfera caracterizada historicamente por ações pontuais, de caráter assistencialista²³ e clientelista²⁴, somente sendo reconhecida como Política Pública na Constituição de 1988, que a insere no conjunto da Seguridade Social.

Essa inclusão é de suma importância para a questão social²⁵ no Brasil, onde sempre esteve situada numa espécie de “limbo” diante das outras Políticas. Esse novo status redimensiona a rede de direitos e proteção social aos cidadãos, ampliando-os, universalizando-os e abrindo novos canais de participação popular.²⁶

É na relação com a Seguridade Social²⁷ que a criança e o adolescente se estabelecem como sujeitos de direitos, com acesso universal às Políticas Públicas que se fizerem necessárias para o seu pleno bem-estar. No contexto das garantias constitucionais para a criança e o adolescente é que se inscrevem os mecanismos viabilizadores de descentralização, participação e controle social. E é aqui que se situam os Conselhos

²³ Entendendo-se aqui como assistencialista a “concessão de benefícios individuais e as atividades que, mesmo coletivas, não permitem o seguimento da ação e se extinguem no imediato(...) práticas reiteradoras da dependência”(SPOSATI, BONETTI, YASBEK, FALCÃO, 1998, p. 66-67).

²⁴ Clientelistas no sentido de manutenção de benefícios públicos em troca de favorecimentos políticos ou pessoais.

²⁵ Estamos entendendo questão social de acordo com CERQUEIRA FILHO (1982, p. 21): “um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos engendrados pela sociedade capitalista”.

²⁶ Reza o Art. 194 da Constituição Federal quando aponta a inserção da assistência social na seguridade social: “I-universalidade da cobertura e do atendimento; II-uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III-seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV-irredutibilidade do valor dos benefícios; V-equidade na forma de participação do custeio; VI-diversidade da base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (Constituição Federal, 1988).

²⁷ Seguridade Social entendida como “O Estado responsável por determinadas garantias do cidadão” (CORADINI, 1994, p.49) prioritariamente no âmbito da Previdência Social, Saúde, Assistência Social e incluímos aqui, a Educação.

Tutelares, conforme se constata no Art. 136²⁸ do ECA, esses Conselhos têm em duas de suas atribuições uma relação direta com as Políticas Públicas, quais sejam: item “III, a) requisitar serviços públicos nas áreas da saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, e item IX: assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”.

A efetivação dessas prerrogativas, entretanto, pode estar comprometida em face da complexidade de fatores que envolvem o próprio “ethos” da burocracia municipal, gerando contradições internas e externas, algumas apontadas por estudiosos da constituição dos Conselhos: inacessibilidade ao orçamento público (SOUZA, 2002)²⁹, escassez de recursos materiais e principalmente, rigidez no hábito de elaborar e executar políticas com a participação de uma parcela ínfima da sociedade (WERNECK VIANNA, 2001)³⁰.

Tais contradições podem estar dificultando a democratização das Políticas de Abrigamento em Curitiba. A história vem demonstrando que há um distanciamento entre a lei e a sua execução, especialmente em conjunturas de mudanças políticas. Veja-se, por exemplo, que estabelecer legalmente a ampliação dos canais de participação e controle por

²⁸ O Art. 136 do ECA dispõe as atribuições do Conselho Tutelar com o seguinte teor: “São atribuições do Conselho Tutelar: 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 à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações. IV- encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; V- encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; VI- providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional; VII- expedir notificações; VIII- requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário; IX- assessorar o poder executivo 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, § 3º, inciso II da Constituição Federal; XI- representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder” É importante salientarmos o Art. 137, onde se lê: “As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse”.

²⁹ Em pesquisa realizada junto ao Conselho de Direitos da Infância e da Adolescência de Curitiba (COMTIBA), SOUZA (2002, p. 21) aponta claramente que existem “(...) dificuldades da arena em deliberar sobre políticas e orçamento(...) A descentralização neoliberal, no uso dos recursos, sequer coloca em risco o centralismo do poder executivo municipal. O orçamento da Prefeitura Municipal de Curitiba em quase toda sua totalidade continua a ser administrado sob o controle da elite local”.

³⁰ Uma das tendências da burocracia estatal frente às Políticas Públicas é a utilização de uma abordagem tecnicista que “ênfatiza relações numéricas, simulações, variáveis organizacionais, etc. Termos como eficiência, custo, capitalização substituem no vocabulário dos especialistas noções menos quantificáveis que antes se associavam estreitamente à proteção: integração social, solidariedade, bem-estar” (WERNECK VIANNA, 2001, p. 176).

parte dos Conselhos Tutelares não garante a objetivação dessa atuação, como também da execução democrática das próprias políticas.

Na esfera local, a descentralização e a participação política da sociedade civil, configurando uma gestão local mais participativa, está vinculada ao posicionamento da elite política local e da concepção de participação política e social. Também está em pauta o posicionamento da própria sociedade, no sentido de incorporar a lógica de intercâmbio político, caracterizado pela construção de estratégias de participação e controle competentes e eficazes para se apropriarem dos processos de gestão política.

Demonstrando uma possibilidade de gestão participativa, reconhecida no âmbito político brasileiro, Tarso Genro, ex-prefeito de Porto Alegre (RS) avalia que para se concretizar um processo de descentralização é necessária a “reforma das consciências” dentro e fora da administração pública; ao se referir à resistência apresentada inicialmente por um significativo percentual de servidores públicos, aponta resultados satisfatórios no final da sua gestão: “ganhamos, inclusive, uma boa parte do corpo técnico da prefeitura, que no começo não aceitava dialogar com os representantes da comunidade para fiscalizar as obras. Hoje, vários técnicos se reformaram politicamente e entendem que esse é um processo correto” (GENRO, 1995, p. 22).

Esse relato, ainda que possa se referir a uma auto-avaliação, mostra claramente que a operacionalização de um modelo de democracia participativa encontra, entre suas maiores dificuldades, a flexibilização da burocracia.

Os processos participativos da sociedade civil devem ser intermediados por instituições democráticas, ou seja, não há como assegurar e institucionalizar mecanismos democráticos, sem “a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos” (BOSCHI, 1999, p. 17).

Na esfera da representação societária, a relação entre os Conselhos Tutelares e o Poder Público tem como um dos principais mediadores o aparato administrativo do município.

Nesse sentido, as conquistas políticas e sociais dos Conselhos passam pelo intercâmbio com o projeto político dos órgãos de mediação pertencentes à burocracia estatal. Estes, como gestores das políticas sociais, participam da elaboração das políticas e uma das formas de imprimir o caráter participativo, é a admissão de critérios democráticos como aqueles que já apresentamos anteriormente.

Consideramos que esse é um processo possível, não obstante seja lento, complexo e exija que as decisões sejam descentralizadas e construídas sob uma nova ética e uma nova concepção de participação política, onde os embates políticos sejam incorporados como expressão democrática.

Em nosso Município, o estilo político-burocrático de gestão municipal apresenta uma tendência conservadora. É notória a presença de um grupo no poder com características contundentes de centralização político-administrativa. Estudiosos do tema³¹ revelam que a continuidade e a homogeneidade de uma elite político-administrativa local, instalada desde a década de 1970 no centro do poder, dificultam, sobremaneira, a ampliação de canais participativos.

Podemos visualizar determinados dispositivos de centralização do poder local pela ênfase em princípios democráticos predominantemente representativos que, segundo FREY (1996), são confirmados pela tendência ao uso massivo de decretos em lugar da lei como instrumento regulador da política local e uma lógica de gestão orientada pela racionalidade do pragmatismo e da eficiência técnica.

São estratégias baseadas na burocratização político-administrativa e fortalecem a hegemonia do Poder Público, a ponto de possibilitar elaboração de projetos e programas sociais por parte do Governo Municipal, sem grandes constrangimentos para negociar esses projetos com a sociedade civil. Ou seja, esses programas e projetos dificilmente fogem ao controle ou contrariam os interesses da elite local.

SOUZA (2002) denomina o padrão político da elite curitibana como “imposição da competência técnica associada à participação simulada”, referindo-se as estratégias do grupo político que permanece no poder, ao longo dos últimos 30 anos. Segundo ele, é um padrão estabelecido pela elite política local no contexto da ditadura militar, sendo que esse grupo funda sua legitimidade, principalmente no discurso da competência técnica e no planejamento urbano.

Esse é um contexto local em que a rigidez burocrática torna-se mais acentuada e as possibilidades de participação e controle da sociedade civil tendem a ficar mais restritas aos condicionantes da elite local, mantida nos cargos de direção política do aparato público municipal. Essa realidade exige maior criatividade nas estratégias de enfrentamento político

³¹ Para aprofundamento do tema, vide SÁNCHEZ (1999), FREY (1996), SOUZA (2002).

por parte da sociedade, incluindo aí, a disposição de ruptura com um modelo de gestão avesso à publicidade de conflitos político-ideológicos, como tática para a manutenção da sua hegemonia.

Em Curitiba, a implantação dos Conselhos Tutelares e o seu funcionamento, muito possivelmente, apresenta reflexos da centralização política local e dos visíveis antagonismos existentes entre uma proposta de maior participação popular e o modelo de gestão adotado no município. Não conhecemos as estratégias de enfrentamento que esses Conselhos vêm construindo para rebater a dominação burocrática, ou se, contraditoriamente, incorporaram a lógica da racionalidade político-burocrática. Quais são os rebatimentos promovidos por esses Conselhos? Terão eles compreendido a “nova contratualização social” e se apropriado das prerrogativas legais para se inserir nos canais de participação político-administrativa? É essa correlação de forças que se objetiva investigar e analisar.

Nesse sentido, estudar os Conselhos Tutelares assume um significado extremamente importante para o processo de democratização política municipal, pois irá permitir a análise de como vem se estabelecendo a descentralização político-administrativa do poder local e seus reflexos para a infância e a adolescência.

O objetivo deste estudo reside em desvelar, por meio das Políticas de Abrigamento, a relação entre os Conselhos Tutelares e os Poderes Executivo e Judiciário do Município de Curitiba, considerando a proposta de descentralização uma combinação de inúmeras variáveis, e neste estudo, elegemos analisar as possibilidades de flexibilização da burocracia municipal e as condições de participação e controle social por parte desses Conselhos.

CAPÍTULO II

2.1 O ECA, O CONSELHO TUTELAR E AS POLÍTICAS DE ABRIGAMENTO: UMA PROPOSTA DEMOCRÁTICA PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA

Entender o caráter democratizante da Constituição Federal de 1988 junto às Políticas para a Infância e a Adolescência significa entender as propostas de descentralização e flexibilização das relações de poder, incluindo aí o aparato burocrático e as novas possibilidades de participação e controle apresentadas pela Carta Magna. Esta apresenta em seu Art. 1º que “todo poder emana do povo e será exercido diretamente ou nas formas previstas nessa Constituição”.³² Deixa explícita, em diferentes artigos, uma proposta de democracia mais participativa, demonstrando o esgotamento das relações de participação reducionistas e representativas, predominantes no Estado brasileiro.

Garante-se, ao menos pelas normas constitucionais, a consolidação de um Estado democrático de direito, ou seja, “um sistema de direitos fundamentais acoplados com os direitos individuais, os sociais, os coletivos e os difusos, tomando como base os princípios da justiça social, da igualdade e da legitimidade” (SILVA, 2000, p. 105).

A Constituição Federal emerge num contexto político-econômico e social marcado pela crise das relações Estado/sociedade civil que, não obstante em nosso país, não possamos considerar como a crise de um contratualismo; podemos considerar contudo, a crise de um Estado desenvolvimentista que tem como forte característica a centralização política, econômica e burocrática.

A mobilização social³³ que caracterizou a elaboração da Constituição Federal de 1988 traz consigo a emergência de uma nova legislação, voltada para a Infância e a Adolescência, com a “intenção de que o novo texto legal restasse adequado à nossa realidade social e à

³² Constituição Federal do Brasil, 1988, Art. 1º, parágrafo único).

³³ A sociedade brasileira começou a mobilizar-se por mudanças políticas, econômicas e sociais desde o fim da década de 70, quando a ditadura militar já dava sinais de esgotamento. Na área da Infância e da Adolescência, vários movimentos foram fortalecidos naquele momento político, dentre eles: Pastoral do Menor, Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) e Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMRR).

proposta de se trazer ao ordenamento jurídico brasileiro uma lei que, por ser justa, pudesse servir de instrumento para o resgate da cidadania de milhões de crianças e adolescentes brasileiros” (SOTTO MAIOR NETTO, 2001, p. 1).

A realidade social da criança e do adolescente apresentava, na década de 1980, índices alarmantes de pobreza, mortalidade infanto-juvenil e materno-infantil, desnutrição, evasão escolar, violência sexual, negligência física e emocional, enfim, uma série de vulnerabilidades ocasionadas, principalmente, pela omissão do Estado.

Os movimentos sociais em prol da questão da infância e da adolescência, aliados a políticos e intelectuais sensíveis à mesma causa, lutaram no decorrer daquela década por mudanças jurídico-legais, que favorecessem as condições de vida daquele segmento vulnerabilizado da sociedade.

Baseando-se no Art. 227³⁴ da Carta Magna e para dar materialidade aos princípios de justiça social, igualdade e liberdade, emerge o ECA, promulgado em 13 de julho de 1990, pela Lei nº 8.069.

³⁴ A questão da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso toma um impulso tão grande com as reivindicações populares, que a Constituição de 1988 dedica o Capítulo VII à garantia de proteção àqueles sujeitos sociais. Reza o Art. 227 da Constituição Federal que: “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-lo a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. § 1º. O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos: I- aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil; II- criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos. § 2º. A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência. § 3º. O direito à proteção especial abrangerá os seguintes aspectos: I- idade mínima de quatorze anos para admissão no trabalho, observado o disposto no art. 7º. XXXIII (em 2000, a idade mínima foi alterada para dezesseis anos, pela Lei no. 10.097); II- garantia de direitos previdenciários e trabalhistas; III- garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola; IV- garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição do ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica; V- obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade; VI- estímulo do poder público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado; VII- programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins. § 4º. A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente. § 5º. A adoção será assistida pelo poder público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros. § 6º. Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação. § 7º. No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

O ECA é um marco para as relações Estado/sociedade, na medida em que “pautado nas diretrizes da descentralização político-jurídico-administrativa das instituições, da participação popular e da municipalização, o Estatuto da Criança e do Adolescente traz possibilidades de ultrapassar a visão dos sujeitos como objeto de compaixão, de repressão/violência, de ‘menor em situação irregular’ pela visão e reconhecimento do ser de direitos” (BATTINI, 1996, p. 48).

Nunca é demais lembrar que a nova Lei foi resultado de ampla mobilização da sociedade civil organizada, que repudiava as péssimas condições de vida da maioria das crianças e adolescentes brasileiros.³⁵

Antônio Carlos Gomes da Costa (1990, p. 9), intelectual e articulador do ECA, afirma que “quanto à forma de sua elaboração, a nova lei rompeu de modo visceral com os métodos e processos de elaboração legislativa que vigoram há séculos em nosso país. Não é exagero dizer que, literalmente, trata-se de uma lei pensada por milhares de cabeças e escritas por milhares de mãos”.

O ECA substituiu o Código de Menores promulgado em 1927 e revisado, sem promover alterações significativas, em 1979. Continha ele uma filosofia mais “correcional, disciplinar e higienista”³⁶ do que protetiva e “não raro, sua leitura é feita como fabricação da questão do menor” (FALEIROS, 1995, p. 63).

O Código de Menores de 1927 instituiu jurídica e socialmente o termo “menor” para designar crianças e adolescentes, que por algum motivo eram tuteladas ou recebiam qualquer ação direta do Estado, discriminando-as da infância e da adolescência socialmente aceita.

Apoiando-se nos objetivos que compreendem a Seguridade Social prevista no Art. 194³⁷ da Constituição Federal, o ECA contrapõe a discriminação da “situação irregular” prevista no Código anterior e cria, como sustentação teórica, a Doutrina de Proteção Integral, que determina que “a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata aquela Lei, assegurando-se-

³⁵ Em 1989, por exemplo, morreram 400 mil crianças entre 0 e 5 anos, por doenças evitáveis, principalmente por falta de nutrientes, vacinação e atenção médica adequada. “Essa perda de vidas humanas equivale ao efeito de cinco bombas de Hiroxima e corresponde a nove vezes o que os estados Unidos perderam em sete anos de uma guerra cruel no Vietnã” (RIVERA, 1991, p.10).

³⁶ “O higienismo é um pensamento sustentado no poder médico que se torna hegemônico, no Brasil, no final do século XIX e no século XX. No contexto do processo de urbanização o pensamento médico oferece bases científicas necessárias para o estabelecimento das novas ordens sociais, intervindo em toda a organização social seja no âmbito arquitetônico, biológico, afetivo, etc.” (SCHEINVAR, 2002, p. 2).

³⁷ Vide nota de rodapé número 26 desta Dissertação.

lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (ECA, Art. 3º)³⁸.

Ademais, o ECA, acompanhando as propostas de descentralização das Políticas Públicas, municipalização, participação e controle da sociedade civil previstas na Constituição Federal³⁹ propõe a criação de Conselhos Municipais representativos da população municipal.

No âmbito da Infância e da Adolescência, é prevista pelo ECA, a constituição de dois tipos de Conselhos. Um deles é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente⁴⁰ e o outro é o Conselho Tutelar. O primeiro tem como finalidade formular a política municipal de atendimento à criança e ao adolescente, bem como gerenciar os recursos públicos destinados à assistência social voltada para a política de proteção e garantia de direitos da infância e da adolescência.⁴¹

³⁸ Segundo o Promotor do Ministério Público do Paraná, Dr. Olímpio de Sá Sotto Maior Netto, “essa nova postura implica em afastar a falsa e perversa idéia, absorvida e fomentada pelo revogado Código de Menores, de que os carimbados pelo rótulo da situação irregular vivem na marginalidade social porque foram ou são incapazes de uma plena integração, vale dizer, eles próprios são responsáveis pela condição marginal em que se encontram. Portanto, através de tal manipulação ideológica, alcança-se o resultado de excluir a estrutura social do âmbito da questão (imunizando-a, assim, de críticas), bem como de legitimar retoricamente as medidas judiciais impostas (mesmo que elas signifiquem em determinadas situações apenas um objetivo de segurança aos grupos marginalizadores). A alavanca mitológica impulsionava medidas judiciais que se perfaziam mediante meros processos lógico-dedutivos de subsunção do fato à norma, decidindo-se por destituições do pátrio poder ou por internações em unidade ditas de “reeducação” sem indagações de outra ordem que não as técnico-jurídicas, já que se cria (ou fingia-se crer) no fato de ter havido opção voluntária pela vida marginal ou delinqüencial, pois o pressuposto era de que a todos os indivíduos são dadas iguais oportunidades de progresso social” (SOTTO MAIOR NETO, *Ibid.*, op.cit., p. 3).

³⁹ Vide art. 18, art. 29, item X, XI e Título VIII que dispõe da Ordem Social – garantias de direitos.

⁴⁰ Em Curitiba, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente é conhecido pela denominação COMTIBA. Este Conselho foi instituído em 17 de dezembro de 1991, pela Lei Municipal nº 7829, com as seguintes atribuições: elaborar as normas gerais da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; avaliar e zelar pela aplicação da política municipal; acompanhar a elaboração e execução da proposta orçamentária do município e gerir o Fundo Municipal da Infância e da Adolescência. O Fundo é constituído com recursos federais e doações de pessoa física ou jurídica. No entanto, o funcionamento do COMTIBA, ficou inviabilizado até 1994, uma vez que não obedecia à paritariedade prevista no ECA. Somente o Decreto nº 913, de 16 de dezembro de 1994, instituiu o processo de eleição para os Conselheiros representantes da esfera não governamental, a partir do que o COMTIBA passou a ter uma atuação efetiva.

⁴¹ Segundo o Art. 88 do ECA, são diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente: “I- municipalização do atendimento; II- criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III- criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV- manutenção de fundos nacional, estadual e municipal, vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V- integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI- mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade”

Além de possuir caráter deliberativo, os prefalados Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente devem contemplar a participação popular paritária por meio de organizações representativas, que se traduz em verdadeira fórmula para o exercício direto do poder pelo povo, acolhendo-se a proposta de democracia participativa acenada pelo parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal (SOTTO MAIOR NETTO, 2001, p. 3).

Como articulador e formulador de políticas, cabe ao COMTIBA, enquanto instância deliberativa, em conjunto com os Conselhos Tutelares e demais segmentos organizados da sociedade civil, construir uma base política e social que lhe dê suporte e institucionalize sua autonomia para que possa consolidar efetivamente um compromisso intransigente com os avanços de cidadania para a criança e o adolescente.

O outro Conselho previsto pelo ECA, e que é o objeto deste estudo, é o Conselho Tutelar, um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (ECA).

É um órgão fiscalizador de todo o sistema de atendimento à Infância e à Adolescência no Município e está inscrito na ampliação dos canais de participação da sociedade civil para co-gestão do atendimento às crianças e adolescentes.

O Conselho Tutelar não é um órgão paritário; é composto por pessoas eleitas pela própria comunidade⁴², como membros representativos da sociedade para executar as políticas de proteção e garantia de direitos previstas na Constituição Federal e no ECA, tentando impedir que estas Leis se tornem *letras mortas*, sem materialidade e concretização prática.

Portanto, cabe ao Conselho Tutelar garantir o que está previsto no Art. 227 da Constituição, regulamentado pelos Arts. 5º e 7º⁴³ do ECA.

⁴² A candidatura é individual e sem vinculação a partido político. Segundo o Art. 5º da Lei Municipal nº 9.008/97, “Somente poderão concorrer ao pleito os candidatos que preencherem, até o encerramento das inscrições, os seguintes requisitos: I- reconhecida idoneidade moral; II- idade superior a vinte e um anos; III- residir no município há mais de um ano; IV- estar em gozo dos direitos políticos; V- reconhecida experiência na área de defesa ou atendimento dos direitos da criança e do adolescente, devidamente comprovada”. Os eleitores votam na sua área de abrangência administrativa, que, em Curitiba, não corresponde exatamente às zonas eleitorais delimitadas pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE). O candidato ao cargo de conselheiro tutelar só poderá concorrer a uma vaga do órgão que estiver localizado na região administrativa de sua residência, devidamente comprovada (Lei Municipal nº 9.008 Art. 7º parágrafo único). O sufrágio será universal e o voto facultativo e secreto, podendo votar os maiores de 16 (dezesseis) anos, inscritos como eleitores no Município de Curitiba, até 3 (três) meses antes da data da escolha (Lei Municipal nº 9.008/97, Art. 2º § 1º e 2º).

⁴³ O Art. 5º do ECA refere-se à universalização dos direitos quando afirma 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”. Complementando, o Art. 7º explicita, então, quais são os direitos fundamentais e qual o objeto de intervenção dos Conselhos: “A criança e o adolescente têm direitos a proteção, à vida e a saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência”.

Quanto às atribuições do Conselho Tutelar, rezam os Arts. 136 e 98 do ECA⁴⁴ que cabe a esse Conselho prestar atendimento sempre que os direitos de crianças e de adolescentes forem ameaçados ou violados “por omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável ou em razão de sua própria conduta” (ECA).

Nos termos jurídicos, portanto, os Conselhos Tutelares seriam canais legalmente institucionalizados de participação e controle por parte da sociedade civil, descentralizando a execução de atividades antes realizadas pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário e, portanto, legitimados publicamente como “um mecanismo de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil” (RAICHELIS, 2000a, p. 36).

Como órgão não jurisdicional, o Conselho Tutelar tem a função de defender, de assistir, de proteger, fundamentado nos artigos descritos no ECA. Nesse aspecto, passa a exercer a função tutelar, antes desempenhada pelo Estado por meio do Juizado da Infância e da Adolescência, anteriormente denominado Juizado de Menores.

A nova Lei retirou do juiz “o papel de administrador de questões sociais relacionadas às crianças, adolescentes e suas famílias, reafirmando suas atribuições de caráter jurisdicional. A Constituição Federal e o ECA reconhecem que esse papel tutelar cabe à comunidade bem como o de participação na formulação e no controle das políticas voltadas para esse grupo (...) Portanto, apesar de o Conselho Tutelar não ser o único espaço público de controle das populações, é o único que traz a característica de ser lateral à justiça, por ter as atribuições de garantir a execução das leis e acompanhar os sujeitos titulares dos direitos, ou seja, as crianças, adolescentes e famílias que estejam sob a sua tutela” (ANDRADE, 2000, p. 32).

Estabelece-se, então, o Conselho Tutelar como o órgão responsável pelo acolhimento de queixas e/ou denúncias de qualquer fato que viole ou represente ameaça de violação dos direitos de crianças e adolescentes. “Também é de sua responsabilidade tomar providências concretas e imediatas para sanar a situação denunciada. Tal queixa constitui-se sempre numa demanda concreta, podendo tratar-se da necessidade de um trâmite, de um pedido de socorro, entre outras solicitações, reclamações ou denúncias, podendo ser a ação do Conselho, inclusive, à revelia das crianças e dos adolescentes” (ANDRADE, 2000, p. 32).

⁴⁴ O Art. 136 do ECA, que dispõe das atribuições dos Conselhos Tutelares, está mencionado na nota de rodapé número 28 desta Dissertação.

Para assegurar a atuação dos Conselhos, o Município deve dispor de programas oficiais ou comunitários de atendimento em rede de prevenção ou proteção, com profissionais habilitados, para onde possam ser encaminhadas crianças e adolescentes, bem como suas famílias, tal qual previsto nos Arts. 90, 101 e 129 do ECA.

Isto significa a articulação das Políticas Públicas⁴⁵ necessárias ao atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias, a flexibilização da burocracia municipal para o enfrentamento conjunto dos problemas apresentados e a assunção por parte do Poder Público e Conselhos Tutelares, de que a descentralização que ora se processa, para caracterizar uma democratização, requer a negociação de interesses e a construção de consensos.

Pesquisa realizada em 1997⁴⁶ revela que, no Brasil, existiam aproximadamente 1400 Conselhos Tutelares em funcionamento, número este que deve estar significativamente maior, devido à tendência de implantação de Conselhos que se acentuou no final da década de 90.⁴⁷

Segundo o mesmo Relatório, os Conselhos Tutelares apontam como principais dificuldades, no panorama geral, a falta de espaço para participação nas definições do Orçamento Público; falta de retaguarda de assistência e condições de infra-estrutura; falta de reconhecimento por parte da população e dos poderes públicos constituídos e desrespeito às decisões tomadas.

Apontam como maior interlocutor o Ministério Público, com o qual mantêm um relacionamento de cooperação mútua, mediante ações administrativas ou jurídicas. No acompanhamento aos adolescentes que cometem atos infracionais, a interlocução ocorre junto ao Juizado da Infância e da Juventude e Secretaria de Segurança Pública, quando do encaminhamento para apuração de ato infracional.

No tocante ao relacionamento com os Conselhos Municipais de Direitos, prevalece o apoio mútuo em relação à política de atendimento, mas só se encontram em casos de extrema necessidade.

⁴⁵ Para a execução de suas decisões, o Conselho Tutelar pode requisitar serviços públicos nas áreas da saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança e ainda expedir notificações (Art. 136, ECA).

⁴⁶ Fonte: Relatório Síntese – Encontros de Articulação do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) com os Conselhos Tutelares. Brasília, 2000.

⁴⁷ Segundo o ECA em seu Art. 132, “em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto de cinco membros, escolhido pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução”. Para candidatar-se a conselheiro tutelar, são exigidos os seguintes requisitos: “I- reconhecida idoneidade moral; II- idade superior a vinte e um anos; residir no município”

Com as Secretarias Municipais e Serviços Públicos, o relacionamento dos Conselhos Tutelares vêm ocorrendo somente para a requisição de serviços. Com as Organizações da comunidade apresentam um relacionamento satisfatório, tendo maior contato com: associação de moradores; movimentos populares; clubes de mães; SOS Criança e Centros de Defesa. Não há proximidade com as Câmaras Municipais.

Com maior dificuldade de interface junto aos Conselhos Tutelares aparece, portanto, o Conselho de Direitos, Câmara de Vereadores, Secretaria de Saúde e Instituições de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

Em Curitiba, os Conselhos Tutelares foram implantados tardiamente, se comparado com outros municípios e, principalmente, outras capitais. Foram criados 08 (oito) Conselhos Tutelares, pelas Leis municipais nº 9008, de 16 de janeiro de 1997, e Lei nº 9086, de 19 de junho de 1997.

Cada Conselho Tutelar “é composto por cinco membros eleitos, escolhidos pelos cidadãos localizados na região administrativa de sua abrangência” (Regimento Interno do Conselho Tutelar, Art. 2º).

O caráter permanente do Conselho Tutelar não é extensivo ao conselheiro. É previsto um mandato de 03 anos e uma única recondução.⁴⁸ A eleição dos conselheiros tutelares é realizada sob a responsabilidade do COMTIBA⁴⁹ e sob fiscalização do Ministério Público.

Uma grande ambigüidade na relação do Conselho Tutelar com o Poder Executivo reside no “status” de servidores públicos municipais que os conselheiros adquirem, ao serem empossados. Isto está vinculado à remuneração dos conselheiros tutelares, bem como ao suporte administrativo necessário⁵⁰, previstos em lei orçamentária municipal por ser da responsabilidade da Prefeitura Municipal de Curitiba.

⁴⁸ “A recondução significa a possibilidade de exercício de mandato subsequente com a sujeição ao preenchimento de todos os requisitos para inscrição da candidatura e ao processo de escolha pela comunidade”. (Lei Municipal nº 9.008/97, Art. 1º § único).

⁴⁹ Reza o Art. 3º da Lei Municipal que “a eleição será organizada mediante resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente -COMTIBA-, observando o contido nessa lei e coordenada por uma comissão de escolha especialmente designada para o fim, composta, paritariamente, por quatro membros Conselheiros do COMTIBA, eleitos pelos respectivos segmentos que o compõe”.

⁵⁰ É importante salientar que ainda que não exista subordinação funcional do Conselho Tutelar a qualquer órgão ou instância, as suas atividades “estão vinculadas a uma estrutura orgânica do Poder Executivo Municipal (...)”. O CONANDA recomenda que ele esteja institucionalmente (para fins meramente administrativo-burocráticos) vinculado à estrutura geral do Poder Executivo, a exemplo dos demais órgãos do município (...). A lei municipal deve estabelecer, expressamente, tanto o horário quanto o local de funcionamento do Conselho Tutelar, o qual deve respeitar o horário comercial durante a semana e rodízio para o plantão, por telefone móvel ou outra forma

No entanto, o repasse da verba pela Prefeitura Municipal não estabelece nenhum vínculo empregatício, “devendo a própria lei municipal assim o ressaltar de maneira expressa, já que tal vínculo tem como um dos requisitos a relação de subordinação entre empregador e empregado, inexistente entre Município e o Conselho Tutelar”⁵¹ (CONANDA, 2001).

Até o presente momento, tivemos em Curitiba duas eleições para Conselheiros Tutelares, tendo como resultado um grande percentual de reconduções. Antes da posse, os Conselheiros passam, obrigatoriamente, por curso de capacitação promovido pelo COMTIBA.⁵² Em novembro próximo, será realizada a 3ª eleição desses Conselhos no Município.

A perda de mandato, em nosso Município, somente é possível se o Conselheiro se ausentar injustificadamente a três sessões consecutivas ou cinco sessões alternadas das reuniões gerais de conselheiros, no mesmo mandato, ou descumprir com os deveres inerentes à função, ou for condenado por sentença irrecorrível, por crime ou contravenção.⁵³

O Conselho Tutelar é um órgão colegiado, e, suas deliberações devem ser tomadas pela maioria dos votos de seus membros, em sessões deliberativas próprias. É um órgão operacional e itinerante, que deve privilegiar o trabalho preventivo, “aplicando medidas e efetuando encaminhamentos diante da simples ameaça de violação de direitos de crianças e adolescentes” (CONANDA, 2001).

Dentre as várias Políticas de Atendimento para a Infância e a Adolescência, é encontrada nas “Medidas de Proteção” a possibilidade de crianças e adolescentes

de localização durante a noite e final de semana”. Além disso, deve providenciar também mobiliário adequado, telefone/fax, computadores, transporte e pessoal administrativo.

⁵¹ Vale reforçar que o Conselho Tutelar, enquanto órgão público autônomo no desempenho de suas atribuições legais, não se subordina aos Poderes Executivo e Legislativo municipais, ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público. Reza o Art. 30 da Lei Municipal que “os conselheiros tutelares gozarão de autonomia funcional, no exercício de suas atribuições específicas”.

⁵² A capacitação dos integrantes dos Conselhos Tutelares deve ser contínua, “de modo que eles sejam preparados para o exercício de suas relevantes atribuições em sua plenitude, o que obviamente não se restringe ao atendimento de crianças e adolescentes, mas também importa numa ação preventiva, identificando demandas e fazendo gestões junto ao Conselho de Direitos e Prefeitura Municipal para a criação e/ou ampliação de programas específicos, que darão ao órgão condições de um efetivo funcionamento” (CONANDA, 2001).

⁵³ Art. 41. Parágrafo único-“A perda de mandato será decretada pelo COMTIBA, mediante provocação do Ministério Público, Conselheiro Tutelar, do próprio COMTIBA ou de qualquer membro da comunidade, assegurada ampla defesa” (Lei Municipal nº 9.008, 1997).

necessitarem das Políticas de Abrigamento em entidade governamental ou não-governamental.⁵⁴

Como desdobramento do processo de descentralização, flexibilização da burocracia na execução de Políticas Públicas e participação política dos Conselhos Tutelares, as Políticas de Abrigamento se apresentam como uma das diversas expressões do processo de democratização para a Infância e a Adolescência. Pela sua importância no conjunto das “Medidas de Proteção”, é que a incorporamos em nosso objeto de estudo.

As Políticas de Abrigamento, mesmo sendo uma dimensão ínfima das políticas sociais no conjunto das Políticas Públicas, podem refletir a dificuldade que o Estado brasileiro tem, em incorporar as instituições democráticas criadas no seu interior, demonstrando uma tendência para se manter centralizador.⁵⁵

O abrigo de uma criança ou de um adolescente, enfim, de um ser humano, define sobre sua vida, diferentemente de outras políticas que são direcionadas para parcelas das demandas do indivíduo.⁵⁶

Quanto mais instituições estiverem discutindo e definindo os critérios, as implicações e os resultados das Políticas de Abrigamento, maior será a possibilidade de garantir que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam preservados.

Cabe salientar que, historicamente, a Política de Abrigamento esteve centralizada político-administrativamente no âmbito do Estado, representando uma estratégia institucionalizada de repressão e confinamento de crianças e adolescentes que se apresentavam na condição de órfãos, abandonados, pobres ou “delinquentes”.

⁵⁴ Reza o Art. 101 do ECA que “verificadas qualquer das hipóteses previstas no artigo 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: 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 entidade; VIII- colocação em família substituta.

Parágrafo único. O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”.

⁵⁵ Estamos entendendo por caráter centralizador do Estado nas Políticas de Abrigamento a prática institucional de atendimento individualizante, que desloca o sujeito das condições sócio-políticas e dos arranjos societários mais amplos, em detrimento de processos coletivos que permitam a construção de projetos de vida mais solidários e emancipadores.

⁵⁶ A criança/adolescente, ao ser afastado da sua família e parcialmente da sociedade, pelo menos daqueles grupos dos quais e nos quais construía sua identidade individual, social e política, fica sujeitado diretamente às políticas do Estado, pois passa a ser tutelado, em última instância, pelo Estado.

Sob o ordenamento do Código de Menores, que, como já mencionado, tinha um caráter repressivo, a grande parte das Políticas para a Infância e a Adolescência se caracterizava pela construção de estabelecimentos em regime de internato⁵⁷, com várias denominações que revelavam a natureza do atendimento pretendido, quais sejam: Patronatos Agrícolas, Obras Sociais, Casas Correcionais, Escolas de Aprendizado, dentre outras.

Mesmo na fase considerada de maior democracia política em nosso país, que vai de 1945 a 1964, incluindo aí, as tentativas estratégicas de se consolidar um Estado de Bem-Estar Social com a ampliação de direitos sociais à classe trabalhadora, as Políticas de Atendimento ao “Menor” não só mantiveram, como fortaleceram a centralização política, financeira e administrativa dos internatos⁵⁸ existentes em todo o país.

É somente na década de 80, após 25 anos de ditadura militar (1964-1979) que, diante da emergência de movimentos sociais, ocorre “a liberalização do controle exercido pelo Estado sobre a sociedade e, principalmente, sobre as massas e organizações populares até a reconquista dos direitos de expressão, de greve, de voto, de organização” (FALEIROS, 1995, p. 75).

As mudanças políticas e econômicas globais, aliadas ao trabalho dos movimentos sociais, intelectuais, militantes partidários e Igreja, vão se refletindo em ações junto a crianças e adolescentes em forma de “Projetos Alternativos”, confrontando a estratégia de internação.

Ocorre um aumento significativo de Organizações não Governamentais (ONGs) para o atendimento de crianças e adolescentes (privilegiando empobrecidos e abandonados), forte

⁵⁷ Em geral, o ingresso no internato era precedida pela triagem na Delegacia de Polícia. Os critérios não eram claros, pois não havia muita distinção entre, por exemplo, a criança pobre e a criança que roubava ou entre essa e a órfã. O objetivo de todas as Instituições de Internamento estava voltado ao disciplinamento por meio da profissionalização (agricultura, em especial). Tendo como base a Regulamentação do Patronato Agrícola, observa-se que no interior dos Internatos, os horários eram fixados rigidamente para cada atividade, com uma rotina intensa e padronizada para todos os internos. A prática de esportes não tinha conotação de lazer, mas sim de aumentar a resistência física, no sentido de tornar os internos mais ativos para o trabalho. As medidas coercitivas envolviam “admoestação feita em particular ou em público; privação de recreio, isolamento, dentre outras” (REGULAMENTAÇÃO DO PATRONATO AGRÍCOLA, 1920, p. 18).

⁵⁸ A extinção da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA), em 1995, marca o fim de uma trajetória institucional centralizada no âmbito Federal, que teve seu início com o Serviço de Assistência ao Menor (SAM-1941), passando a denominar-se Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM-1964) e FCBIA em 1991. A característica fundamental desses três Órgãos Federais era a centralização político-administrativa e financeira, colocando Estados e Municípios em relação de dependência política e ideológica frente às diretrizes nacionais. Nesse sentido, a extinção dessa hereditariedade institucional representa, para as Políticas de Abrigamento, uma abertura para novas possibilidades de participação e exercício de cidadania para crianças e adolescentes nos Estados e Municípios.

influência da Igreja Católica por meio da Pastoral da Criança, forte apoio da Unicef⁵⁹, criação do Fórum Nacional de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente e o surgimento do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR).

A Constituição Federal de 1988, com seu eixo democrático privilegiando a liberdade e a igualdade de direitos, possibilitou a promulgação do ECA e, com isto, alterou-se a denominação da Política de Internamento para Política de Abrigamento em consonância com o caráter protetivo da normativa legal.

Com o objetivo explícito de desconstruir o modelo de internamento, as Políticas de Abrigamento passam por uma revisão político-administrativa e institucional, prevalecendo a descentralização dos atendimentos segundo critérios mais homogêneos, princípios mais democráticos, que abrem espaços para a valorização individual dentro de um projeto social coletivo.⁶⁰

Dentro destas Políticas, cabe aos Conselhos Tutelares o abrigo daqueles que dele necessitem e a fiscalização (controle), em conjunto com o Poder Judiciário e com o Ministério Público, sobre as Entidades governamentais e não-governamentais.

Os Abrigos podem ser classificados atualmente mediante três critérios: tamanho das Unidades e capacidade de atendimento, tempo de permanência da criança e especialização do atendimento oferecido.

O ECA define que o Abrigo deve oferecer atendimento em pequenas unidades, personalizado e em pequenos grupos. Em Curitiba, podemos afirmar que se aboliu definitivamente o atendimento em grandes Instituições como ocorria na década de 70.

O modelo vigente está de acordo com a regulamentação atual, ou seja, são “casas pequenas que podem abrigar até 20 crianças ou jovens, ou casas de porte médio, que poderão abrigar no máximo 35 crianças” (FCBIA, 1993, p. 30).

⁵⁹ Fundo das Nações Unidas para a Infância.

⁶⁰ Reza o Art. 92 do ECA que “as entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios: I- preservação dos vínculos familiares; II- integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem; III- atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV- desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; V- não desmembramento de grupos de irmãos; VI- evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII- participação na vida da comunidade local; VIII- preparação gradativa para o desligamento; IX- participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Parágrafo único – O dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito” (ECA).

O tempo de permanência pode ser breve ou continuado, sendo que o abrigo de permanência breve é destinado a “crianças ou jovens que permanecerão abrigados durante um período curto, que pode durar dias, horas ou meses”. E os abrigos de permanência continuada destinam-se a crianças ou adolescentes que “tendo passado por um abrigo de permanência breve, não possuem condições favoráveis à integração familiar em curto prazo, para crianças órfãs ou abandonadas que por diversos motivos, não conseguiram ainda ser colocadas numa família substituta” (FCBIA, 1993, p.31).

Quanto à especialização do atendimento, devem existir abrigos que ofereçam um atendimento especializado, destinado a crianças e adolescentes que “necessitam de atenção especializada seja por possuírem comprometimentos físicos ou mentais, por terem sofrido traumas sérios produzidos por violência sexual, maus-tratos etc., ou por terem doenças infecto-contagiosas” (FCBIA, 1993, p. 33).

Ao nível nacional, o debate atual sobre as Políticas de Abrigos é que essas não vêm recebendo o mesmo tratamento que as demais Políticas de Proteção Social, “com graves danos para a garantia, defesa, promoção e reparação dos direitos de crianças e adolescentes, que são obrigados a passar parte importante de suas vidas sob a custódia de abrigos ou entidades de abrigos, sejam elas privadas ou governamentais (...). O primeiro indicativo dessa negligência, que já se prolonga por 12 anos, é o absoluto desconhecimento sobre o tema, a população-alvo, as instituições que os assistem e os custos desse atendimento, inclusive entre os órgãos gestores das políticas sociais públicas” (SILVA, 2002, p. 2).

O que observamos, é que publicamente existe uma invisibilidade social maior das Políticas de Abrigo, quando comparadas às demais políticas de proteção. Isto é demonstrado até mesmo em nosso cotidiano ou pelos meios de comunicação, onde questões como a adoção, a exploração sexual contra crianças e adolescentes e a exploração do trabalho infantil são matérias mais frequentes de campanhas, programas e fiscalização, no Brasil e no exterior, “criando-se uma consciência nacional quanto à natureza criminosa dessas práticas” (SILVA, 2002, p.2).

Vale destacar, que a polêmica redução da idade penal vem sendo amplamente debatida politicamente, dando relevo à condição dos adolescentes que cometem ato infracional, o que levou à normatização mais rápida das práticas institucionais referentes às medidas sócio-educativas de internação, semi-liberdade, liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade.

No entanto, os Abrigos não possuem a mesma inserção na esfera pública de discussão. São políticas que possuem uma lógica diferenciada à medida que retiram os atores da arena pública, afastando-os (ou limitando a convivência) das relações sócio-políticas travadas no cotidiano societário.

Essa falta de visibilidade facilita, ainda, a apropriação de recursos públicos “para financiar a violação de direitos de crianças e adolescentes, tendo elas se tornado reféns dos abrigos, em função do valor “per capita” de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), repassados mensalmente” (MOTTI, 2002, p. 5).

A Prefeitura de Curitiba, por intermédio da Fundação de Ação Social⁶¹, mantém atualmente 08 (oito) Unidades de Abrigo Oficiais e 50 (cinquenta) Unidades Conveniadas.

O processo de Abrigamento passa obrigatoriamente por uma Central de Vagas, vinculada à FAS, onde é centralizada a oferta de vagas nos Abrigos Oficiais e Conveniados.

Todos os agentes credenciados só podem proceder ao abrigamento após contato com a Central de Vagas, que indica para qual abrigo a criança ou o adolescente deverá ser encaminhado.

A Central de Vagas possui cadastramento de todas as Unidades de Abrigo do Município e de todas as crianças e adolescentes abrigados desde 1999. Foi oficializada mediante a Portaria 01/99⁶², expedida pela Juíza do Juizado da Infância e da Juventude de então e pode ser entendida, também, como uma Central que acumula informações e administra a distribuição de vagas para abrigamento e desabrigamento de crianças e adolescentes em Curitiba.

⁶¹ Todos os programas voltados para a Infância e Juventude foram gerenciados pela Secretaria Municipal da Criança no período de 1989 a maio de 2003. Esta Secretaria foi extinta mediante reordenamento institucional e os seus programas foram incorporados pela Secretaria Municipal da Educação e Fundação de Ação Social (FAS), esta última como gestora, dentre outras, das Políticas de Abrigamento.

⁶² A referida Portaria apresenta o seguinte teor: “Que na capital do Estado do Paraná, todo e qualquer abrigamento ou desabrigamento de criança ou adolescente tutelado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente seja feito através do programa SOS Criança/ Central de vagas da Secretaria Municipal da Criança (extinta em 2003, sendo absorvidas as suas ações pela FAS), oficiando-se a todas as entidades governamentais ou não, registradas junto ao COMTIBA, mediante cópia desta Portaria, bem como a todas as Varas da Infância e Juventude do Estado do Paraná, para que tenham ciência e façam cumprir a presente Portaria. Publique-se, Registre-se. Cumpra-se” (PORTARIA nº 01/99).

CAPÍTULO III

METODOLOGIA DE PESQUISA E ANÁLISE DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA JUNTO AOS CONSELHOS TUTELARES DE CURITIBA

3.1 METODOLOGIA DE PESQUISA

O objeto de estudo desta pesquisa envolve uma complexidade de fatores e, especialmente, relações de poder. Optamos por uma metodologia de pesquisa que possibilitasse a investigação empírica de natureza qualitativa⁶³, buscando o levantamento de dados em documentos oficiais, aportes jurídico-legais e entrevistas semi-estruturadas individuais com os sujeitos significativos⁶⁴ no campo político-administrativo dos conselheiros tutelares de Curitiba.

Vale ressaltar já de início, que enfrentamos algumas dificuldades metodológicas, principalmente em relação às fontes das entrevistas, já que não vimos a possibilidade de aplicação do questionário junto a representantes da burocracia municipal, em função de restrição no repasse de informações.

Nesse sentido, para proceder ao cruzamento de dados, estaremos nos apropriando de questões relacionadas aos Conselhos Tutelares, colhidas em entrevistas realizadas junto a

⁶³ “A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1994, p. 22). Isso não significa que o instrumento para coleta de dados não possa conter perguntas objetivas. A natureza qualitativa não exclui a combinação de perguntas abertas e fechadas como técnica de pesquisa empírica.

⁶⁴ TRIVINUS (1987) trabalha o conceito de “sujeitos significativos”, entendendo-os como aqueles que detêm o conhecimento amplo e detalhado das circunstâncias que envolvem determinados aspectos da realidade social, podendo expressar o essencial e o detalhe que enriquece a compreensão de determinado objeto de estudo. Neste sentido, podemos entender como sujeitos significativos, no âmbito dos Conselhos Tutelares, aqueles conselheiros que possuem um histórico de maior participação em movimentos sociais e políticos, o que pressupõe um conhecimento ampliado das relações políticas com outras instâncias de poder. A indicação dos conselheiros mais significativos de cada regional foi feita por técnicos da FAS, por conselheiros atuais e ex-conselheiros de Curitiba.

dirigentes da extinta Secretaria Municipal da Criança, quando pesquisávamos no segundo semestre de 2002 a realidade específica dos Abrigos Oficiais do município.

O universo desta pesquisa abrange 08 (oito) Conselhos Tutelares, cada qual composto por cinco membros, somando um total de quarenta conselheiros tutelares.

Procedemos à escolha intencional de 01 conselheiro de cada Conselho como fonte de pesquisa empírica. Sendo assim, foram entrevistados 08 Conselheiros Tutelares, sendo que cada um representa um dos Conselhos existentes no Município de Curitiba, o que se apresenta como amostra representativa satisfatória para a obtenção dos dados.

Acreditamos que a amostra é significativa, por se estar buscando respostas referentes a procedimentos político-administrativos instituídos pelo Conselho Tutelar e não por procedimentos operacionais imediatos, definidos na atuação dos conselheiros individualmente. Entendemos que cada conselheiro entrevistado respondeu ao questionário de acordo com as deliberações já instituídas por seus Colegiados, o que corresponde aos subsídios necessários para a elaboração da análise dos dados.

O questionário, com perguntas fechadas e abertas, foi utilizado como técnica de coleta de informações.

Optamos por esse tipo de instrumento, pelas vantagens que os dois tipos de perguntas oferecem, ou seja, as perguntas fechadas servem de apoio facilitador, pois “as respostas são mais fáceis de codificação, o entrevistado não precisa escrever e facilitam o preenchimento total do questionário” (RICHARDSON, 1999, p. 194). Ademais, revelam as questões de ordem imediata e prática que merecem explicitação.

Por outro lado, as perguntas abertas permitiram aos conselheiros responder com mais liberdade àquelas questões que exigem aprofundamento e detalhamento para elucidar o significado de determinadas questões, possibilitando atravessar a aparência das relações político-administrativas e sociais.

Quanto a natureza da pesquisa, foram levantados dados quantitativos e dados qualitativos que não se opõem, ao contrário, articulam a complementaridade necessária ao estudo relacional.

A metodologia de análise dos dados coletados está respaldada na análise de conteúdo⁶⁵ seguindo as três etapas metodológicas para sua consecução:

1) A *pré-análise*, que consiste na “organização do material, com todos os elementos importantes para delimitar ‘problemas e perspectivas’”. A pesquisa documental foi baseada, principalmente, nas proposições para Implantação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes, elaboradas em cada Conselho Tutelar. Tivemos acesso a cinco dos oito documentos.

Não foi possível a leitura das atas de reunião dos Conselhos, pois o acesso a esse instrumento exige autorização judicial, tendo em vista a preservação da identidade de crianças e de adolescentes.⁶⁶

Os aportes legais são a principal base de sustentação na pesquisa e na análise. Estaremos utilizando fundamentalmente, os seguintes referenciais: Lei Municipal nº 9.008/97, que dispõe sobre a criação e instalação dos Conselhos Tutelares no Município de Curitiba; Resolução nº 05/2000 que aprova o Regimento Interno dos Conselhos Tutelares de Curitiba; a Lei Municipal nº 7829, que cria o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, COMTIBA, Regimento Interno desse Conselho e Resolução nº 75/2001, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – que dispõe sobre os parâmetros mínimos para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Conforme já mencionado, o questionário com perguntas abertas e fechadas, aplicado junto aos conselheiros tutelares, é o instrumento privilegiado para a coleta de dados. Entretanto, estaremos procedendo ao cruzamento desses dados com informações colhidas junto aos técnicos e dirigentes da extinta Secretaria Municipal da Criança.⁶⁷

⁶⁵ A análise de conteúdo consiste em “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens” (TRIVINUS, 1987, p. 160).

⁶⁶ Vide arts. 17, 143, 144 e 247 do ECA. Ainda que estejamos cientes das contribuições que o instrumento de pesquisa poderia fornecer, não consideramos que essa impossibilidade viesse a prejudicar a análise dos dados. Possivelmente, os conteúdos das atas iriam revelar muito mais as relações de poder internas e a atuação técnico-operativa dos conselheiros tutelares, do que as estratégias de mediação político-administrativas dos Conselhos.

⁶⁷ No decorrer do segundo semestre de 2002, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas junto aos 08 técnicos dirigentes dos abrigos oficiais e 05 dirigentes da equipe de Coordenação da extinta Secretaria Municipal da Criança. Essa pesquisa encontra-se em fase de reelaboração, mas os dados referentes aos Conselhos Tutelares estarão sendo incorporados à metodologia de análise.

Estaremos ainda incorporando a essa análise os resultados preliminares referentes ao COMTIBA, objeto de estudo parcial de pesquisa coletiva denominada “Democracia e Políticas Sociais no Paraná”.⁶⁸

A observação sistemática por meio da participação em diversos fóruns, reuniões, seminários e conferências sustentam boa parte da metodologia de análise, uma vez que a escassez de documentos disponíveis, aliada às atuais restrições da burocracia municipal, dificultaram significativamente a construção metodológica.

Utilizamos ainda, materiais publicitários institucionais da PMC, como “folders” e jornais de propaganda para confrontar determinadas situações. Devido à solicitação de sigilo por parte de alguns entrevistados (conselheiros e dirigentes) que cederam documentos internos, não estaremos divulgando as fontes de algumas informações muito válidas para a sistematização e análise dos dados. Tivemos acesso a ofícios encaminhados ao Prefeito por parte da Câmara de Vereadores e a devolutiva do Governo Municipal, relatórios de atendimentos realizados por técnicos e conselheiros tutelares, contatos informais com ex-conselheiros tutelares, contatos com técnicos de outras esferas do Poder Público, dentre outros.

2) A *descrição analítica* é a segunda fase do método de análise de conteúdo e se refere aos “procedimentos como a codificação, a classificação e a categorização dos dados”. Construímos a metodologia de pesquisa centrada em dois eixos norteadores. Cada eixo é composto por duas categorias de análise com igual denominação e com seus respectivos indicadores.

Os dados coletados são apresentados por meio de números absolutos, entendendo que essa forma de sistematização favorece a visualização dos resultados ao mesmo tempo em que ressalta a análise qualitativa.

Em relação às análises dos dados, serão eles classificados em quatro níveis de intensidade, os quais não devem ser interpretados rigidamente, mas, sim, como aproximações onde a realidade possa ser questionada. Estamos nos pautando na quantidade de

⁶⁸ Pesquisa coordenada pelo Professor de Sociologia Política, Prof. Dr. Mário Fuks, da Universidade Federal do Paraná, e que contou com o apoio parcial do CNPq. Estaremos utilizando em nossa análise, dos resultados preliminares, divulgados por um dos componentes da pesquisa, Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza, em “paper” intitulado “A política pública e o espaço democrático: o caso do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (COMTIBA)”.

procedimentos instituídos, ou seja, a frequência legitimada de ações descentralizadoras que medeiam os atores inscritos nas Políticas de Abrigamento. A frequência possibilita a análise da qualidade política das relações que incidem sobre as Políticas de Abrigamento, as quais podem ser classificadas como processos de democratização para mais ou para menos. Classificamos a democratização político-administrativa das relações entre o Poder Público e o Conselho Tutelar em:

- a) nenhum, para processos inexistentes;
- b) pouco ou baixo, para processos incipientes;
- c) médio, para processos em fase de institucionalização;
- d) muito ou alto, para processos já institucionalizados.

3) A *interpretação referencial*, como última etapa da análise de conteúdo, consiste em apoiar-se nas etapas anteriores para alcançar maior intensidade analítica. “A reflexão, a intuição, com embasamento no material empírico, estabelecem relações, aprofundando as conexões das idéias (...). Na interação dos materiais (documentos oficiais ou não e, ainda, das respostas de outros instrumentos de pesquisa) não é possível que o pesquisador detenha sua atenção exclusivamente no conteúdo manifesto dos documentos. Ele deve aprofundar sua análise tratando de desvendar o conteúdo latente que eles possuem” (TRIVINUS, 1987, p. 162).).⁶⁹

Procurando demonstrar em que medida as propostas de democratização político-administrativa estão sendo concretizadas nas relações entre o Poder Público de Curitiba e os Conselhos Tutelares, centramos o estudo em dois eixos de análise que acreditamos serem condicionantes para a democratização das relações Estado/sociedade civil:

1. institucionalização de procedimentos descentralizadores na esfera do Estado e
2. apropriação de procedimentos político-administrativos de participação e controle social por parte dos Conselhos Tutelares.

Estamos entendendo por institucionalização de procedimentos descentralizadores na esfera do Estado a capacidade do Poder Público municipal de consolidar a democratização,

⁶⁹ É importante salientar que esses dois conteúdos (manifesto e latente) não são excludentes. “O primeiro pode orientar para conclusões apoiadas em dados quantitativos(...), e o segundo abre perspectivas, sem excluir a informação estatística, muitas vezes para descobrir ideologias, tendências, etc.” (TRIVINUS, 1987, p. 162).

ampliando espaços para a flexibilização da burocracia e para a participação e controle social por parte dos Conselhos Tutelares, ou seja, “a aceitação consensual dos procedimentos políticos e das regras do jogo que a democracia institui” (MARTINS, 1994, p. 15).

Por apropriação de procedimentos político-administrativos de participação e controle social por parte dos Conselhos Tutelares, estamos entendendo o potencial político dos Conselhos Tutelares para mobilizar a flexibilização da burocracia e para se apropriar dos espaços de discussão e decisão política, ou seja, a perspectiva de instituir a democratização está voltada para a capacidade de apropriação por parte desses Conselhos, pois, “o próprio processo de participação, o processo de decisão, o processo democrático de controle social exige que as pessoas se apropriem realmente da situação concreta da cidade” (SPOSATI, 1995, p. 39).

Os dois eixos de análise serão categorizados de forma a demonstrar as relações que vêm sendo estabelecidas entre o Poder Público Municipal e os Conselhos Tutelares de Curitiba, bem como os efeitos político-administrativos que a implantação de tais Conselhos produzem, que podem caracterizar a democratização das Políticas de Abrigamento.

A análise, portanto, será realizada por meio de duas categorias que podem definir tanto o posicionamento político-administrativo do Estado, aqui representado pelo Poder Público Municipal, como o posicionamento político-administrativo dos Conselhos Tutelares, aqui representando a sociedade civil organizada:

- Flexibilização da burocracia e
- Participação e controle social.

Portanto, os eixos norteiam a análise de cada uma das esferas especificamente; entretanto, as categorias serão analisadas tanto pelo grau de abertura política na esfera do Estado como pelo grau de apropriação política por parte da sociedade civil, ou seja, à luz das propostas de democratização que o Poder Público do Município de Curitiba vem apresentando e também enquanto mobilização de procedimentos políticos por parte dos Conselhos Tutelares.

A institucionalização na esfera do Estado será analisada por meio das duas categorias de análise acima mencionadas e os seguintes indicadores, que podem ser assim visualizados:

1) Eixo: Institucionalização de procedimentos descentralizadores na esfera do Estado.

Categoria de Análise: flexibilização da burocracia.

Indicadores definidores da descentralização e flexibilização da burocracia por parte do Estado:

- discussão e troca de informações entre os Coordenadores dos Núcleos Regionais da FAS e os Conselhos Tutelares;
- repasse das informações sobre o número de vagas e frequência nos abrigos oficiais e conveniados com a PMC;
- repasse de informações sobre a demanda reprimida existente;
- repasse dos conhecimentos técnicos – capacitação dos conselheiros tutelares;
- contratação de equipe multidisciplinar para assessorar os Conselhos Tutelares;
- fornecimento da infra-estrutura necessária, como: condução, espaço físico, pessoal administrativo e material de consumo.

1.1) Eixo: Institucionalização de procedimentos descentralizadores na esfera do Estado.

Categoria de Análise: participação e controle.

Indicadores definidores do grau de abertura do Estado para a participação e controle social:

- abertura à participação dos Conselhos Tutelares na definição do orçamento da política de abrigo;
- ampliação dos canais de participação ou espaços de discussão existentes;
- permeabilidade à participação dos Conselhos Tutelares na formulação das Políticas de Abrigamento;

- abertura à participação dos Conselhos Tutelares nas discussões da aplicação do Fundo Municipal da Infância e da Adolescência - FIA;⁷⁰
- equilíbrio entre o número de Conselhos Tutelares existentes no Município e a demanda de atendimento.

O segundo eixo, referente à apropriação de procedimentos político-administrativos de participação e controle por parte dos Conselhos Tutelares, também será analisado por meio das duas categorias de análise já mencionadas e dos seguintes indicadores, ficando assim sistematizados:

2) Eixo: Apropriação de procedimentos político-administrativos de participação e controle social por parte dos Conselhos Tutelares.

Categoria de Análise: flexibilização da burocracia.

Indicadores definidores da apropriação político-administrativa por parte dos Conselhos Tutelares:

- processo de Abrigamento;
- processo de Desabrigamento;
- acompanhamento à criança e ao adolescente abrigado;
- informações à Vara da Infância e da Juventude sobre os abrigamentos e os desabrigamentos;
- avaliação dos procedimentos internos dos locais de abrigamento;
- autonomia para determinar o abrigamento e o desabrigamento.

2.1.) Eixo: Apropriação de procedimentos político-administrativos de participação e controle por parte dos Conselhos Tutelares.

Categoria de Análise: participação e controle.

⁷⁰ O Fundo Municipal da Infância e da Adolescência é uma fonte de financiamento e apoio financeiro ao COMTIBA, arrecadado mediante doações de pessoas físicas e jurídicas, para implementar Políticas na área da infância e da adolescência.

Indicadores definidores de participação e controle social por parte dos Conselhos Tutelares:

- participação nas reuniões do COMTIBA;
- controle do orçamento municipal destinado as Políticas de Abrigamento;
- definição do número de Abrigos necessários no município;
- definição dos locais onde devem ser instalados novos abrigos;
- definição da faixa etária que necessita de locais de abrigamento;
- definição das características dos abrigos, incluindo os serviços especializados;
- definição dos procedimentos internos dos locais de abrigamento;
- definição do percentual do Fundo da Infância e da Adolescência-FIA a ser destinado às Políticas de Abrigamento.

A seguir, são apresentados os indicadores de análise com as explicações pertinentes, visando a clarificar o significado e a importância de cada um deles para o desenvolvimento desta pesquisa.

1) Institucionalização de procedimentos descentralizadores na esfera do Estado.

Categoria de Análise: flexibilização da burocracia.

- Discussão e troca de informações entre os Coordenadores dos Núcleos Regionais da FAS e os Conselhos Tutelares.

As Administrações Regionais contam com Núcleos Regionais que representam diversos órgãos da PMC e estão situadas, em geral, nas Ruas da Cidadania existentes em Curitiba. O objetivo da instalação dessas Ruas, segundo fontes oficiais, foi descentralizar os serviços públicos, antes concentrados no Prédio Central da PMC.

A Fundação de Ação Social (FAS) possui uma equipe central instalada no bairro de Campo Comprido e equipes Regionais instaladas nos oito Núcleos Regionais existentes em Curitiba.

Cada Núcleo possui uma Coordenação Regional responsável por todos os serviços da FAS naquela Região. Nesse sentido, a Coordenação Regional representa a presidência da FAS nos bairros da cidade, inclusive perante os Conselhos Tutelares.

Portanto, ao nível local, os Coordenadores Regionais da FAS representam o Poder Executivo Municipal e pretendemos investigar se esses Coordenadores vêm discutindo as Políticas de Abrigamento com os Conselhos Tutelares, ou seja, se as informações específicas dessa política são repassadas e discutidas ao nível regional, de forma a caracterizar um processo de descentralização político-administrativa.

A pesquisa prevê ainda, avaliar o nível de aproximação entre a equipe central da FAS e os Conselhos Tutelares, no sentido de visualizar se a cúpula do Poder Municipal vem ampliando os espaços de discussão com as representações populares.

- Repasse das Informações sobre o número de vagas e frequência nos abrigos oficiais e conveniados com a PMC.
- Repasse de Informações sobre a demanda reprimida existente.

As informações sobre vagas e frequência dos Abrigos Municipais ficam centralizadas na Central de Vagas da FAS e interessa saber como é feito o repasse dessas informações aos Conselhos Tutelares, bem como o fluxo de informações sobre a demanda reprimida existente no Município.

Essas informações são de extrema importância para a agilização e acompanhamento dos processos de abrigamento, uma vez que mediante tais informações é que os Conselhos podem efetivamente participar na gestão das Políticas de Abrigamento.

- Repasse dos conhecimentos técnicos – capacitação dos conselheiros tutelares.

Pretendemos investigar como vem ocorrendo a capacitação dos Conselheiros Tutelares e as condições para o exercício participativo.

Nem todos os conselheiros eleitos para essa função possuem conhecimento anterior sobre a normativa jurídico-legal e institucional que especifica aquele Conselho. Por isso, segundo a Resolução nº 75/2001 do CONANDA, que estabelece os parâmetros mínimos para o funcionamento dos Conselhos Tutelares, a capacitação dos conselheiros deve ser permanente e continuada.

- Contratação de equipe multidisciplinar para assessorar os Conselhos Tutelares.

Esse indicador deverá demonstrar se os Conselhos Tutelares vêm recebendo assessoramento técnico para o exercício de suas funções. Está previsto no Art. 25 da Lei Municipal nº 9.008/97, que “os Conselhos Tutelares contarão com equipe multidisciplinar, constituída por profissionais habilitados nas áreas jurídica, de assistência social, pedagogia e psicologia, com comprovada experiência nos assuntos relacionados à criança e ao adolescente, que ficará à disposição do COMTIBA”.

É importante salientar que as atribuições do Conselho Tutelar não são restritas às Políticas de Abrigamento, o que supõe uma demanda de trabalho que exige apoio técnico em várias áreas de conhecimento.

- Fornecimento de infra-estrutura necessária, como: condução, espaço físico, pessoal administrativo e material de consumo.

Iremos investigar qual é o suporte administrativo que o Poder Executivo disponibiliza aos Conselhos Tutelares, possibilitando ou não o desenvolvimento das suas atividades com qualidade e autonomia político-administrativa.

1.1) Institucionalização de procedimentos descentralizadores na esfera do Estado.

Categoria de Análise: Participação e Controle.

- Abertura à participação dos Conselhos Tutelares na definição do orçamento da política de abrigo.
- Abertura à participação dos Conselhos Tutelares nas discussões da aplicação do FIA – Fundo Municipal da Infância e da Adolescência.

Somente é possível vislumbrar-se uma democratização real se a participação social incluir a participação política, ou seja, a participação nas decisões públicas e o controle social sobre o gasto público.

Nesse sentido, é de fundamental importância investigar em que medida o Poder Executivo é permeável à participação efetiva dos Conselhos Tutelares nas definições orçamentárias. Em outras palavras, em que medida os Conselhos Tutelares participam na definição da agenda política municipal.

- Ampliação dos canais de participação ou espaços de discussão existentes.

Esse indicador não se refere somente a espaços comunitários de participação e discussão de questões relacionadas à Infância e à Juventude, mas, sobretudo, de canais formais articulados pelo Poder Público para a participação do Conselho Tutelar na definição da agenda das Políticas para a Infância e a Adolescência, dentre as quais as Políticas de Abrigamento. O que intencionamos investigar, é o protagonismo dos Conselhos Tutelares na participação e discussão da problemática infanto-juvenil em espaços privilegiados de interlocução que, anteriormente, eram destinados à burocracia municipal.

- Permeabilidade à participação dos Conselhos Tutelares na formulação das Políticas de Abrigamento.

A formulação das Políticas de Abrigamento, para se caracterizarem como descentralizadas e democráticas, exige a participação dos órgãos governamentais e não governamentais. O COMTIBA, enquanto Conselho paritário, contempla essa composição de forças. No entanto, pretendemos analisar se os Conselhos Tutelares vêm tendo a oportunidade real de apresentar ao Poder Público a realidade social que a sua atuação local permite conhecer.

- Equilíbrio entre o número de Conselhos Tutelares existentes no Município e a demanda de atendimento.

A previsão legal é de que os Municípios possuam 01 (um) Conselho Tutelar para cada 200.000 (duzentos mil) habitantes. Atualmente, Curitiba possui uma população de aproximadamente 1.700.000 habitantes e 08 (oito) Conselhos Tutelares. No entanto, a distribuição urbana acaba por concentrar um contingente populacional maior em determinadas regiões e queremos avaliar se essas demandas estão além da determinação legal.

2) Apropriação de procedimentos político-administrativos de participação e controle social por parte dos Conselhos Tutelares.

Categoria de Análise: flexibilização da burocracia.

- Processo de Abrigamento.
- Processo de Desabrigamento.

Os processos de abrigamento e desabrigamento exigem, por parte dos Conselhos Tutelares, uma gama variável de procedimentos, que se pretendem protetivos e educativos. Trata-se de uma política que necessita de recursos, muitas vezes emergenciais, e, ainda, grande competência técnico-operacional para que não se cometam falhas irreparáveis na construção social dos sujeitos envolvidos.

Objetivamos, com esse indicador, analisar de que forma os Conselhos Tutelares vêm se apropriando dessa função tutelar, antes destinada à esfera jurisdicional, e em que medida a descentralização realmente vem possibilitando processos de abrigamento mais democráticos para a infância e a adolescência.

- Acompanhamento à criança e ao adolescente abrigado.

O acompanhamento à criança, ao adolescente e às suas famílias é um dos procedimentos indispensáveis para a democratização dessa política, uma vez que tem um caráter educativo e define, de certa forma, as possibilidades de desabrigamento e retorno familiar. Como vem ocorrendo esse acompanhamento e quais os resultados socializadores que são produzidos? A democratização dessa política caminha na direção oposta aos procedimentos anteriores à emergência do ECA, que preconizavam a manutenção da criança e adolescente no abrigo. Este paradigma já possui outra re-significação? É o que pretendemos demonstrar.

- Informações às Varas da Infância e da Juventude sobre os abrigamentos e desabrigamentos, bem como o fluxo de informações ao Ministério Público.

Não sendo um órgão jurisdicional, ou seja, o Conselho Tutelar não é parte integrante do Poder Judiciário, deve, enquanto órgão garantidor de direitos, zelar pelo não arbítrio das leis e manter com as Instituições Judiciárias um fluxo de informações que agilize e promova maior eficácia dos serviços prestados, incluindo aí, os princípios democráticos de equidade e justiça social para crianças e adolescentes.

Nesse aspecto, esse indicador nos possibilitará analisar se o Conselho Tutelar está ocupando esse espaço legal, que lhe permite, inclusive, representar junto ao Ministério Público as omissões do Estado, da sociedade e da família quando do não cumprimento das suas obrigações.

➤ **Avaliação dos procedimentos internos dos locais de abrigamento.**

Os locais de abrigamento mantêm uma dinâmica interna planejada e administrada pelo Poder Executivo, que deve contar com a participação e fiscalização do Conselho Tutelar, uma vez que esse Conselho, por ser Tutelar, tem a responsabilidade pelo bem-estar dos sujeitos abrigados. Como é realizada a avaliação dos procedimentos internos dos locais de abrigo? Trabalham com princípios de liberdade e igualdade previstos na democratização política do Estado? São respostas que esse indicador poderá revelar.

➤ **Autonomia para determinar o abrigamento e o desabrigamento.**

Sendo um órgão autônomo, o Conselho Tutelar não se subordina a nenhuma instância do Poder Público, somente à Lei (Constituição Federal e ECA), que é a base de sua autoridade pública. Como exerce a sua autonomia junto às políticas de abrigamento? Com esse indicador investigaremos, especialmente, se essa autonomia é exercitada pelos Conselhos Tutelares ou se persiste uma relação de dependência com o Poder Público Municipal.

2.1) Apropriação de procedimentos político-administrativos de participação e controle social por parte dos Conselhos Tutelares.

Categoria de Análise: Participação e Controle.

➤ **Participação nas reuniões do COMTIBA.**

Estamos entendendo que na relação com o Poder Executivo Municipal, o COMTIBA tem dificuldades de fazer valer a sua autonomia, reproduzindo uma situação política em que os dirigentes político-administrativos mantêm uma vantagem nas decisões em prol dos seus

interesses. Na relação de forças, o Poder Executivo tem conseguido submeter o COMTIBA às suas decisões, haja vista “a baixa capacidade de exercer o papel de controlador público (...) e ter um funcionamento determinado em grande parte pelo padrão de comportamento da elite local, distanciando-o da definição de arena de democracia participativa” (SOUZA, 2002, p. 22).

Num contexto em que o Poder Executivo local utiliza o Conselho de Direitos da Infância e Adolescência como instrumento garantidor das suas próprias deliberações, vale investigar em que medida os Conselhos Tutelares vêm se apropriando do espaço de discussão e negociando junto ao COMTIBA as suas propostas político-administrativas, ainda que muitas vezes não correspondam aos interesses do poder dominante.

- Controle do orçamento municipal destinado às Políticas de Abrigamento.
- Definição do percentual do FIA a ser destinado às Políticas de Abrigamento.

Acreditamos com esses indicadores, levantar o processo de inserção dos Conselhos Tutelares nas definições do gasto público junto às Políticas de Abrigamento.

Se por um lado o Poder Executivo local pode ou não estar flexibilizando a participação da sociedade civil nas questões orçamentárias, por outro lado é necessário investigar os movimentos de luta por parte dos Conselhos Tutelares, para garantir a sua participação.

Não basta colher dados, mediante a análise do 1º Eixo, referentes à ampliação dos canais participativos por parte do Poder local. É importante considerar, também, as relações que o Conselho Tutelar estabelece, participando de forma ativa ou passiva nos espaços possíveis.

- Definição do número de abrigos necessários no Município.
- Definição dos locais onde devem ser instalados novos abrigos.
- Definição da faixa etária que necessita de locais de abrigamento.

Os três indicadores remetem à mesma investigação, ou seja, à participação dos Conselhos Tutelares na formulação e no controle das Políticas de Abrigamento, incluindo aqui, a autodeterminação dos Conselhos Tutelares enquanto órgãos autônomos. A síntese

analítica que buscamos alcançar com as variáveis desses indicadores, é o nível de participação política ativa que os Conselhos Tutelares já consolidaram em seu processo de legitimação social.

- Definição das características dos abrigos, incluindo os serviços especializados.

Além das qualidades previstas acima, esse indicador tem a peculiaridade de demonstrar se os Conselhos Tutelares estão se mobilizando para garantir os serviços especializados que muitas crianças e adolescentes necessitam, tais como: drogadição, violência sexual, não separação de grupos de irmãos, portadores de necessidades especiais, dentre outros.

- Definição dos procedimentos internos dos locais de abrigamento.

Se pudermos constatar que os Conselhos Tutelares avaliam os procedimentos internos dos locais de abrigamento, como está previsto na análise do 1º Eixo, é importante conhecermos os encaminhamentos feitos mediante tais avaliações. Qual é a interferência dos Conselhos Tutelares diante de possíveis irregularidades? Tomam a frente de situações internas muitas vezes equivocadas? É o que procuraremos desvelar por meio deste indicador.

3.2 PODER PÚBLICO, CONSELHOS TUTELARES, POLÍTICAS DE ABRIGAMENTO: UMA ANÁLISE

Os dados coletados serão analisados à luz da construção metodológica descrita anteriormente. A análise está pautada no pressuposto de que políticas descentralizadoras ocorrem na medida em que novos atores políticos encontram espaços de participação e, simultaneamente, conquistam por meio de sua própria prática sócio-política, reconhecimento público e institucional.

Dentre as variáveis apontadas como elementos condicionantes para a democratização/descentralização político-administrativa, é importante lembrar que a opção pela flexibilização burocrática, enquanto primeira categoria de análise, está voltada para a importância da função mediadora que reveste a burocracia pública no processo de descentralização político-administrativa previsto na Constituição Cidadã.

Acreditamos que a força da burocracia institucional somente será flexibilizada mediante um posicionamento político-crítico e ativo dos atores que representam a sociedade civil, ou seja, trata-se de uma dinâmica relacional, em que a análise deve estar centrada na correlação de forças que emerge das relações entre o Poder político local e, no caso deste estudo, os Conselhos Tutelares, buscando responder de que forma as propostas democráticas inscritas nos conselhos gestores, em particular no Tutelar, se realizam em Curitiba.

Vale salientar que os Conselhos Tutelares são organizações recentemente criadas e ainda que a autonomia, participação política e o controle social estejam presentes no estatuto legal, não podemos esquecer que esses Conselhos, por seu caráter fortemente político, mantêm grande aproximação político-administrativa com o Poder Público.

Nas eleições para composição dos Conselhos Tutelares vislumbraram-se aspectos que podem demonstrar essa aproximação. Ao enfocarmos o último processo eletivo realizado no ano de 2000, podemos verificar a grande influência da então Secretaria Municipal da Criança na reeleição de alguns conselheiros. Isto pode ser observado pelos recursos, como: veículos cedidos pelo aparato municipal para o transporte de eleitores vinculados a alguns conselheiros de interesse dessa esfera de poder, mobilização de vereadores da base aliada do Governo para captação de recursos de campanha para determinados conselheiros, confecção de “santinhos”, apoio a determinados candidatos com a promoção de reuniões nas Ruas da

Cidadania, dentre outras estratégias que configuram a criação de laços políticos entre o Poder Público e os Conselhos Tutelares em nosso Município.

Houve, também, uma movimentação junto à Câmara de Vereadores por parte dos próprios candidatos, em busca de apoio político no período de suas campanhas eleitorais, o que acaba vinculando grande parte dos conselheiros eleitos na rede do clientelismo, tão presente nas construções políticas em nosso país.

Essa cultura de favorecimentos clientelistas fortalece a burocracia pública na medida em que enfraquece a autonomia, a participação e o controle por parte da sociedade civil. É uma relação de troca que potencializa os núcleos onde o poder já está institucionalizado, o que pode dificultar a inserção de novos atores na arena de decisões políticas.

Nesse sentido, elegemos a participação e o controle político como segunda categoria de análise, categoria voltada para o desvelamento da relação que vem sendo estabelecida entre o Poder Público local e os Conselhos Tutelares enquanto disputa pelo poder decisório junto às Políticas de Abrigamento. A articulação dos dados coletados nesta categoria, com os dados referentes à categoria flexibilização da burocracia, permitirá detectar e analisar os condicionantes que ampliam ou reduzem o grau de democratização/descentralização político-administrativa junto às Políticas de Abrigamento em nosso Município.

Por um lado, ao inscrevermos a participação e o controle na perspectiva da democracia participativa, “é importante observar que o 'ethos' burocrático entra em conflito com qualquer forma de representação política e não apenas contra a democracia participativa” (PERISSINOTTO, 2003)⁷¹, preconizada na proposta de democratização política da Constituição Cidadã.

Nesse aspecto, os estudos sociológicos sobre a burocracia estatal confirmam a dificuldade da burocracia em incorporar novos atores na arena política, criando, pelo contrário, dispositivos para manter a centralização das decisões públicas.

Por outro lado, ao adotarmos a perspectiva da democratização participativa, estamos admitindo critérios baseados na pluralidade dos atores envolvidos nas decisões públicas e a presença de conflitos na agenda política que possam ser negociados por meio de consensos legítimos, ou seja, participação política em igualdade de condições no acesso à esfera pública de decisões e liberdade de expressão como tentativa de convencimento político.

⁷¹ Professor Dr. Renato Perissinotto da Universidade Federal do Paraná. A citação é referente às orientações fornecidas na Banca de Qualificação desta Dissertação em agosto de 2003.

Sendo assim, ao delimitarmos o objeto de estudo, optamos pelas relações entre a burocracia municipal e os Conselhos Tutelares, entendendo previamente que o “ethos” burocrático é um estudo clássico nas Ciências Sociais; entretanto, não tínhamos conhecimento dos rebatimentos promovidos por aqueles Conselhos no enfrentamento de situações político-administrativas que, muitas vezes, contradizem a sua autonomia. É o que procuraremos apresentar e analisar neste estudo.

A despeito da metodologia utilizada, foram aproveitados os contatos realizados com os diversos conselheiros que estavam presentes nos Conselhos Tutelares e, a título de especulação, fizemos uma consulta que envolveu um número de 20 (vinte) conselheiros, cujo objetivo foi levantar os recursos individuais e os recursos subjetivos dos 40 (quarenta) conselheiros existentes. Os recursos individuais e os recursos subjetivos devem ser entendidos como as aquisições político-econômico-sociais e culturais de cada um deles ao longo de suas trajetórias sócio-políticas. É importante investigar o efeito dos recursos adquiridos no atual posicionamento político dos Conselhos Tutelares.

Tais dados preliminares permitiram elaborar uma caracterização dos atuais conselheiros tutelares de Curitiba, que, baseada em uma amostra de 20 conselheiros, possibilitou sistematizar as questões referentes ao universo dos 40 conselheiros tutelares existentes no Município.

Observe-se que para as questões mais concretas, como idade, sexo, candidatura e escolaridade, foi possível coletar os dados da totalidade dos conselheiros. Para as demais questões, baseamo-nos na amostra acima mencionada.

No que se refere ao processo eleitoral, foi possível constatar que dos 40 conselheiros tutelares eleitos no último pleito, 28 foram reconduzidos. Isto significa que somente 12 dos atuais conselheiros poderão se recandidatar nas próximas eleições, que irão ocorrer em novembro do presente ano. Os Conselhos Tutelares, na gestão 2004/2007, serão compostos por, no mínimo, 28 novos conselheiros.

Dos atuais 40 conselheiros tutelares, 36 são do sexo feminino, com uma média de idade de 42.7 anos. Possuem, em sua maioria (25), o nível de escolaridade referente ao 2º grau completo e, em menor número, porém não menos significativo, o nível universitário completo ou em andamento (13). Dos demais, um possui o 1º grau completo e um o 1º grau incompleto (nível de instrução correspondente ao antigo primário).

Veja-se que para os padrões brasileiros, a maioria dos conselheiros pertence a um segmento cultural privilegiado. O acesso à universidade lhes permite a aquisição de recursos individuais que os aproximam mais da elite política e cultural do que do saber propriamente popular.⁷²

Interessante foi constatar que a ampla maioria dos conselheiros é egressa da área da Educação, como educadores sociais ou professores. Os demais são autônomos, religiosos e de outras atividades, tais como: decoração, artes, advocacia, exército e comércio. Dentre todos, 13 são funcionários públicos municipais ou estaduais.

Um dos critérios exigidos para a candidatura a conselheiro tutelar é ter experiência anterior com crianças e adolescentes. Pelos resultados apresentados na questão “participação em movimentos religiosos”, foi possível deduzir que a aproximação dos conselheiros com a área da infância e da adolescência é fortemente marcada pela participação em movimentos ligados à Igreja, pois dos 20 conselheiros entrevistados, 16 afirmam ter participação anterior ou atual em movimentos religiosos. Destes, a predominância reside na religião católica (11), seguida pela evangélica (4) e espírita (1).

É plausível supor que persiste, de certa forma, a tradição assistencial que vincula a questão da Infância e da Adolescência aos preceitos caritativos da Igreja. Obviamente, não estamos afirmando que os conselheiros tutelares pautam suas ações em aspectos caritativos; todavia, seus recursos subjetivos podem ser, em alguns momentos, fortemente marcados por concepções humanistas no sentido da “boa ação” que caracteriza a visão filantrópica da área social, ou seja, pretensamente despolitizada.

A renda familiar dos 20 conselheiros que contatamos varia de acordo com a seguinte classificação: até R\$ 1.000,00 um total de 06 dos conselheiros; entre R\$ 1.000,00 e R\$ 2.000,00 aparecem 10 conselheiros e com uma renda acima de R\$ 2.000,00 temos, como resultado, 04 conselheiros.

Novamente aqui temos um índice elevado de conselheiros *mais próximos* dos patamares que caracterizam a elite política. Surpreendentemente, observa-se que, numa amostra de 20

⁷² Segundo fontes do IBGE, somente “20,1% de homens e 23,2% de mulheres estudam 11 anos ou mais”. Isto nos remete a inserção de um número significativo de conselheiros tutelares num segmento privilegiado de indivíduos que têm acesso ao nível universitário, se comparado aos demais 79.9% e 76.8% de indivíduos que encerram seus estudos no nível fundamental ou médio.

conselheiros, 14 possuem uma renda familiar acima de R\$ 1.000,00, o que os situa em uma posição sócio-econômica privilegiada para os padrões da população brasileira.⁷³

A combinação da renda familiar superior a R\$ 1.000,00 e o acesso à universidade que caracteriza um número significativo de conselheiros (12), aproxima-os muito mais dos patamares da elite política, o que é muito importante, porque pode credenciá-los a atuar em condições de igualdade no jogo de forças que se estabelece entre os Conselhos Tutelares e o Poder Público local.

Em outras palavras, podemos acreditar que esses atores estejam aparelhados com recursos que permitem visualizá-los com uma certa igualdade de condições para participarem da agenda política de discussões e deliberações na área da Infância e da Adolescência.

Podemos combinar, ainda, o número elevado de conselheiros, dentre os 20 entrevistados, que participam ou participaram de movimentos políticos (13) e aqueles que atualmente são filiados em algum partido político (11). Entretanto, a participação em outro Conselho político, municipal ou estadual, apresenta-se reduzido (4), havendo predominância absoluta na participação em Conselhos Locais de Saúde.

Veja-se que é significativo o número de conselheiros que atua ou atuou em movimentos comunitários, especialmente movimentos da Igreja, como já mencionamos. No conjunto dos movimentos sociais desencadeados na década de 1980, a arena da saúde vem obtendo conquistas por meio de processos muito mais combativos e não necessariamente vinculados à Igreja. Contudo, não podemos desconsiderar que, mesmo atuando em movimentos sócio-políticos mais próximos à questão da caridade do que à questão de direitos, a experiência que muitos conselheiros tutelares adquiriram com tal militância, também está inscrita nos recursos subjetivos que são mobilizados para uma atuação política criativa. Trata-se de uma aquisição política, onde é possível se vislumbrar a articulação de estratégias que garantam mínimos políticos nos embates estabelecidos.

⁷³ Estamos somente fazendo uma aproximação empírica, baseando-nos em fontes do IBGE que afirmam que 63,6% da população brasileira percebem uma remuneração equivalente a 03 (três) salários mínimos, 10,9% de 03 (três) a 05 (cinco) salários mínimos, 7,7% de 05 (cinco) a 10 (dez) salários mínimos, 3,3% de 10 (dez) a 20 (vinte) salários mínimos e 1,4%, mais de 20 (vinte) salários mínimos. Sem rendimentos encontramos 11,7% e 1,4% sem declaração. A caracterização sócio-econômico-educacional dos conselheiros exigiria maior aprofundamento, mas o que nos interessa neste momento, são as condições objetivas e subjetivas que caracterizam esses conselheiros, no sentido de estarem em condições próximas de igualdade sócio-econômica-cultural com a fração da elite dominante.

Resta verificar se esses recursos vêm produzindo algum efeito na arena política como força de contraposição aos recursos estratégicos de poder engendrados pela burocracia municipal.

É importante observar, ainda, que a composição dos Conselhos Tutelares de Curitiba não se apresenta na perspectiva da pluralidade democrática, uma vez que não contempla uma diversidade econômico-social, prevalecendo a eleição de atores com recursos individuais mais elitista e mais homogêneos. Confirme-se essa constatação pela existência, dentre os 40 conselheiros, de somente 02 possuírem um grau de escolaridade referente ao 1º grau, e na amostra de 20 conselheiros, temos uma minoria de 06 conselheiros com renda familiar até R\$ 1.000,00. São dados que permitem deduzir que os conselheiros tutelares eleitos em Curitiba confirmam a tradição da elite política local em reproduzir padrões elitistas em seus processos eletivos.

A partir dessa breve caracterização, aplicamos o questionário principal junto a 08 (oito) conselheiros tutelares, os quais forneceram as informações político-administrativas necessárias à elaboração do relatório de pesquisa, que apresentaremos segundo os eixos e as categorias de análise já explicitados na metodologia de pesquisa.

3.2.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DESCENTRALIZADORES NA ESFERA DO ESTADO

CATEGORIA DE ANÁLISE: FLEXIBILIZAÇÃO DA BUROCRACIA

Com essa categoria pretendemos demonstrar se há flexibilização por parte da burocracia municipal, no sentido de negociar o processo de descentralização político-administrativa, uma vez que, mediante tal descentralização, os Conselhos Tutelares ampliam suas possibilidades de reconhecimento público e, conseqüentemente, de legitimação da sua autoridade e autonomia política.

A flexibilização das relações entre a burocracia e outros organismos teria no repasse de informações uma das questões mais importantes. Nesse sentido, a realização de reuniões ou encontros para discussão de procedimentos e troca de informações assume um caráter descentralizador na medida em que agrega os atores envolvidos, ao mesmo tempo em que

proporciona a emergência de contradições e conflitos passíveis de negociações e consensos, consolidando progressivamente uma arena mais participativa e mais democrática.

Com relação à criação de espaços de discussão e troca de informações, o que observamos é que os coordenadores regionais dos Núcleos da FAS, em sua maioria, não têm uma agenda sistemática de reuniões com os Conselhos Tutelares. As reuniões são esporádicas, de acordo com a realidade de cada regional. O que constatamos como aspecto comum a todas as regionais, é que os assuntos discutidos são sempre voltados para aspectos administrativos, ou seja, não existem reuniões periódicas e agendadas que possam caracterizar uma articulação política entre as duas esferas e que possibilite a troca de informações necessárias para a construção de projetos integrados.

Com relação à Política de Abrigamento, a totalidade dos entrevistados afirma que a discussão entre os dirigentes locais e conselheiros acontece somente mediante denúncias contra Unidades de Abrigo. Em geral, essas denúncias são voltadas a unidades conveniadas e exigem definições sobre o fechamento ou não do local. Está em jogo, também, a verba sobre um valor “per capta” repassado pelo Poder Executivo para a unidade que está sendo avaliada. Mais esporádicas ainda são as reuniões entre a Coordenação Central da FAS e os Conselhos Tutelares, as quais também se restringem a aspectos administrativo-burocráticos, corroborando a relação institucional centrada meramente nessas questões.

Sintetizando os dados coletados, podemos constatar a inexistência de discussões mais amplas entre os dirigentes da FAS e os Conselhos Tutelares. Inclusive, um conselheiro chega a afirmar que não tem recordação de ter:

“discutido nenhuma vez, especificamente, as Políticas de Abrigamento com a FAS; só somos chamados quando é para compor uma equipe que vai avaliar denúncias contra algum Abrigo”.

Outro faz a seguinte afirmação:

“só discutimos aspectos administrativos e eles fazem alguns repasses de informações gerais”.

Observe-se a dificuldade de intercâmbio entre a burocracia da FAS e os Conselhos Tutelares, reduzindo as possibilidades de interlocução para a construção de consensos, pactos políticos e projetos coletivos para as Políticas de Abrigamento. As informações que poderiam subsidiar projetos mais dinâmicos para a população infanto-juvenil se diluem no cotidiano de

ambas as esferas, fragmentando ações que, se trabalhadas conjuntamente, abririam novas perspectivas democráticas.

As entrevistas e os documentos consultados revelam, também, a existência de dificuldades no repasse de informações sobre o número de vagas e frequência dos Abrigos municipais. Para melhor compreensão, explicaremos como se processa a política de encaminhamento de crianças e adolescentes a um abrigo municipal.

A administração das vagas existentes nos abrigos municipais, oficiais e conveniados, é de responsabilidade da Central de Vagas vinculada a FAS/SOS, que repassa as informações aos Conselhos Tutelares por meio de relatório estatístico mensal. Esse relatório é extremamente detalhado no que se refere aos números de abrigamentos e desabrigamentos realizados, apontando para cada Conselho os dados referentes à sua área de abrangência. Entretanto, não aprofunda outras informações, como a natureza dos abrigamentos, a realidade de outras áreas de abrangência, os encaminhamentos realizados ou a demanda reprimida.

Diante da necessidade de abrigamento, portanto, o Conselho Tutelar deve ter a autorização da Central de Vagas. É somente no momento em que mantém contato com esse órgão que o conselheiro toma ciência das possibilidades frente a sua solicitação.

Outro componente que dificulta o acesso às informações é a falta de uma definição concreta quanto a Política de Desabrigamento, pois nem sempre esse procedimento é informado aos conselheiros, promovendo uma distorção no controle do processo. Segundo informações:

“já ocorreram desligamentos sem nos avisarem, tanto por parte do Juizado como por parte do próprio Abrigo”.

Observe-se que, ainda que exista um controle dos abrigamentos por parte da Central de Vagas, 05 dos representantes entrevistados apontam para a existência de desabrigamentos não oficializados, especialmente nos abrigos conveniados, os quais nem sempre informam a situação imediatamente ao Conselho Tutelar, destituindo a autoridade do Conselho e até mesmo do JIJ.

Os conflitos ficam visíveis na fala de um dos dirigentes técnicos da FAS:

“existem crianças que já poderiam ser desabrigadas há muito tempo e os Conselhos Tutelares alegam que não têm tempo”.

Por sua vez, na ótica de um conselheiro:

“não querem abrir novos abrigos, então, querem só que a gente desabrigue”.

Podemos constatar que a Política de Desabrigamento é um grande catalisador de conflitos na relação entre o Poder Executivo e os Conselhos Tutelares; entretanto, esses conflitos não adquirem visibilidade pública.

Em Curitiba, existem dificuldades em precisar a demanda reprimida com relação à necessidade de abrigamento, tanto ao nível das regionais como ao nível municipal. Os órgãos que podem proceder ao abrigamento são: o Juizado da Infância e da Juventude (JIJ), o SOS Criança e o Conselho Tutelar (sempre acionando a Central de Vagas, muito embora o JIJ possa determinar o encaminhamento para qualquer abrigo municipal). O que observamos, é que mesmo que os abrigamentos sejam registrados na Central de Vagas, a dinâmica dessa política é muito intensa e o dispositivo de controle existente não assegura plenamente a exatidão dos dados.

Mister se faz ter presente que as necessidades de abrigamento em grande número ocorrem em situações emergenciais e nem sempre há vagas para esse atendimento. O Poder Executivo, juntamente com o Poder Judiciário, criou um sistema que não possibilita o acesso permanente por parte do Conselho Tutelar a informações quanto aos locais de abrigo e ao número de vagas existentes.

Não obstante a Central de Vagas organize a distribuição de crianças e adolescentes entre os abrigos existentes, o que dificulta o abrigamento ilegal, os Conselhos Tutelares acabam prejudicados no domínio que deveriam ter do processo, pois somente podem estimar a demanda da necessidade de abrigamentos em sua área de abrangência, baseando-se nas dificuldades da Central de Vagas em atender às suas solicitações.

As observações sistemáticas e a fala de alguns agentes de saúde nas reuniões da “Rede de Proteção” apontam para a existência de situações em que, principalmente o adolescente, fica aguardando vários dias por uma vaga, o que demonstra que o número de vagas é insuficiente diante das necessidades e ainda, que os conselheiros tutelares nem sempre exercem as suas prerrogativas de “requisitar serviços públicos”. Segundo os relatos dos conselheiros:

“temos uma criança que está esperando há uma semana, sei que não existe vaga nos abrigos e se é para irmãos, pior ainda”,

Ou então:

“já tivemos mais de um adolescente que ficou vinte e quatro horas sedado na Unidade de Saúde esperando uma vaga em abrigo”.

Se analisarmos a posição dos Conselhos Tutelares na relação com Central de Vagas, que também se caracteriza como uma central de informações, podemos supor, que é uma relação permeada por conflitos, porém, baseada no crédito pessoal entre os atores envolvidos. Segundo informações colhidas junto a um dirigente da FAS:

“quando os Conselhos Tutelares foram criados, complicou ainda mais a situação dos Abrigos, porque eram leigos e queriam abrigar todas as crianças (...) hoje, acatam bem as orientações”.

Há uma passividade nesse processo que amortece a prerrogativa tutelar de negociar e/ou requisitar vagas para o abrigamento de crianças e adolescentes. No dizer de um dos conselheiros entrevistados:

“é uma política que nem adianta requisitar porque as vagas, simplesmente, não existem”.

Em verdade, o vínculo de subordinação institucional existente entre a Central de Vagas e a FAS, acaba caracterizando esse órgão como um dispositivo de fortalecimento do poder burocrático, que assegura a manipulação dos recursos e da publicidade de suas ações, centralizando as informações.

A centralização das informações apresenta-se, então, como uma preservação da autoridade burocrática, em nome do “sigilo” dos dados referentes à demanda de vagas no município. Observe-se, entretanto, que diante da inexistência de vagas, o Conselho Tutelar teria a função de requisitar⁷⁴ a ampliação do número de vagas. Persistindo essa demanda, o canal reivindicatório seria representar junto ao Ministério Público as várias situações em que crianças e adolescentes não são atendidos. A inexistência da publicidade dessas informações dificulta a prerrogativa de requisitar conferida ao Conselho Tutelar, comprometendo o processo de descentralização.

Outro indicador de análise sobre a ocorrência ou não de flexibilização da burocracia no conjunto de fatores que implicam no repasse de informações está relacionado com a capacitação dos Conselhos Tutelares.

⁷⁴ Segundo o jurista Paulo Afonso Garrido de Paula, “requisição significa ordem, razão pela qual implícito o dever de obedecer. Tal poder advém da lei e somente pode ser utilizado naqueles casos expressamente previstos no ECA. Esclareça-se, também, que é mister aferir a possibilidade de cumprimento da ordem, pois ninguém está obrigado ao impossível. Convém que a requisição seja utilizada depois de esgotadas as tentativas amigáveis para a solução dos conflitos e verificada a possibilidade de cumprimento da obrigação”.(GARRIDO DE PAULA, 1993, p.11).

Segundo a Lei Municipal nº 9.008/97, cabe ao COMTIBA a responsabilidade apenas pela capacitação inicial dos conselheiros eleitos a cada mandato. “Os conselheiros tutelares, antes da posse, participarão, obrigatoriamente, de curso de capacitação promovido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba” (LEI MUNICIPAL nº 9008/97).

A partir dessa capacitação, ficam os conselheiros à mercê das determinações da PMC. A participação em cursos e seminários não está relacionada diretamente às questões pertinentes ao funcionamento dos Conselhos. Ademais, qualquer participação em eventos que envolva ônus, passa pelo crivo da FAS que, conforme seu entendimento, libera verba ou não.

Ao que tudo indica, o treinamento básico previsto em lei não apresenta os conteúdos mínimos recomendados, pois alguns conselheiros alegam que:

“o primeiro treinamento até que foi bom porque era o primeiro, mas o segundo... mandaram os conselheiros novos ficarem nos Conselhos por um mês, para ver como que era... eu não acho que isto é um treinamento”.

Diante disto, os conselheiros participam de cursos promovidos por outros Órgãos, como, por exemplo, pelo Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), realizado em 2002, com duração de 06 meses, não havendo previsão para a realização de novos cursos, treinamentos ou participação em seminários.

Ao computarmos os dados sobre a capacitação dos conselheiros ao longo dos 06 anos de mandato, é possível argumentar que o Poder Executivo, além de alguns cursos ou encontros, constantemente ofereceu a possibilidade aos Conselheiros Tutelares de participarem de eventos promovidos pela então SMCR para os seus funcionários.

Os documentos analisados, entretanto, apontam para um descontentamento por parte dos conselheiros, demonstrando que tais ofertas não contemplaram as suas necessidades, muitas vezes denotando uma tendenciosidade quanto às informações.

Os conselheiros afirmam que os conhecimentos adquiridos na totalidade dos cursos de capacitação foram principalmente voltados para os conteúdos do ECA, violação de direitos, sexualidade, drogadição, violência doméstica e políticas sociais existentes; porém, são temas previamente definidos pelos organizadores. Além disto, os cursos são ministrados por professores, promotores e técnicos da área social que nem sempre conhecem a realidade

infanto-juvenil. Afirmam, ainda, que os palestrantes são escolhidos, em geral, por terem um discurso que favorece a Instituição:

“Eles escolhem quem eles sabem que não vão nos orientar para ir contra eles”.

Podemos considerar que, por parte da burocracia municipal, os processos de capacitação, em grande parte, promovem a ampliação do conhecimento dos Conselhos Tutelares; entretanto, não são processos de capacitação construídos nas necessidades específicas dos conselheiros, mas um aproveitamento do que a burocracia promove para os seus funcionários.

Não obstante os conselheiros tutelares apontem como proveitoso o curso oferecido pelo CEDCA em 2002, não demonstraram, em nossa pesquisa, firmeza técnico-operacional junto às Políticas de Abrigamento. Quanto a este procedimento, a maioria fez questão de enfatizar:

“só abrigamos em último caso”.

Mas, contraditoriamente, em dois Conselhos os entrevistados apontaram para a necessidade de alguns abrigamentos por extrema pobreza.

“Na falta de políticas junto às famílias, sei que não é recomendado, mas já abriguei mais de uma criança por medo que morressem de fome”.

Essas situações são de conhecimento da Central de Vagas, onde um dos técnicos afirma que:

“existem crianças abrigadas só por carência pelo Conselho Tutelar, por uma questão cultural”.

Podemos inferir que, até o presente momento, os conselheiros não elaboraram uma fundamentação ético-política em que diferentes aspectos estejam inter-relacionados, ou em que condições mais subjetivas sejam as determinantes. Por exemplo, ao se referirem a “situação de risco”, reproduzem com exatidão os conceitos apresentados no ECA, como violência física grave, abuso sexual, abandono e outras. Mas quando se trata de atendimentos em que a combinação de pequenos abusos configuram a necessidade do afastamento familiar, obtivemos respostas vagas, sem especificações, como, por exemplo:

“abrigamos quando esgotam todos os recursos”.

Observe-se que as recomendações do CONANDA apontam para outra concepção sobre a capacitação dos conselheiros, inscrevendo-a como referência à prioridade absoluta da Infância e da Adolescência por parte do Poder Público: “a contínua capacitação dos integrantes do Conselho Tutelar também é indispensável, de modo que eles sejam preparados

para o exercício de suas relevantes atribuições em sua plenitude, o que obviamente não se restringe ao atendimento de crianças e adolescentes, mas também importa numa atuação preventiva, identificando demandas e fazendo gestões junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Prefeitura Municipal para a criação e/ou ampliação de programas específicos, que darão ao órgão condições de um efetivo funcionamento” (CONANDA, 2001, p. 24).

Em termos de investimento na capacitação dos conselheiros, o Poder Executivo parece desconsiderar a importância da construção de novos saberes e, também, princípios democráticos como a igualdade de condições para o exercício profissional. Na medida em que o processo de capacitação ocorre conforme o entendimento da FAS e não conforme a solicitação dos Conselhos, podemos considerar que não há flexibilização da burocracia.

Ao contrário, tais processos revelam um enquadramento de conteúdos voltados para as prioridades da Instituição, desconsiderando as necessidades de construir novos saberes junto aos conselheiros que, muitas vezes, deparam-se com situações de difícil encaminhamento e para as quais não possuem conhecimento técnico suficiente que lhes assegure o melhor procedimento.

Pensamos que a falta de investimento na capacitação profissional dos conselheiros fortalece as determinações institucionais que, na correlação de forças, pode manter o saber técnico a serviço do poder político como tática de dominação.

As lacunas no processo de capacitação reforçam, inclusive, as necessidades de assessoramento técnico por equipes multidisciplinares junto aos Conselhos Tutelares.

O assessoramento direto aos Conselhos se restringe apenas a um profissional disponibilizado pela FAS, que em sete das regionais têm como formação o Serviço Social e em uma, Psicologia. Sabemos que a formação de cada profissional restringe os conhecimentos à sua área específica. Os Conselhos Tutelares não têm, como já abordado, uma única atuação. Esses profissionais, portanto, não atendem ao que é determinado em lei e tampouco às necessidades técnicas dos Conselhos Tutelares.

O número reduzido de técnicos que assessoram os Conselhos é um componente significativo para nossa análise, na medida em que dificulta a tomada de decisões de forma autônoma e segura por parte dos conselheiros, ou seja, a autodeterminação frente à demanda dos atendimentos ou nas prerrogativas legais que exigem conhecimentos ampliados.

Nesse sentido, está previsto no art. 25 da Lei Municipal nº 9.008/97, que “os Conselhos Tutelares contarão com equipe multidisciplinar, constituída por profissionais habilitados nas áreas jurídica, de assistência social, pedagogia e psicologia, com comprovada experiência nos assuntos relacionados à criança e ao adolescente, que ficará à disposição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-COMTIBA na Secretaria Municipal da Criança”, atualmente incorporada à FAS.

Os Conselhos Tutelares não estão suficientemente respaldados por equipe técnica para atuarem com plena segurança, especialmente na área jurídica. Não há uma equipe multidisciplinar à disposição dos Conselhos, quiçá em cada Conselho.

Quanto às orientações no âmbito jurídico-legal, contam com dois advogados instalados no prédio central da FAS, que fornecem orientações quando acionados pelos conselhos. Muitas dessas orientações são fornecidas por telefone, privando os conselheiros de sanarem suas dúvidas imediatas ou emergenciais.

Não menosprezando qualquer outro aspecto da ação dos conselheiros, os aspectos legais são os mais importantes, pois qualquer ato ou determinação de um conselheiro que não tenha respaldo na lei, e aqui não estamos falando apenas no ECA, pode incorrer em sérios danos pessoais e civis àquele conselheiro.

Uma contradição de grande relevância para a análise do assessoramento técnico disponibilizado para os Conselhos Tutelares é a vinculação desses profissionais ao poder municipal. Como pertencem ao quadro de funcionários da Prefeitura, as orientações que podem aparentemente “prejudicar” a instituição coloca-os numa posição política constrangedora, na medida em que “a eficácia da ação governamental” está sendo questionada, bem como a sua estabilidade profissional e individual no interior da Instituição. É uma contradição e, talvez, ingenuidade, esperar que um funcionário da burocracia oriente os Conselhos Tutelares na elaboração técnico-jurídica de uma representação contra a PMC junto ao Ministério Público, ou mesmo na elaboração de uma requisição oficial de vaga em abrigo municipal.

Em um dos Conselhos, o entrevistado relatou que já houve representação contra o Poder Executivo em função da inexistência de vagas em creches municipais para atender à demanda. Tal representação foi orientada por um técnico da FAS, mas a simplicidade, isto é, a informalidade na elaboração do processo, a falta de argumentos técnico-jurídicos, a inexistência de fontes comprobatórias, dentre outros,

“deixam o processo tão ruim, que a Promotoria não acata a representação e vai para a gaveta”.

Por outro lado, segundo a ótica de um técnico social, dirigente da FAS,

“a gente tenta democratizar, mas eles não sabem assumir as coisas, não estão preparados para a democracia”.

Esse é um discurso técnico corriqueiro, coerente com a racionalidade burocrática, ou seja, é uma lógica que destitui outros saberes, ao mesmo tempo em que não transmite os seus, visando a ganhos políticos. Talvez por isso, se tenha observado nos documentos, relatórios e nas orientações técnicas uma forte tendência dos servidores públicos de incorporar a racionalidade burocrática e assumir as políticas emanadas pelos dirigentes. Contrapondo-se a essa “ética”, alerta FALEIROS (2003)⁷⁵, “falta-nos assumir políticas de Estado”, porque até o momento estamos nos baseando em políticas governamentais, que mudam ao sabor dos governantes que assumem o poder.

Revisitando os dados levantados nesse indicador, sugerimos que essa tendência em incorporar a racionalidade burocrática tem como uma de suas causas a despolitização interna. Esses agentes sentem-se impelidos em corresponder ao componente político-ideológico da instituição, tanto por seus interesses individuais como para garantir práticas de manutenção e formação da população, “com uma missão de dominação, de pacificação e de integração social” (DONZELOT, 1980, p. 55).

Para finalizar o debate sobre a flexibilização da burocracia, foram incluídos os dados que indicam o fornecimento, por parte do Poder Executivo, dos recursos necessários ao funcionamento dos Conselhos Tutelares. Vale salientar que a análise desse indicador baseia-se nas informações colhidas, e, também nas observações que pudemos realizar por ocasião das entrevistas, quando conhecemos detalhadamente a estrutura física de cada um dos Conselhos Tutelares.

O parágrafo único do Art. 27 da Lei Municipal especifica que “o suporte administrativo necessário para o funcionamento dos Conselhos Tutelares é de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Curitiba”.

Quanto aos recursos materiais de suporte administrativo, podemos constatar que há importantes restrições ao que é repassado aos Conselhos Tutelares. Com relação à

⁷⁵ Palestra proferida em 22 de agosto de 2003, em Curitiba/PR.

locomoção, por exemplo, apesar de ter sido repassado um veículo para uso exclusivo de cada Conselho, ele não é suficiente.

Convém lembrar que são cinco conselheiros em cada Conselho e suas atividades muitas vezes não podem ser realizadas, pois o veículo é utilizado em sistema de escalas, impedindo a ação imediata para a maioria dos casos.

O espaço físico também é inadequado, não há privacidade nos atendimentos, pois inexistem salas específicas para cada conselheiro. Segundo relato de um dos entrevistados:

“tem gente que já disse que não gosta de vir aqui, porque todo mundo fica sabendo da sua vida”.

Para análise do corpo funcional destinado ao suporte administrativo, algumas considerações são importantes. Foi constatado que 05 Conselhos têm, no suporte administrativo, três funcionários cedidos pela PMC, todos, porém, em desvio de função. Isso significa que os funcionários se submeteram ao processo de Avaliação de Capacidade Laborativa, tendo sido considerados “inaptos” para a função, apresentando limitações físicas ou emocionais.

São funcionários pertencentes às mais variadas carreiras, seja de cunho administrativo, seja de cunho operacional. Esse fato é significativo porque não garante que tais funcionários possuam experiência específica no trabalho administrativo e também na área da Infância e da Adolescência.

Já tivemos a oportunidade de ouvir, em conversas informais, os seguintes comentários por parte de dois funcionários disponibilizados para o Conselho Tutelar:

“Eu queria tanto vir para cá porque me disseram que nos Conselhos era mais tranquilo, mas agora estou tentando voltar, porque aqui a gente só fica digitando relatório e atendendo telefone”.

Ou então:

“Não tenho mais estrutura emocional para ficar ouvindo os casos que aparecem aqui no Conselho Tutelar”.

Esse serviço, a que muitas vezes não é dada importância, é fundamental para o funcionamento dos Conselhos Tutelares. A documentação, o registro dos atendimentos, relatórios, dentre outros, são aspectos determinantes para a ação do Conselho.

Apesar de 05 dos 08 conselheiros entrevistados considerarem que o número de funcionários administrativos é suficiente, tal fato não deve ser interpretado como uma

equivalência entre a quantidade e a qualidade, pois, mesmo em alguns casos em que existem três funcionários, a avaliação é de insatisfação, contrapondo-se a alguns conselhos nos quais a existência de dois funcionários permite uma avaliação satisfatória. Podemos afirmar que a satisfação com o número de funcionários administrativos está muito mais relacionada com a qualidade e capacidade profissional deles do que propriamente com a quantidade.

O material de consumo, por outro lado, é definido por meio de padronização elaborada pela PMC, em consonância com algumas demandas apontadas pelos conselheiros quando da implantação dos Conselhos Tutelares. Essa padronização, entretanto, não vem sendo atualizada de acordo com as necessidades apresentadas pelos Conselhos, como: telefone celular com a conta paga pela PMC, máquina fotográfica e filme para fotografia, vale-transporte, material de limpeza e recursos específicos, especialmente para bebês atendidos, ou seja, leite, mamadeira, fraldas, alimentação, os quais são adquiridos, quando necessários, com verbas pessoais.

Um dos conselheiros entrevistados apresenta como exemplo:

“Veja, às vezes uma criança está perdida ou abandonada. Até acharmos uma vaga em abrigo, trazemos ela para cá. Às vezes ficam aqui o dia inteiro e temos que ir pedir alimento, fralda ou qualquer coisa de que ela precise nas creches, porque aqui não tem (...) Já ocorreu de técnicos da FAS comprarem roupa e sapato para uma criança que estava toda suja e molhada”.

Em outro Conselho, ouvimos o seguinte relato:

“Se é um caso de emergência, a gente não tem nem vale-transporte para oferecer. Bebês, então, é mais difícil, porque não temos fraldas, leite ou mamadeira. Muitas vezes, o procedimento demora muito mais do que o tempo previsto por não termos os recursos na mão”.

Não há, portanto, autonomia para a aquisição dos recursos necessários.

Não obstante os Conselhos estejam equipados com os recursos mínimos necessários para a realização de suas atividades, o fato de não terem privacidade no atendimento ao usuário⁷⁶ e, ainda, não terem garantido um quadro de funcionários habilitados para o trabalho administrativo, são elementos que não correspondem ao princípio constitucional de “prioridade absoluta” para as ações junto a crianças e adolescentes, em que deve prevalecer

⁷⁶ É importante lembrar, que legalmente, os atendimentos do Conselho Tutelar devem zelar pela privacidade dos usuários, ou seja, possui o caráter de sigilo profissional.

“o comando da destinação privilegiada de recursos públicos (inclusive para assegurar o regular funcionamento do Conselho Tutelar)” (CONANDA, 2001, p. 20).

A inexistência de salas de espera, de salas individuais para os conselheiros, de divisórias no espaço físico já reduzido, que permita minimamente a privacidade dos usuários; a ausência de dispositivos ágeis que facilitem o conserto rápido de computadores, veículos, fax e outros; a rigidez no horário dos funcionários disponibilizados e motoristas a serviço dos Conselhos Tutelares são reflexos de uma burocracia que não vem facilitando a autonomia dos Conselhos Tutelares.

É de se afirmar que, para as questões administrativas que podem ser visualizadas em termos de **quantidade**, os recursos fornecidos pela PMC não são totalmente satisfatórios, mas contemplam, ao menos em boa parte, as necessidades dos Conselhos Tutelares. Entretanto, os aspectos **qualitativos** não vêm recebendo a mesma consideração por parte do Poder Executivo, imperando a racionalidade burocrática tradicional que tende a oferecer recursos privilegiados aos altos escalões da Organização, deixando o atendimento à população com os mínimos necessários.

Os dados acima revelam a existência de pouca flexibilização da burocracia em nosso Município, ou seja, um processo incipiente que não considera a autoridade e autonomia legal dos Conselhos Tutelares.

Na medida em que estão sendo repassadas aos Conselhos Tutelares somente atribuições de caráter executório, confirma-se uma disjunção entre a descentralização administrativa e a descentralização política, entendendo-se essa disjunção como desconcentração, isto é, “delegação de competência sem deslocamentos do poder decisório” (TOBAR, 1991, p. 13).

Os Conselhos Tutelares não estão presentes nas discussões que realmente são decisórias sobre as Políticas de Abrigamento, as quais ficam mais restritas ao interior da burocracia, permitindo que os conflitos de interesses permaneçam submersos, diluídos na complexidade dos procedimentos operacionais.

Na correlação de forças existente entre a burocracia municipal e os Conselhos Tutelares, as contradições emergem somente em situações pontuais, especialmente nas questões administrativas, o que podemos considerar uma pseudoflexibilização burocrática porque, isenta da necessidade de negociações que caracteriza uma democratização, as ações

do Conselho Tutelar são realizadas numa espécie de permanente “parceria” com o Poder Público.

O processo de capacitação dos Conselheiros aponta para o pouco fortalecimento do componente político que deveria subsidiar a construção profissional desses agentes, muito mais considerados em sua capacidade operacional do que em suas possibilidades de inserção política. Aliás, essa é uma grande contradição que está presente desde a instalação dos Conselhos Tutelares. A representação social desses Conselhos vem sendo construída na atuação prática e complementar que esses órgãos teriam na relação com o Poder Executivo e Poder Judiciário.

É preciso reforçar que tal restrição não está prevista no estatuto jurídico-legal. Ao contrário, para além das atividades de atendimento direto a crianças e adolescentes, os Conselhos Tutelares são detentores de poderes legais, devendo atuar em paralelo ao Poder Público, uma vez que dispõem de prerrogativas que sustentam sua autonomia e autoridade, justamente para dar cumprimento aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

Nesse contexto, concluímos que a burocracia municipal não mobiliza a descentralização político-administrativa junto aos Conselhos Tutelares e às Políticas de Abrigamento.

Além disto, a dificuldade da descentralização real também se dá pelo favorecimento pessoal a alguns conselheiros, o que acaba enfraquecendo o potencial político autônomo da organização como um todo. Dentre vários fatores, esse favorecimento clientelista passa pelo processo eletivo, como já mencionado anteriormente, combinado com o número elevado de conselheiros que pertencem ao quadro funcional da Prefeitura, os quais apresentam maiores dificuldades de confrontarem as decisões governamentais, receando retaliações pessoais por ocasião do encerramento de seus mandatos, quando regressam à condição de funcionários públicos municipais.

Mesmo em situações em que é possível observar uma ínfima tendência à descentralização, encontra-se visível a inflexibilidade burocrática e, estrategicamente, a centralização político-administrativa junto às Políticas de Abrigamento acaba prevalecendo.

O que demonstramos, é que na relação com os Conselhos Tutelares, o Poder Executivo articula recursos internos e externos que possibilitam a manutenção da sua hegemonia político-administrativa nos núcleos de poder decisório.

CATEGORIA DE ANÁLISE: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE

A categoria de participação e controle, aqui analisada à luz da institucionalização de procedimentos descentralizadores na esfera Estado, está pautada no grau de abertura democrática que o Poder Público municipal vem negociando para incluir os Conselhos Tutelares nos espaços de discussão e decisão sobre as Políticas de Abrigamento.

Se a legislação vigente em nosso país aponta para a democratização político-administrativa, ou seja, uma democratização participativa, objetivada na criação de mecanismos de participação e controle social por parte de organizações representativas na sociedade civil, a incorporação dos Conselhos Tutelares na agenda política materializaria essa proposta. Entretanto, há que considerarmos a existência ou não de democratização/descentralização político-administrativa frente às prerrogativas de participação e controle que foram atribuídas aos Conselhos no plano jurídico-legal.

A principal variável nesta categoria de análise está centrada nos espaços de participação e controle social criados e/ou articulados pelo Poder Público, que caracterizam a ampliação da esfera pública de decisão para a real co-responsabilidade da sociedade civil na gestão social. Nesse sentido, é atribuída aos Conselhos Tutelares, a função de “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (ECA).

É importante salientar que o Conselho Tutelar atende casos que em sua maioria demandam atendimento de várias Políticas Públicas. Diante das funções que exerce e das mediações realizadas no contexto social, adquire um nível significativo de conhecimento da realidade social de crianças e de adolescentes, imprimindo-lhe “o dever de influir na elaboração da proposta orçamentária, sugerindo ao Poder Executivo, inclusive por meio do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ações que permitam a universalização do atendimento àqueles que dele necessitem” (GARRIDO DE PAULA, 1993, p. 15).

Sendo assim, o acesso às definições do orçamento municipal estaria possibilitando a inserção dos Conselhos Tutelares na formulação das Políticas para a Infância e a Adolescência, inclusive junto às Políticas de Abrigamento, baseada em critérios fundados concretamente na realidade infanto-juvenil.

No tocante à participação do Conselho Tutelar na elaboração orçamentária municipal, a totalidade dos Conselhos aponta enfaticamente para “nenhuma” participação. Isso é confirmado pelos seguintes relatos:

“o Conselho Tutelar não é convidado para participar de nenhuma decisão”;

“não sei te responder o porquê, só sei que não participamos das decisões do orçamento”; “tentamos encaminhar as propostas porque sabemos de que a população precisa, mas não temos retorno”;

“não temos direitos à voz, nem a voto em nada, parece que já é tudo combinado e que nem adiantaria o que temos a dizer”.

Os dados coletados apontam para o desconhecimento, pelos Conselhos Tutelares de Curitiba, sobre quais agentes político-administrativos formulam as Políticas de Abrigamento. Pelos relatos, 03 entrevistados acreditam que a formulação dessas políticas é realizada pelo COMTIBA, outros 03 apontam para o Município, neste contexto, entendido como o COMTIBA, em conjunto com dirigentes da FAS e 02 responderam que não sabem quem participa daquela formulação. Todos os conselheiros afirmam que não há participação alguma dos Conselhos Tutelares na formulação das Políticas de Abrigo do Município, incluindo que não sabem explicar *como* essas políticas são formuladas.

No momento em que o questionário foi aplicado, esse bloco de perguntas, que pode ser melhor visualizado no questionário em anexo, causou certo constrangimento em grande parte dos entrevistados, os quais demonstraram que o desconforto estava relacionado ao fato de não saberem responder assertivamente à maioria dos questionamentos. Grande parte de suas justificativas estão centradas na ótica da exclusão política:

“O Conselho vai como ouvinte nas reuniões do COMTIBA, há uma falta de interesse do Poder Público em saber o que teríamos a dizer”;

“Para nós, tudo que chega já vem pronto e só assinamos”.

Ao que tudo indica, existe uma tendência da burocracia, neste caso apoiada pelo COMTIBA, para manter os Conselhos Tutelares numa posição executória, operacional e complementar junto às Políticas de Abrigamento, desconsiderando as suas possibilidades de interlocução e negociação.

Outra variável que pode indicar a existência ou não de democratização/descentralização político-administrativa em direção à ampliação de mecanismos de participação e controle social, é a criação de espaços de discussão formais.

Os estudos realizados indicam que os conselheiros tutelares não estão incluídos no principal espaço formal de discussão das Políticas de Abrigamento. O espaço privilegiado para tais discussões são as reuniões mensais do COMTIBA, onde são delineadas as tendências políticas na área da Infância e da Adolescência.

Os Conselhos Tutelares apontam para a existência de dispositivos excludentes no processo de discussão, em que dificilmente têm a oportunidade de fazer inclusões na pauta de reunião e, quando o fazem, não têm acolhidas as suas argumentações.

Participamos do Seminário de encerramento do Curso de Aperfeiçoamento promovido pelo CEDCA, em 2002. Nessa ocasião, cada Conselho Tutelar apresentou proposições para um Planejamento de Ação referente à sua área de abrangência, com o intuito de, coletivamente, elaborar um Plano Municipal da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O que observamos, é que se tratava de minucioso levantamento social elaborado com apoio do assessoramento técnico das respectivas regionais, apontando as demandas existentes na área da Infância e da Adolescência em Curitiba. As propostas de cada regional foram apresentadas na Câmara de Vereadores e posteriormente encaminhadas ao COMTIBA. Até o momento, os Conselhos Tutelares não foram chamados ao debate sobre as possibilidades acerca das demandas e não houve atendimento a qualquer das propostas apresentadas no texto. Observe-se que isto significa falta de apoio dos próprios vereadores em priorizar a matéria nas discussões da esfera pública.

Segundo documento final do Conselho Tutelar da Matriz, os conselheiros do COMTIBA e os gestores municipais,

embora oficial e expressamente convidados a participar do curso, não compareceram ao mesmo, impossibilitando a elaboração da proposta do Plano Municipal de Curitiba. Portanto, vivencia-se, diante desta postura, um processo solitário e não solidário de diagnóstico, análise e mapeamento da rede, como também da identificação de prioridades e demandas, não constituindo-se em documento da finalidade que lhe era empregada. Para dificultar ainda mais o processo, os dados e informações a respeito da rede de programas e composição do COMTIBA, bem como as demais informações indispensáveis à elaboração do presente documento, não foram fornecidas pelo Órgão citado, o que contraria os artigos 90 e 91 do ECA (CONSELHO TUTELAR MATRIZ, 2002, p.6).

O distanciamento entre os dois Conselhos explicitado no documento acima é uma característica da correlação de forças políticas no Município. É o que observamos pelos procedimentos político-administrativos das reuniões do COMTIBA. Os conselheiros tutelares

deveriam incluir suas demandas nas pautas das reuniões, com um prazo de quinze dias de antecedência. Entretanto, a composição das pautas, muitas vezes, chega aos Conselhos Tutelares com um prazo de tempo inferior ao estipulado, impossibilitando a inclusão de temas considerados de relevância em suas áreas de abrangência. Afirmam alguns conselheiros tutelares:

“já solicitamos a inclusão na pauta dentro do prazo que eles exigem, e a solicitação foi negada”;

“o que posso te dizer com certeza, é que não participamos de verdade de quase nada que eles decidem ou fazem”;

“eles acham que a parte deles é decidir e a nossa é fazer o que eles decidem”.

É preciso ressaltar que o Conselho de Direitos de Curitiba – COMTIBA – encontra-se mais bem posicionado politicamente do que os Conselhos Tutelares. Isto é visível pela fala dos conselheiros tutelares, por processos excludentes publicamente reconhecidos, inclusive por promotores públicos⁷⁷, e por estudos recentemente realizados junto ao COMTIBA.

As normativas municipais de ambos os Conselhos deixam claro a sobreposição política do COMTIBA sobre os Conselhos Tutelares, na medida em que “o conselho de direito organiza as eleições dos conselheiros tutelares, tendo o poder de impugnar candidaturas; também recebe denúncias contra conselheiros tutelares, podendo solicitar a destituição dos mesmos” (SOUZA, 2002, p. 9).

Ademais, o Regimento Interno do Conselho Tutelar expressa que o mesmo “poderá ser alterado por votação de dois terços dos conselheiros tutelares de Curitiba e pela maioria do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba” (Resolução nº 05/2000, art. 32).

Vale relembrar que, enquanto o COMTIBA é um órgão paritário, no qual metade dos membros são dirigentes da burocracia municipal, o Conselho Tutelar é composto por representantes populares, dotados de poderes legais que contradizem o monopólio governamental na tomada de decisões.

⁷⁷ Segundo artigo escrito pelo Promotor de Justiça, Murillo José Digiácomo, “a omissão dos Conselhos Municipais de Direitos em elaborar uma verdadeira política de atendimento para a área da infância e da juventude acaba comprometendo sobremaneira o funcionamento dos Conselhos Tutelares, que ficam sem ter à sua disposição uma estrutura mínima indispensável ao exercício de suas relevantes funções” (DIGIÁCOMO, 2003, p. s/nº).

Segundo os resultados preliminares da pesquisa realizada pela UFPR, a ala não governamental daquele Conselho apresenta-se muito mais voltada para a negação de embates políticos, o que reduz significativamente a negociação de interesses em conflito que caracterizam o espaço democrático. “A imposição da competência técnica associada à participação simulada é um padrão da elite política local e comandou as primeiras iniciativas para a criação do COMTIBA” (SOUZA, 2002, p. 15-6), prevalecendo as estratégias dessa elite em impor seu padrão junto a esse Conselho.

Assim, o funcionamento do COMTIBA apresenta dificuldades de institucionalizar enfrentamentos políticos entre os seus atores, contradizendo a democratização das políticas para crianças e adolescentes e mantendo aquele Conselho na retaguarda das decisões governamentais.

(...) é perceptível a aversão à disputa em si, ao conflito, a partir de perspectivas diferentes em relação à política a ser adotada para infância e adolescência. É possível afirmar, então, que a investida do executivo municipal elegeu uma ala não governamental homogênea na sua perspectiva caritativa, na sua aversão às disputas políticas e no seu apoio à PMC. Isto graças a dois princípios, explícitos ou não. Primeiro: quem realmente defende a criança não deve ter vínculo partidário, interesse de poder e não deve se envolver em disputas ideológicas. Segundo: o apoio à PMC não é propriamente um ato político, tampouco político partidário (SOUZA, 2002, p. 15-6).

Os Conselhos Tutelares, por sua vez, apesar da existência de laços políticos, não apresentam o mesmo nível de aproximação com o Poder Executivo e sugerimos que, por isso mesmo, não tenham conquistado espaços formais de discussão e participação política. Contraditoriamente, talvez a manutenção de distanciamento lhes garanta alguns mínimos políticos, como, por exemplo, a abertura de representações contra a PMC por falta de vagas em creche do Município no ano de 2002, apesar de, até o momento, não terem apresentado qualquer retorno à população.

Quanto às discussões e deliberações para distribuição da verba do FIA, todos os entrevistados afirmam que são realizadas pelo COMTIBA, não havendo qualquer envolvimento do Conselho Tutelar quanto a estas deliberações.

“Somos chamados somente para assinar o relatório final, quando já se decidiu todas as entidades que serão beneficiadas”.

Ou seja, os Conselhos Tutelares nem mesmo têm conhecimento dos critérios utilizados pelo COMTIBA para aprovar ou não o repasse de verbas do FIA e, tampouco, o COMTIBA

manifesta, segundo os dados coletados, que poderia inserir os Conselhos Tutelares em tais discussões.

Em jornal publicitário divulgado em julho de 2003, intitulado “FAS & ACONTECE”, o COMTIBA divulgou a reunião em que foi feito o repasse do FIA, apresentando o seguinte teor:

Aconteceu no dia 18 de junho a reunião extraordinária do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMTIBA), na sede da Fundação de Ação Social, em Campo Comprido. A convocação foi feita para repassar os 230 mil reais que o Município de Curitiba receberá do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e do Fundo Estadual da Infância e Adolescência (FIA). Foram apresentados, para os membros do Conselho, o promotor de justiça Doutor Marco Aurélio Oliveira São Leão e os 23 representantes de conselhos tutelares, 40 projetos, dos quais 19 foram aprovados, sendo 18 de entidades não governamentais e um governamental (FAS, 2003, p. 7).

Observe-se que, sendo uma reunião extraordinária, a distribuição possivelmente já foi deliberada nas reuniões ordinárias do COMTIBA, onde os Conselhos Tutelares têm dificuldades de participar e não têm direito a voto. Ademais, a matéria deixa claro que os projetos foram “apresentados” ao promotor e aos conselheiros presentes, demonstrando que esses sujeitos participaram somente como ouvintes para tomar conhecimento das aprovações.

Pela investigação realizada, podemos entender esse processo como mais uma tática política, pela qual a burocracia atinge seus objetivos excludentes, pois segundo relato de um dos conselheiros tutelares,

“os dirigentes do COMTIBA e o promotor estavam sentados em forma de círculo no centro da sala e nós, num círculo maior... Assim, formaram dois círculos com o COMTIBA no centro... Os poucos projetos sobre que perguntávamos para ter maiores informações, se eles estavam de costas, nem viravam para responder, sem contar que disseram mais de uma vez que não teriam tempo para explicar cada um dos projetos analisados”.

Fato significativo para análise da correlação de forças entre os dois Conselhos, foi constatar que mesmo diante de um contexto que não viabiliza a participação, os conselheiros tutelares nunca deixaram de assinar o relatório apresentado, homologando as deliberações do COMTIBA. Ao questionarmos esta homologação, justificam que:

“se não assinarmos, estaremos prejudicando as crianças e os adolescentes que precisam (...). Ainda vão dizer que os Conselhos Tutelares estão negando o repasse das verbas”;

“já dissemos por dois anos seguidos que só assinaríamos os repasses se participássemos das discussões, mas sempre tem uma desculpa para não sermos chamados... Este ano, disseram que não dava tempo de nos mobilizarem, senão perderiam a verba”.

A exclusão política de um Conselho popular nos aspectos que buscamos demonstrar acima aponta para a dificuldade do Poder Executivo de ampliar a participação e o controle sócio-político da sociedade civil na gestão pública, suprimindo o “acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados” (RAICHELIS, 2000a, p. 64).

Outra expressão de processos excludentes junto aos Conselhos Tutelares pode ser visualizada, também, pela desproporcionalidade, existente em algumas regiões, entre a densidade populacional e o número de Conselhos Tutelares existentes.

Segundo recomendação oficial, “por considerar de fundamental importância para a implementação de uma política de atendimento eficiente para o Município, o CONANDA recomenda a criação de um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes, ou em densidade populacional menor quando o Município for organizado por Regiões Administrativas, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais de um Conselho Tutelar por região, devendo prevalecer sempre o critério da menor proporcionalidade” (CONANDA, 2001, p. 18).

O cruzamento de dados estatísticos permite supor que, não é possível atender toda demanda da população no que diz respeito às Políticas de Abrigamento, especialmente nas regiões onde a densidade populacional ultrapassa 200 mil habitantes. Observe-se que esta proporção corresponde a números superiores ao da maioria dos municípios do interior do

estado.⁷⁸ Os Conselhos relatam que não conseguem prestar o atendimento integral da demanda e, tampouco, fazer o acompanhamento destas políticas em sua área de abrangência.

“Estamos lutando pela implantação de mais um Conselho Tutelar nesta região, ou que mudem a área de abrangência da regional matriz para que passem a atender um pouco da nossa demanda, porque não estamos conseguindo atender, em tempo hábil, todas as solicitações”.

Do total de 08 conselheiros, 03 entrevistados afirmam atender toda a demanda, porém, ao questionarmos as formas de acompanhamento das Políticas de Abrigamento, relatam que o mesmo é realizado por meio de telefonemas e relatórios, o que para nós, não corresponde à execução plena de suas atribuições.

É importante ressaltar que a proporcionalidade recomendada pelo CONANDA é um indicador quantitativo que pressupõe equivalência entre o número de habitantes e o número de crianças e adolescentes correspondente a totalidade da população. Porém, as necessidades de atendimento dos Conselhos Tutelares apresentam uma gama tão variada e complexa de situações, que não podemos desconsiderar o tempo, os recursos disponíveis, a capacitação, o assessoramento, e as informações como variáveis articuladas para a garantia de direitos e proteção de crianças e adolescentes abrigados.

É plausível supor, que o município está se baseando nos mínimos estabelecidos ao manter somente um Conselho Tutelar numa área de abrangência com 387.222 hab. como é o caso da Regional do Portão. Contudo, em nosso entendimento, trata-se de um parâmetro descontextualizado dos condicionantes econômico-sociais de cada realidade regional.

Pelos procedimentos institucionais que elegemos para demonstrar o grau de abertura para a participação dos Conselhos Tutelares, temos fortes indicadores que demonstram que a descentralização político-administrativa junto a esses Conselhos é inexistente em Curitiba.

Prevalecem procedimentos políticos não convergentes com uma democratização/descentralização ou uma flexibilização burocrática que possibilite a inserção

⁷⁸ Em Curitiba, segundo dados do IPPUC/2000, os indicadores populacionais apresentam a seguinte densidade: Regional Portão, 387.222 hab., Regional Boa Vista, 225.696 hab., Regional Matriz, 202.304 hab., Regional Cajuru, 195.742 hab., Regional Boqueirão, 188.192 hab., Regional Bairro Novo, 134.140 hab., Regional Santa Felicidade, 133.615 hab. e Regional Pinheirinho, 120.404 hab. Deve-se considerar que nesses números não foram computados a densidade populacional das “áreas de ocupação”. Além disto, o contingente populacional não equivale necessariamente à quantidade de demandas dos Conselhos Tutelares, como, por exemplo, a Regional Pinheirinho, em que a densidade populacional não ultrapassa 200 mil habitantes; entretanto, representa 35% dos casos de violação contra crianças e adolescentes do Município. (CONSELHO TUTELAR PINHEIRINHO, 2002.).

e participação dos Conselhos Tutelares nas discussões e, sobretudo, nas decisões das Políticas de Abrigamento. Não há a mínima participação dos Conselhos Tutelares nas decisões orçamentárias, tampouco na destinação do FIA, o que, conseqüentemente, impossibilita o controle e a fiscalização dos recursos financeiros daquelas políticas.

Já foi esclarecido, anteriormente, que concebemos participação e controle como a inserção dos Conselhos Tutelares nos espaços de discussão e decisão das Políticas Públicas e, em particular, às Políticas de Abrigamento voltadas para a Infância e a Adolescência. Portanto, é possível afirmar, que não há qualquer processo que identifique uma descentralização político-administrativa por parte da burocracia municipal. Ao contrário, existem dispositivos que excluem esses Conselhos e um reforço para a não participação e o não controle, na medida em que eles não sabem, nem mesmo, como são formuladas as Políticas de Abrigamento.

Podemos supor, ainda, que essa desconsideração se inscreve como estratégia de ampliação do poder político da Administração Municipal, que ao descaracterizar politicamente o Conselho Tutelar junto as Políticas de Abrigamento, restringe a arena de negociação de conflitos e de interesses, às decisões supostamente deliberadas pelo COMTIBA.

Ao nos referimos a decisões supostamente deliberadas pelo COMTIBA, é no sentido de que, o próprio COMTIBA não vem se caracterizando como arena verdadeiramente democrática, uma vez que as decisões internas são fortemente conduzidas pela ala governamental. Tal postura, fortalece o êxito da elite política local, explicitado “na capacidade de balizar o debate na arena, elegendo a prioridade dos conselheiros, e com isto, conseguindo obscurecer as prerrogativas do Conselho enquanto instância de negociação e deliberação a respeito da política social e do orçamento público” (SOUZA, 2002, p. 16).⁷⁹

Ademais, a falta de providências político-administrativas, refletida no excesso de atendimentos em algumas regiões, reduz substancialmente a igualdade nas condições de interlocução e participação decisória, localizando o Conselho Tutelar somente na esfera da operacionalização.

⁷⁹ Ao nível decisório, outras variáveis são apontadas por SOUZA (2002) que refletem pouca participação do COMTIBA nas definições orçamentárias: “De saída porque o montante de recursos sobre os quais delibera é pequeno. Depois porque grande parte das deliberações concentra-se em projetos prontos, idealizados pelas empresas privadas, e encaminhados para o Conselho para mera homologação. É importante registrar que a própria PMC se nutre do Fundo encaminhando projetos fragmentados que solicitam recurso do mesmo” (SOUZA, 2002, p. 19).

Estamos, então, diante de uma descentralização de corte neoliberal, onde a participação dos representantes não governamentais do COMTIBA, ao invés de promover a democratização dos espaços decisórios, é utilizada como instrumento de diluição dos gastos estatais com a área social, desresponsabilizando gradativamente o Poder Executivo pela expansão das Políticas de Abrigamento.

Seguindo esta lógica, ouvimos de um dirigente da FAS, a seguinte afirmação:

“Não está prevista a construção de novos abrigos, mas sim, convênio com as ONGs”.

O que é complementado por outro dirigente entrevistado:

“as ONGs são organizações da sociedade que têm um apoio do Poder Público, o qual não pode ser o único mantenedor... elas já têm claro que tem que buscar outras formas de auto-sustentabilidade”.

Além disso, vale lembrar, que quarenta conselheiros tutelares atuando na área da Infância e da Adolescência, substituem, quando reduzidos às suas atribuições operacionais, quarenta funcionários públicos que teriam que ser contratados para executar os atendimentos sociais. Os funcionários teriam um custo muito maior para os cofres do município.

Nesse contexto, a burocracia municipal parece considerar os Conselhos Tutelares muito mais com fins utilitários do que políticos, o que acaba contribuindo para a desresponsabilização do Poder Público pela qualidade dos atendimentos voltados à Infância e a Adolescência.

Com tais estratégias, a burocracia municipal vem se mantendo criativamente no centro das decisões políticas, o que, na perspectiva da racionalidade política pode ser considerado uma sucessão de conquistas políticas e porque não dizer, uma vitória do poder governamental sobre os rebatimentos que a sociedade civil vem sendo capaz de articular.

Em uma análise inspirada pelas teorias que atualmente prevalecem na Ciência Política, em que os conflitos de interesses são regulados pela racionalidade política de atores posicionados numa arena, em permanente competição e luta pelo poder político, podemos argumentar que a burocracia mantém a centralização político-administrativa utilizando todos os seus recursos, incluindo aí, um exército de funcionários públicos, para garantir a sua hegemonia nos processos decisórios. Nesse caso, não há como esperar, ingenuamente, uma trégua da burocracia municipal, “concedendo” ou “facilitando” a participação popular nas decisões públicas.

Adotamos, entretanto, a democratização participativa para analisar os processos de descentralização político-administrativa, e, a racionalidade democrática é outra. Estamos nos referindo, como já citado, a pluralidade dos atores, a presença de conflitos na agenda política, negociados por meio de consensos legítimos, que no mínimo, estabeleçam a participação social em igualdade de condições no acesso à esfera pública de decisões e a liberdade de expressão como tentativa de convencimento político.

Sendo assim, a democratização/descentralização político-administrativa e a flexibilização burocrática exigiria uma combinação de racionalidade política com processos participativos. Este é o desafio que se coloca para ambas as esferas na correlação de forças existente.

Nessa lógica, o acesso dos Conselhos Tutelares no espaço decisório requer a construção de estratégias de enfrentamento que pressionem o Poder Público para a abertura de novas possibilidades, sem aguardar que tais alternativas sejam ofertadas gratuitamente. A abertura democrática e participativa junto aos Conselhos Tutelares, então, supõe a apropriação sistemática e contínua de procedimentos político-administrativos que configurem um enfrentamento político em busca de maior participação e o controle por parte dos próprios Conselhos.

3.2.2 APROPRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS POLÍTICOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE POR PARTE DOS COSELHOS TUTELARES.

CATEGORIA DE ANÁLISE FLEXIBILIZAÇÃO DA BUROCRACIA

A partir desta categoria de análise, entramos na arena específica dos Conselhos Tutelares, buscando analisar de que forma as contradições burocráticas e suas estratégias excludentes vêm sendo rebatidas por essas organizações.

Não podemos esquecer que no contexto de lutas por maior participação e controle social, o Conselho Tutelar pode se posicionar “tanto como um veículo de afirmação de relações autoritárias como uma brecha para a instalação de processos democráticos” (SCHEINVAR, 2003, p. 124), dependendo da autodeterminação para a resistência política e da mediação dos conflitos de interesses que se proponha a enfrentar.

Partimos da premissa de que quanto mais autonomia o Conselho Tutelar adquirir por meio da qualidade de suas intervenções e da real execução de suas atribuições, maiores serão as chances de legitimar-se politicamente.

Uma das principais funções do caráter tutelar atribuída aos Conselhos Tutelares é o procedimento de abrigamento e de desabrigamento de crianças e adolescentes. Tudo indica que a autonomia outorgada legalmente aos Conselhos, nesse procedimento, tem por objetivo a fluidez do processo protetivo e a garantia da preservação e da integridade física e emocional dos usuários. Cabe aos conselheiros, portanto, acompanhar os processos dessas políticas desde o momento em que a criança e o adolescente são abrigados até o momento do desabrigamento, fazendo cumprir em cada situação, as determinações judiciais.

A título explicativo, é importante ressaltar que todo o processo de abrigamento de uma criança e adolescente que não seja realizado pelo Juizado da Infância e da Juventude deve ser deliberado pelo Colegiado dos Conselhos Tutelares e, as condições de permanência no local de abrigo, devem ser acompanhadas por um dos conselheiros.

Com exceção dos encaminhamentos realizados pelo Juizado da Infância e da Juventude, o único órgão com autoridade para proceder ao abrigamento de crianças e adolescentes é o Conselho Tutelar, ainda que o SOS Criança, em nosso município, tenha autorização para proceder abrigamentos, desde que comunique ao Conselho Tutelar.

Todavia, o que constatamos na pesquisa, é que o acompanhamento não vem sendo realizado integralmente pelos Conselhos Tutelares, os quais, em sua maioria, alegam falta de tempo para acompanhar diretamente todos os sujeitos abrigados.

“O acompanhamento é temporário e o Conselho deveria fazer somente o encaminhamento”.

Interessante para reforçar a existência de conflitos nessas políticas, foi constatar que mesmo com o controle da Central de Vagas, ainda persiste a prática do abrigamento ilegal.

“Ainda existe abrigamento ilegal, porque já aconteceu de não encontrarmos registro de abrigamento em lugar nenhum”.

Como já demonstrado, faltam vagas no município e, diante disso, os conselheiros apelam para outros recursos como: permanência temporária da criança e do adolescente com outros membros da família ou pernoite no albergue da FAS. É de conhecimento público, que o atendimento desse albergue, além de desconsiderar as necessidades de estabilidade e descaracterizar um atendimento de qualidade, constrange as crianças e os adolescentes

porque os confrontam com adultos que apresentam situações de alcoolismo, uso de drogas, doenças mentais, dentre outras.

A média de abrigamentos mensais é de 03 a 04 em cada regional, o que para a atual realidade social, não caracteriza um número elevado de abrigamentos.

Contudo, ainda que os dados coletados apontem para um número equivalente de abrigamentos e desabrigamentos/mês, temos fortes indícios de que o número de desabrigamentos é menor, e a necessidade de manutenção de crianças e adolescentes nos abrigos, parece ser a causa da falta de vagas para atender a novas demandas, o que acirra os conflitos entre os Conselhos e a FAS.

Diante dos resultados apresentados até o momento, podemos afirmar que os processos de abrigamento se apresentam como grande gerador de conflitos, todavia, os conselheiros não vêm apresentando proposições efetivas para maior participação e controle desses processos.

Relembre-se aqui, que, assim como as Políticas de Abrigamento, as Políticas de Desabrigamento também são um conflito visivelmente instalado nas relações entre a FAS e Conselhos Tutelares. Isto é corroborado pelo relato de um técnico dirigente:

“o Conselho Tutelar tem uma demanda muito grande e acaba não investindo no desabrigamento, até porquê, é um processo mais longo... precisamos instituir o desabrigamento como parte de um processo... as vagas só aumentam mediante desabrigamento”.

Essa grande contradição que persiste nas Políticas aqui analisadas pode estar relacionada com a histórica lentidão da justiça, com a lentidão dos próprios Conselhos, com uma demanda reprimida que aumenta a cada dia, com a falta de políticas sociais que dêem conta de preservar as relações familiares, enfim, com inúmeras variáveis não problematizadas em nosso estudo, mas que podem inspirar pesquisas futuras aprofundando os conhecimentos acerca da instigante rede de relações, que envolve os Conselhos Tutelares e sua representatividade política.

Propusemo-nos neste estudo, a levantar os motivos de abrigamento mais frequentes, obtendo os seguintes resultados: negligência por parte da família; falta extrema de higiene; presença de alcoolismo e drogadição entre os responsáveis; abuso sexual; violência física grave e abandono. Isso significa, que para proceder ao abrigamento, todos os conselheiros

baseiam-se no ECA, onde é previsto o afastamento familiar temporário, como medida de proteção diante dessas formas de violação de direitos.

Quanto aos desabrigamentos, o processo é muito similar. A pesquisa demonstra que todos os desabrigamentos realizados são decididos pelo Colegiado dos Conselhos Tutelares, o que o legitima como órgão decisor do desabrigamento, podendo ser orientados por técnicos da FAS, técnicos dos próprios locais de abrigo e ainda pelo SOS Criança.⁸⁰

Todavia, foi possível constatar a dificuldade em garantir os atendimentos necessários quando as crianças e os adolescentes são desabrigados, uma vez o Poder Executivo não vem garantindo as políticas sociais necessárias, especialmente àquelas voltadas para a assistência social às famílias e ao atendimento adequado no tratamento para drogadição de crianças e adolescentes. Nesse aspecto, dos 08 conselheiros entrevistados, 02 afirmam que as políticas existentes atendem as necessidades sociais “em parte” e outros 02 entendem que as políticas existentes são satisfatórias. Contudo, na visão dos demais (04) não existem políticas sociais satisfatórias para o atendimento de qualidade de crianças e de adolescentes e, até mesmo na ótica de técnicos dirigentes,

“alguns casos do Conselho Tutelar não são casos de abrigo, se dessem uma estrutura para a família, a criança poderia permanecer em casa”;

Ou então,

“estamos tentando tapar o sol com a peneira, porque por mais que eles façam alguma coisa (os Conselhos), não existem investimentos na área social”.

Os critérios de desabrigamento utilizado pelos Conselhos, também são orientados pelo ECA, ou seja, fundamentalmente, a reorganização familiar que possibilite o retorno da criança ou do adolescente, assegurando-se-lhes os direitos fundamentais.

É importante analisar que no embate produzido pelas demandas de vagas em abrigos, o Poder Público não vê a possibilidade de ampliação do número de vagas, e, concentra o processo de abrigamento em uma política de desabrigamento que, pelo ECA, estaria fundamentada na reorganização familiar, mas também, não discute com os Conselhos Tutelares a elaboração e controle dessas políticas.

Vale destacar, ainda, que muitas das demandas atendidas pelos conselheiros estão relacionadas com as dificuldades de inserção de crianças e de adolescentes nas políticas

⁸⁰ Vale lembrar que todas as decisões são informadas ao Juizado da Infância e da Juventude.

sociais existentes, principalmente, pelos critérios de seletividade que demarcam rigidamente os possíveis integrantes dos programas sociais.

Tais programas possuem, atualmente, tendências à elitização nem sempre compatíveis com a realidade social das crianças e adolescentes em processo de desabrigamento, como: local do domicílio, renda per capita familiar, idade, sexo, inserção escolar e no mercado de trabalho, carteira de saúde atualizada, dentre outros.

Isso dificulta sobremaneira os procedimentos dos conselheiros, que, diante da falta de políticas sociais passam grande parte do tempo em busca de alternativas, priorizando a permanência das crianças e dos adolescentes nos programas onde é possível a inserção, o que, em muitos casos, não representa a preferência ou a escolha dos usuários.

Cristaliza-se, então, um processo no qual os conselheiros acabam individualizando os atendimentos, como se aquelas crianças e adolescentes refletissem uma situação que pertencesse somente a si mesmos, desarticulada do coletivo. Nesse prisma, os processos desencadeados pelos Conselhos adquirem um caráter individualizante, pontual, descontextualizado das condições comunitárias de existência daqueles indivíduos. Não constroem, assim, projetos coletivos de intervenção, limitando-se a avaliar e encaminhar caso a caso, em detrimento de requisições políticas que pudessem rebater as lacunas institucionais.

Como vimos anteriormente, os conselheiros afirmam que fazem o acompanhamento da criança e do adolescente em processo de abrigamento, entretanto, dentro das possibilidades de cada um, considerado por eles mesmos, um processo que não se realiza plenamente.

Somente um Conselho não executa o acompanhamento direto nas unidades de abrigo, o que, substancialmente, não difere muito dos demais, que afirmam fazer tal acompanhamento, porém, somente quando possível e/ou necessário. O principal instrumento utilizado no acompanhamento é o relatório enviado pela unidade de abrigo, informando as condições da criança e do adolescente.

Portanto, podemos afirmar que o contato dos conselheiros com as crianças e adolescentes, se reduz aos momentos em que o conselheiro “visita” o local de abrigo, procedimento esse, esporádico e não sistematizado, que dificulta o estabelecimento de um vínculo pessoal e social entre os usuários e os conselheiros, vínculo este, que compõe a função protetiva dos conselheiros. Não podemos deixar de salientar que tal distanciamento

acaba por restringir a função do conselheiro ao encaminhamento de crianças e adolescentes para unidades de abrigos.

Observe-se, então, que, ainda que os Conselhos Tutelares tenham conquistado legitimidade política para definir as situações de abrigamento e desabrigamento, não se apropriaram plenamente dos *processos* dessa política, abrindo uma brecha significativa para questionamentos e avaliações. É o que demonstram alguns técnicos da FAS:

“não tenho muito acesso ao Conselho Tutelar para discussão de casos”;

“não consigo ver que se estruturou ou consolidou alguma ação forte na área da Infância, acho até, que involuímos com vícios do assistencialismo”.

Quanto as relação com os órgãos do Poder Judiciário, os Conselhos Tutelares repassam todas as informações dos processos de abrigamento de crianças e adolescentes ao Juizado por meio de relatório circunstanciado mas, em contrapartida, o judiciário não repassa muitas das informações necessárias.

Os estudos revelam que existe uma relação mais dinâmica com os atuais representantes do judiciário,

“tendo melhorado muito a partir deste ano, porque somos recebidos com mais frequência”;

Ou ainda,

“melhorou bastante, até dois anos atrás, não se tinha diálogo”.

Todavia, quanto ao nível de interlocução, a maioria dos conselheiros entrevistados consideram que a relação do Conselho Tutelar com o judiciário é de submissão, e

“eles deixam isso bem claro... não pedem por escrito, determinam por telefone”.

Além disso, consideram os retornos do judiciário extremamente lentos.

Segundo a ótica dos conselheiros, com os representantes da Promotoria da Infância e da Adolescência do Ministério Público, o relacionamento já foi melhor, pois, atualmente, nem sempre estão disponíveis para discutir os atendimentos, sobressaindo a solicitação de informações via relatório em detrimento de orientações diante de casos em que o conhecimento jurídico se faz necessário.

Vale salientar que em 2002, em função de constantes conflitos entre a referida Promotoria e a PMC, o então promotor foi afastado de suas funções e o fato tornou-se público, como sendo efeito de uma articulação política desencadeada por dirigentes da Prefeitura. Tais conflitos, muitas das vezes, eram originários dos repasses de informações

entre o promotor e os Conselhos e, ainda, das suas exigências junto a PMC. Havia um reconhecimento público permanente, por parte daquele promotor, quanto à autonomia e o controle que os Conselhos Tutelares deveriam exercer. Isto demonstra a intransigência da PMC frente à diversidade de posicionamentos ético-políticos.

Na condição de órgão complementar à Justiça, o que não significa subordinação, avaliamos que persiste uma submissão dos Conselhos ao aparelho judiciário, o qual, tende a visualizar o Conselho Tutelar somente como um órgão executor das suas deliberações.

Podemos admitir que, os conselheiros ficam inseguros quanto as suas possibilidades de contrapor-se à figura do Juiz ou do Promotor Público. Mesmo sabendo que poderiam argumentar com novas alternativas de atendimento social, até porquê, são os conhecedores privilegiados da realidade infanto-juvenil, prevalece a tradição judiciária, que distancia o poder de decisão dos sujeitos envolvidos no processo social.

O ECA, ao transferir para a comunidade, por meio de Conselhos, o papel tutelar de crianças e adolescentes, retira do juiz a função de administrar as questões sociais reafirmando suas atribuições de caráter jurisdicional, ou seja, o Conselho Tutelar têm embutido nas suas atribuições a formulação e o controle das políticas e, em se tratando das Políticas de Abrigamento, cabe-lhe acompanhar e fiscalizar, enquanto órgão controlador⁸¹, os processos de atendimento em sua totalidade.

Pelos dados coletados, a função de fiscalização dos locais de abrigo atribuída ao Conselho Tutelar, não vem sendo exercida conforme previsão legal. Todos os conselheiros entrevistados afirmam que só executam esse procedimento quando recebem denúncias de irregularidades.

A fiscalização não tem sido discutida no coletivo, sendo executada de acordo com os critérios de cada Conselho. Para a grande maioria dos entrevistados, “muitas vezes, a fiscalização se confunde com uma visita de rotina”, o que demonstra que essa atribuição não foi instituída enquanto procedimento sistematizado, com um caráter político-administrativo vinculado à autoridade do Conselho.

Nos momentos ou nas atuações em que se aproximam da função fiscalizadora, em geral estão acompanhados por técnicos da FAS e se limitam à observação ou entrevista aos usuários. Tal acompanhamento, não foi questionado pelos conselheiros entrevistados.

⁸¹ Reza o art.95 do ECA, que “as entidades governamentais e não governamentais, serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares”.

A fiscalização, onde aspectos de alimentação, de dormitório, de tratamento físico-emocional, dentre outros, são verificados, é muito mais voltada para denúncias sobre abrigos conveniados do que sobre os abrigos oficiais, os quais recebem assessoramento direto da FAS e conseqüentemente possuem um respaldo político, técnico e institucional maior. Tal situação também não foi questionada pelos conselheiros entrevistados. Os Conselhos Tutelares apontam para a existência de total autonomia com relação ao abrigamento e desabrigamento de crianças e adolescentes. Em sua totalidade, os entrevistados afirmam que esta autonomia se refere às deliberações do colegiado e tem um caráter definidor. Para eles, se existe algum limite nessa definição, este reside na obrigatoriedade em informar o Juizado da Infância e da Juventude, por meio de relatório circunstanciado, o contexto que caracteriza a demanda de abrigamento e especialmente, as condições em que se procedeu ao desabrigamento.

Observe-se, todavia, que não há autonomia no *processo* dessas políticas, sobretudo, porque não houve apropriação plena por parte dos Conselhos Tutelares dos procedimentos técnicos necessários para a execução do processo. Isso favorece a ingerência da burocracia municipal, a qual, se percebe no “dever” de ocupar as lacunas deixadas nos atendimentos sociais. É o que podemos confirmar pelos relatos de alguns técnicos dirigentes:

“o pai chegava no Conselho Tutelar e dizia que não agüentava mais o filho e levavam para um abrigo! É um absurdo o Conselho compactuar com isso!... a mentalidade era de que foi para o abrigo, pronto, está protegido”.

Outro dirigente apresenta a seguinte fala:

“até bem pouco tempo, os Conselhos Tutelares faziam a retirada de uma criança, mandavam para um abrigo e a criança ficava lá por um longo tempo... estamos criando há dois anos, comissões de desabrigamento com técnicos do SOS Criança, Juizado e Conselheiros para ajudá-los nesse processo”.

Deduzimos, que na medida em que os conselheiros não acompanham integralmente o processo, limitando-se ao imediatismo de encaminhar crianças e adolescentes para os locais de abrigo, diluem sua autoridade no conjunto dos atores envolvidos nessas políticas, reforçando o caráter operacional das suas ações.

Diante da pesquisa realizada, constatamos que os Conselhos Tutelares não vêm se apropriando de procedimentos que possibilitem a descentralização político-administrativa junto às Políticas de Abrigamento.

O que visualizamos, são Conselhos que se apropriaram de poucos processos administrativos e de nenhum processo político. Por exemplo: quando admitem definições dos técnicos em fiscalizações de abrigos e decisões de desabrigamentos, ou, como já vimos anteriormente, quando não investem na auto-capacitação perdendo em força político-administrativa para a burocracia municipal.

Em nossa concepção de apropriação de processos participativos, também está inscrita, a capacidade de instituir “novas práticas de mediação política” (COSTA, 1997, p. 120). Essas novas modalidades de inserção, no âmbito da democracia participativa, deveriam significar um rompimento com a maneira tradicional de proceder abrigamentos e desabrigamentos.

Ainda que um olhar mais atento possa observar tentativas de embates políticos por parte dos Conselhos, como, por exemplo, a divulgação de críticas ao posicionamento do COMTIBA ou representações junto ao MP por falta de vagas em creches, entendemos serem essas, atitudes ocasionais, desencadeadas somente por parte de alguns conselheiros, os quais, acabam recuando por falta de apoio dos demais.

Até mesmo a criação da Associação dos Conselheiros Tutelares de Curitiba, que, diga-se de passagem, fica sediada em um espaço cedido por uma Organização Não Governamental, o que pode representar a existência de alianças políticas importantes para o fortalecimento de ambas as organizações, tem sido um processo de difícil organização entre os conselheiros. Surpreendentemente, foram criadas duas Associações de Conselheiros Tutelares. A primeira, representando, conjuntamente, os Conselheiros Tutelares de Curitiba e os Conselheiros Tutelares da Região Metropolitana e a segunda, representando somente os conselheiros tutelares de Curitiba. Demonstra-se, assim, a dificuldade de organização política e de agregação da pluralidade dos atores envolvidos. Perda política maior, está na diluição dos conselheiros tutelares em duas associações representativas, que divide qualquer movimento de luta.

Quanto ao documento síntese elaborado a partir do curso do CEDCA realizado em 2002, o texto contém críticas à ausência de representantes do COMTIBA e de gestores municipais. A estratégia de enviar tal documento a diversas Instituições Políticas⁸², chegou a repercutir publicamente:

⁸² O Documento foi enviado as seguintes Instituições: OAB, COMTIBA, CEDCA, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de esporte e lazer, FAS, Secretaria Estadual de Segurança Pública, Fundação Cultural de Curitiba, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de

Essa omissão deliberada representa, em última instância, o desamparo do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, com a política estabelecida pelo Conselho Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Mais que isso, demonstra que não constituiu-se em nosso Município, um canal de diálogo e respeito institucional entre os Conselhos de Direitos e os Conselhos tutelares, repercutindo essa tendência junto à rede Governamental de Atendimento. Os dados e informações acessados são frutos de relações interpessoais e da consciência técnica-política de determinados atores e profissionais da rede Pública que compreendem e reconhecem a importância do Conselho Tutelar e da Rede de Proteção. Portanto, propõe-se diante das circunstâncias supra citadas, a apresentação de uma Proposição de Diretrizes para elaboração do Plano Municipal, **pois não dispomos de informações de caráter quantitativo, qualitativo e orçamentário, capazes de subsidiar a elaboração do Plano Municipal, com o detalhamento e qualificação exigidas** (Conselho Tutelar, 2002, p. 6). *(grifo nosso)*.

Observe-se que o teor do documento e a quantidade de Instituições que o receberam, aponta para uma resistência pública por parte dos Conselhos, mas, a descontinuidade do enfrentamento e a inexistência de articulação, de alianças e apoio político acabaram por não garantir a densidade do movimento, que, sem capilaridade política e social, não se estabeleceu como força política.

Prevalece, dessa forma, a condição de interlocutores com pouco adensamento político em suas lutas, os quais, apesar de criticarem as estratégias burocráticas de dominação político-administrativa, não se organizam o suficiente para se apropriarem da democratização jurídico-legal que sustenta a sua autoridade e autonomia político-administrativa.

Os dados coletados demonstram que os Conselhos vêm atuando muito mais em “parceria” com o Poder Público, submetendo-se a ações pontuais, assumindo as “possibilidades” promovidas pelos administradores, apoiando-se em objetivos institucionais individualizantes e ancorando-se no que já existe, em detrimento de processos criativos e emancipatórios que imprimiriam um caráter sócio-político em suas ações.

Podemos afirmar que, até o momento, a apropriação do processo de descentralização político-administrativa junto às Políticas de Abrigamento, é incipiente. Em outras palavras, o processo não é permeabilizado pela burocracia municipal, mas também não é requisitado pelos Conselhos Tutelares. O que prevalece no conjunto, são procedimentos de execução que reproduzem as ações anteriormente realizadas por funcionários dos Poderes Executivo e Judiciário.

CATEGORIA DE ANÁLISE: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE

No processo analítico desencadeado nesta pesquisa, foi possível concluir até o momento que a burocracia municipal é rígida e não vem abrindo canais de participação que possam caracterizar a descentralização político-administrativa junto aos Conselhos Tutelares e às Políticas de Abrigamento. Por outro lado, já concluímos também que os Conselhos Tutelares utilizam poucas e/ou fracas estratégias de enfrentamento político-administrativo na correlação de forças políticas.

Nessa categoria, a análise está centrada nas estratégias que os Conselhos Tutelares utilizam para rebater as dificuldades simuladas pelo Poder Público no que diz respeito, especificamente, à ampliação dos canais de participação e controle social junto às Políticas de Abrigamento.

Com referência à participação nas reuniões do COMTIBA, buscamos conhecer como os Conselhos Tutelares se organizam para essas reuniões, por acreditarmos que existem possibilidades, ainda que mínimas, de participação, desde que sejam encontradas táticas de pressão sobre os condicionantes manipulados pelo Conselho de Direitos.

A investigação permite considerar que os Conselhos Tutelares estão sujeitados à condição de ouvintes, e acabam desestimulados para lutar por maior participação. Insistem que não há participação real nas reuniões do COMTIBA; entretanto, em 06 dos 08 Conselhos a definição prévia do membro que irá representá-los não tem grande significado, decidindo-se por aquele que estiver mais disponível no dia da reunião.

Mas, como dito por eles próprios, uma das estratégias de fortalecimento político seria a escolha de representantes para as reuniões com um “status” de legitimidade, ou seja, tal escolha deveria ter um forte caráter de representação a partir de definições prévias quanto à postura que o conselheiro representante deveria adotar. Acreditamos, que poderiam se apropriar do pouco espaço existente, mas existe uma dificuldade política que pode estar vinculada à inexistência de um projeto coletivo, de uma identidade política coletiva, tanto interna como entre os 08 Conselhos do Município.

Não obstante o COMTIBA transmita no discurso oficial que os Conselhos Tutelares podem complementar a pauta das reuniões, todos os entrevistados afirmam que a pauta não é repassada com antecedência, o que os impede de complementá-la com suas demandas.

“Nós podemos participar, mas na prática isto não acontece (...). Já tivemos um pedido de inclusão na pauta negado”.

Podemos observar que em nenhum dos relatos dos conselheiros, evidenciou-se a existência de tentativas permanentes de inclusões na pauta. Também não foi relatado que algum Conselho tenha enviado ofício ao COMTIBA *requisitando* inclusões com, por exemplo, vinte dias de antecedência, o que significaria um contraponto de resistência ao dispositivo excludente utilizado pelo Conselho de Direitos.

Desta forma, os Conselhos Tutelares encontram-se excluídos das deliberações do COMTIBA e, conseqüentemente, das deliberações orçamentárias destinadas às Políticas de Abrigamento.

Os Conselhos Tutelares afirmam que não têm conhecimento sobre o percentual do orçamento municipal destinado às Políticas de Abrigamento. Todos os entrevistados relatam desconhecer totalmente o processo de definição. Conseqüentemente, não participam minimamente do processo decisório.

O que observamos no decorrer das entrevistas, é que os Conselhos Tutelares estão plenamente cientes de que teriam a função de participar nas decisões orçamentárias. Pelos resultados qualitativos obtidos, supomos que não sabem como dar início a um processo reivindicatório por maior participação, “sem criar um grande confronto público”, o que geraria, segundo suas convicções, um desgaste político comprometedor que não produziria avanços.

Da mesma forma, não participam de nenhuma definição relacionada às Políticas de Abrigamento. Aqui, vale fazer um adendo importante para a continuidade das análises. O Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Adolescência conta com um sistema interligado de informações que funciona em rede nacional. Trata-se do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (SIPIA)⁸³.

⁸³ O SIPIA é um sistema de monitoramento, ou seja, um banco de dados que funciona em rede computadorizada, interligando as esferas nacional, estadual e municipal. Os dados referentes aos atendimentos dos Conselhos Tutelares devem fluir da esfera municipal para a estadual e, desta, para o sistema nacional, possibilitando um panorama nacional dos atendimentos realizados na área da Infância e da Adolescência. Vale salientar que os dados inseridos no SIPIA passam necessariamente pelo COMTIBA que, por essa via, toma ciência do número e da natureza dos atendimentos realizados pelos Conselhos Tutelares de Curitiba. Dali, os dados são repassados ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e após, para o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Temos informações de que esse sistema não tem correspondido às expectativas, pois não é atualizado diariamente, prejudicando a rede de informações.

Pelas fontes pesquisadas, podemos deduzir que o COMTIBA acredita estar possibilitando a participação dos Conselhos Tutelares, por meio das informações colhidas no SIPIA. Para o COMTIBA, portanto, esse seria o espaço formal de participação dos Conselhos Tutelares, o que se trata de uma participação informatizada, virtual, que subestima a legitimidade da negociação direta e controle sobre as decisões governamentais.

Surpreendentemente, pelo que entendemos, até mesmo alguns conselheiros tutelares acreditam que os repasses informatizados correspondem à participação, no sentido de que os dados estariam embasando a elaboração de novas políticas.

Poucos conselheiros demonstraram indignação com essa forma de “participação”, desconsiderando que tal concepção “participativa” fortalece o COMTIBA e o poder governamental, já que não é uma via de duas mãos, pois os Conselhos não têm acesso aos dados referentes ao Município como um todo.

No que se refere aos critérios para definição do número de abrigos necessários no Município, todos os conselheiros afirmam não ter conhecimento, pois os critérios não são divulgados pelo COMTIBA. A totalidade dos conselheiros não tem conhecimento ainda, de quem define tais critérios e não têm a menor participação nessas definições.

Quanto aos locais onde devem ser instalados os abrigos, persiste o desconhecimento. Novamente, a totalidade dos conselheiros aponta para o desconhecimento tanto dos critérios para tal definição quanto dos agentes definidores. Apontam, ainda, para a não participação do Conselho Tutelar nesse processo decisório.

Os conselheiros tutelares, em sua totalidade, afirmam o desconhecimento quanto aos critérios e quem são os agentes definidores da faixa etária que necessita de locais de abrigo no município. Todos afirmam que não participam dessa definição.

As questões acima, isto é, critérios, locais e faixa etária, estão todas relacionadas à formulação das Políticas de Abrigamento. Essas questões mobilizaram os entrevistados no sentido de que a grande maioria demonstrou que sabe de sua responsabilidade, contudo, não inscrevem tais questões na agenda dos Colegiados. Interessante, foram as colocações de um número menor de conselheiros, admitindo que estariam constatando a sua pouca participação somente naquele momento, por meio da reflexão que a própria entrevista estava proporcionando.

Observe-se que os conselheiros afirmam não ter qualquer conhecimento das decisões mais significativas acerca das Políticas de Abrigamento, mas também não apresentam táticas

políticas de enfrentamento ao domínio do Poder executivo/COMTIBA. O que se percebe é um “não estar incluído na esfera pública de decisões” acompanhado de uma desarticulação política interna para mudanças de uma política municipal excludente e autoritária.

A falta de participação dos Conselhos na formulação das Políticas de Abrigamento, como já se demonstrou, promove um hiato entre o que é definido como prioridade e o que realmente se apresenta como necessidade social. O Poder Público tem elaborado políticas para a Infância e a Adolescência de acordo com os seus próprios conceitos de necessidades.

Segundo relato de dirigente da FAS, existe atualmente,

“uma tendência municipal à instalação de abrigos para crianças de zero a 12 anos”.

Não contestando a real necessidade para abrigamentos nessa faixa etária, pois não temos informações suficientes, os dados coletados junto aos conselheiros apontam para outras necessidades específicas que não vêm recebendo o atendimento adequado diante da inexistência de abrigos especializados.

As demandas específicas mais emergenciais na ótica dos Conselhos são: abrigos para grupos de irmãos, que continuam, em grande parte, sendo separados no momento do abrigamento em função dos critérios (faixa etária e sexo) de cada unidade de abrigo; abrigos para atendimento de crianças e adolescentes que necessitam de desintoxicação por uso abusivo de drogas; abrigos para crianças e adolescentes que não possuem vínculo com a rua; abrigos para crianças e adolescentes portadores de deficiência mental e abrigos para crianças e adolescentes que sofrem abuso sexual.

Os conselheiros afirmam que fazem o repasse dessas necessidades por meio de relatório mensal e que as informações diárias que transmitem pelo Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência (SIPIA) deveriam possibilitar ao COMTIBA, ainda que estatisticamente, tomar conhecimento das demandas municipais, uma vez que recebem informações de todos os Conselhos Tutelares, proporcionando-lhes um panorama municipal.

Ademais, fazem registros em ata de reuniões dos seus Colegiados, já verbalizaram a necessidade de abrigos especializados em reuniões do COMTIBA e apresentam tais necessidades verbalmente aos dirigentes da FAS.

Observe-se que as ações dos Conselhos Tutelares não incidem nas definições do Poder Executivo e, portanto, não podem se caracterizar como movimentos de resistência política frente à desconsideração que se revela no processo participativo e na elaboração de políticas setoriais. Configura-se, por parte dos Conselhos Tutelares, um investimento em

reações meramente administrativas, como, por exemplo, o registro em suas atas (as quais não são públicas, como já mencionamos no início de nossas análises) e comunicações informais para os dirigentes que não produzem mudanças qualitativas na correlação de forças existentes.

A confirmação da “parceira” política que permeia as relações de poder nesse contexto é visível, na medida em que alguns entrevistados demonstraram compartilhar da crença de que as informações repassadas pelo SIPIA caracterizam um tipo de participação política, ou seja, não há uma concepção coletiva de participação, dificultando a organização e o fortalecimento do Conselho Tutelar enquanto órgão autônomo e legitimado para a interlocução política, em condições de igualdade junto aos demais Conselhos.

Sob esse prisma, podemos afirmar que não há construção de processos de participação e controle sobre os dispositivos governamentais. É possível, inclusive, acreditar que os conselheiros tutelares vêm se acomodando diante da suposta força política do COMTIBA, submetendo-se às mais variadas determinações institucionais.

Não constatamos em seus relatos qualquer domínio dos procedimentos internos dos locais de abrigo que, nesse caso, é pré-requisito para o exercício do controle e fiscalização. Assim, 06 dos conselheiros relataram que não têm conhecimento sobre os procedimentos internos dos Abrigos municipais e a totalidade afirma não participar das discussões e definições de tais procedimentos, elaborados por equipe técnica da extinta Secretaria Municipal da Criança. Poucas vezes sugerem mudanças, e raramente observam que suas sugestões foram acatadas. Obviamente, fica prejudicada a função de fiscalização das entidades de abrigamento, uma vez que para tal exercício faz-se necessário o acesso às propostas político-pedagógicas vigentes.

Isto permite que se reafirme a restrita participação dos Conselhos Tutelares na destinação de recursos para as Políticas de Abrigamento no Município. A totalidade dos Conselhos Tutelares desconhece qual é o percentual do Fundo da Infância e da Adolescência (FIA) destinado às Políticas de Abrigamento e tampouco como é definida a alocação desse percentual.

Os resultados obtidos nesta categoria levam à compreensão de que os Conselhos Tutelares de Curitiba não estão inseridos nos processos decisórios das Políticas de Abrigamento. Isso não lhes é acessado pela burocracia municipal, incluindo aí o COMTIBA, mas, também, os Conselhos não oferecem resistência e lutas sociais que expressem uma

vontade política de conquistar novos espaços e reconhecimento público coerente com a autoridade prevista no plano jurídico-legal.

O conjunto das análises revela que a apropriação político-administrativa por parte dos Conselhos Tutelares, em nosso Município, é incipiente, caminha a passos lentos diante de uma burocracia pública rígida, que desconsidera o potencial sócio-político dessas organizações e não favorece o acesso às informações e aos conhecimentos técnico-operativos necessários à potenciação desses atores na arena de decisões políticas.

A falta de representatividade dos Conselhos, analisada junto às definições orçamentárias e destinação dos recursos do FIA, é o componente mais visível da inflexibilidade político-administrativa por parte do Poder Público que, ao privilegiar a arena do COMTIBA, forja uma representação social voltada à democratização política; entretanto, dificulta enormemente, por meio de dispositivos autoritários, seletivos e excludentes, a inserção de novos atores que não são governamentais e representam a sociedade civil.

Por outro lado, há poucas estratégias concretas de rebatimento político por parte dos Conselhos Tutelares. As duas categorias destinadas à análise de suas relações políticas, administrativas e sociais demonstram que persiste grande dependência das definições do Governo Municipal, com escassa participação e controle político, como também pouca motivação para a produção de embates e manifestação de conflitos.

É preciso observar que, diante da caracterização apresentada no início desta análise, afirmamos que parte significativa dos conselheiros tutelares possui recursos individuais e subjetivos que ampliam as suas condições de igualdade política nos embates travados com a elite política local. Entretanto, constatamos que tais recursos vêm sendo pouco utilizados para mobilizar alianças políticas e apoios societários que fortaleçam a base de sustentação dos Conselhos Tutelares. Muito provavelmente, a aversão ao confronto político e a falta de organização coletiva sejam as principais causas para a não ativação desses recursos.

Para ilustrarmos didaticamente uma síntese das categorias aqui analisadas, apresentamos as seguintes considerações:

- 1) nas categorias referentes à institucionalização de procedimentos descentralizadores na esfera do Estado, a burocracia municipal não vem sendo flexibilizada para a democratização/descentralização político-administrativa junto aos Conselhos Tutelares e tampouco ampliando os espaços de participação política desses Conselhos.

- 2) nas categorias que se referem à apropriação de procedimentos políticos de participação e controle por parte dos Conselhos Tutelares, demonstramos que esse processo é incipiente e que os Conselhos mantêm uma acomodação política diante dos condicionantes institucionais. Além disto, não participam dos espaços deliberativos das Políticas de Abrigamento, especialmente das definições orçamentárias, que seria uma de suas principais atribuições.

Nessa correlação de forças, em que a igualdade de condições para a participação e o controle político não são ativados, especialmente pela falta de informações estratégicas e pela falta de utilização dos próprios recursos, os Conselhos Tutelares vêm atuando numa espécie de “parceria” com o Poder Público, abrindo mão de espaços participativos importantes dos quais poderiam se apropriar.

Ao nosso ver, trata-se de uma pseudodemocratização que mantém a representação popular submissa a direção político-ideológica da elite política ao mesmo tempo em que manipula a “parceria” dos Conselhos Tutelares como instrumento de hegemonia do poder político-administrativo.

Por sua vez, os Conselhos Tutelares não vem se colocando como espaço político significativo, o suficiente, para adensar uma real democracia participativa voltada para a hegemonia popular, onde a opção por um projeto ético-político para a criança e adolescente seja incorporado a uma dimensão mais ampla de sociedade com fins emancipatórios e igualitários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No momento atual, vivemos uma transição sócio-política que pretende desmistificar o poder do Estado, enquanto ente supremo das definições de bem-estar e garantidor exclusivo dos direitos de cidadania. A partir dos movimentos societários que protagonizaram o processo de elaboração da Constituição Cidadã, a sociedade civil se inscreve como instância coletiva, habilitada para ativar novas responsabilidades e incorporar a participação política como um grande desafio.

O projeto de descentralização participativa que sustenta a proposta de ampliação da esfera pública de decisões, entretanto, não pode representar a redução da responsabilidade estatal pela garantia de recursos destinados às políticas públicas e às políticas sociais. O que está em pauta não é a redução dos gastos públicos nas políticas, mas, sim, a emergência de novos atores representantes da sociedade civil, que se propõem ao debate e à apresentação de formas alternativas ao enfrentamento das contradições político-econômico-sociais.

Os Conselhos Tutelares representam possibilidades reais de intercâmbio democrático entre a sociedade civil e o Poder Público local, na medida em que são órgãos legitimados publicamente e juridicamente como representantes da sociedade civil, indicados como um dos principais atores para garantir os direitos de crianças e de adolescentes por meio de políticas sociais.

As dificuldades de democratização dessas políticas em nosso Município são articuladas em uma série de variáveis que se refletem naqueles Conselhos como extensão de aspectos estruturais, conjunturais e culturais, historicamente construídos nas relações políticas e sociais que particularizam a gestão local.

Por um lado, demonstramos que um dos principais desafios por parte do Poder Público local reside na inflexibilidade da sua burocracia, a qual, mais sintonizada com o modelo político centralizador que vem caracterizando a gestão local, dificulta a participação política dos Conselhos Tutelares.

Por outro lado, esses Conselhos não adensam suficientemente as suas lutas, de forma a conquistar os espaços privilegiados de discussão e decisão político-administrativa.

Nossas considerações são aproximações reflexivas com a atual conjuntura política e social da gestão local e as possibilidades de interlocução dos Conselhos Tutelares nos processos decisórios. Não se trata, aqui, de produzirmos uma conclusão definitiva, culpabilizando um ou outro lado, mas situar um incipiente processo de descentralização político-administrativa que, em última instância, não reproduz a democratização preconizada na Carta Constitucional.

Vale lembrar que não se pode, ingenuamente, esperar que a burocracia abra mão do poder político que lhe assegura a hegemonia na atual conjuntura municipal. Soma-se a isso, a passividade da sociedade em processar a ruptura com esse poder. A sociedade local vem demonstrando ter incorporado progressivamente o imaginário social de que vivemos uma continuidade política positiva e não apresenta grande motivação para práticas participativas que ampliem a responsabilidade por determinadas decisões.

Nesse prisma, como relembra SCHEINVAR (2002), “os limites para que se construam mecanismos democráticos não advém apenas das entidades governamentais. A participação é um desafio, pois as entidades representativas da comunidade também estão perante um novo exercício histórico”.

Este estudo demonstra que, diante da configuração política do Poder Público Municipal, os Conselhos Tutelares estão inscritos em uma relação de forças que está a exigir grande esforço nesse novo exercício participativo.

É uma configuração que não inclui a igualdade de condições no acesso às informações à medida que o Poder Executivo retém dados importantes que o coloca em posição privilegiada frente aos Conselhos Tutelares. De outra forma, esses Conselhos não agregam ou sistematizam informações políticas que os favoreçam para o exercício da negociação mediante o convencimento argumentativo. Em outras palavras, não condensam informações indispensáveis de forma a constranger ou mobilizar o Poder Executivo e o COMTIBA para a *necessidade* da sua participação.

Assim, fator relevante é a pouca organização entre os oito Conselhos Tutelares. Não estabelecem diretrizes comuns que imprimam um caráter coletivo em suas lutas. Também não vêm se ocupando com a publicidade de seus processos e tampouco com a construção de um projeto político coletivo que atinja a sociedade. Prevalecem práticas individualizantes, pontuais, que só fazem reproduzir o tecnicismo conservador e tradicional da burocracia governamental.

A homogeneidade política, social e econômica dos atores que constituem os Conselhos Tutelares é um componente que dificulta a pluralidade de idéias e conceitos que proporcionariam maior discussão e exercício do consenso interno. Isso se reflete nas suas relações externas em que, como demonstramos, as iniciativas de atuação política não apresentam densidade e capilaridade social suficientes para garantir a participação na esfera pública de decisões.

Obviamente que o Poder Público já possui dispositivos e alianças, construídas historicamente, muito mais poderosas e facilmente articuláveis não somente com recursos subjetivamente manipuláveis como também com recursos econômicos, que garantem uma posição mais confortável nas disputas pelo poder de decisão. Isso não pode justificar a pouca articulação política que vem sendo desencadeada pelos Conselhos Tutelares. A ínfima articulação entre eles, como já mencionado, vulnerabiliza qualquer enfrentamento político que venham a estabelecer com os agentes definidores, o que acaba por dificultar, também, a composição de alianças políticas que poderiam adensar as suas lutas.

Mediante a análise dos dados coletados, é possível afirmar que inexistente a prática do conflito e da contestação em níveis suficientes para produzir a democratização nas relações político-administrativas entre o poder constituído e os Conselhos Tutelares. Ambas as esferas são avessas ao embate político, construindo, inclusive, apoios mútuos entre si que, em geral, contribuem para a centralização governamental.

A acomodação política, que muitas vezes prevalece na atuação dos Conselhos, não permite a emergência de conflitos de interesses e, conseqüentemente, torna desnecessária a sua participação em espaços de negociação e construção de consensos.

Isto é visível pela incipiente participação dos Conselhos Tutelares na elaboração da agenda, no planejamento e controle das Políticas de Abrigamento e especialmente na ausência total na definição orçamentária dessas políticas. Tais processos, em nosso Município, não caracterizam um processo de democratização, ao contrário, favorecem a centralização das decisões nos espaços sob domínio do Poder Público, contribuindo para a manutenção do atual padrão político da elite local, ou seja, “a imposição da competência técnica associada à participação simulada” (SOUZA, 2002).

Quando lançamos o olhar para as Políticas de Abrigamento, podemos afirmar que tanto as categorias de análise voltadas à descentralização do Estado como aquelas voltadas à apropriação dos Conselhos Tutelares, denunciam a falta de um projeto político coletivo no

âmbito dessas políticas, o que muito provavelmente é extensivo a outras políticas sociais articuladas pelos Conselhos.

Além da pouca visibilidade social que o processo de abrigamento possui, ambas as esferas não apresentam plataformas de ação concretas para as Políticas de Abrigamento. Isto pode ser confirmado na condução política do processo decisório, onde as formas de participação dos atores envolvidos na formulação dessas políticas estão muito mais voltadas para a preocupação com o número de vagas existentes, do que para a discussão e construção de processos de atendimento com um caráter emancipatório, que permita a autonomia real dos sujeitos, por ocasião de seus desabrigamentos.

É plausível acreditar que o abrigamento vem servindo muito mais aos interesses do Poder Executivo e das Entidades de Abrigo do que aos interesses coletivos de crianças e de adolescentes, que têm os seus direitos violados.

Os Conselhos Tutelares, pelo caráter individualizante adotado nos atendimentos sociais e pela pouca apropriação do processo de elaboração, acompanhamento e controle das Políticas de Abrigamento, demonstram ter incorporado o conflito entre o número de abrigamentos “versus” o número de desabrigamentos; entretanto, não garantem a quantidade e a especialidade das vagas demandadas e tampouco a qualidade política que a proposta democrática prevê para os usuários no estatuto jurídico-legal.

A descentralização em Curitiba mostra uma relação em que a participação dos Conselhos Tutelares “tem se centrado no encaminhamento operacional dos casos e não, efetivamente, na intervenção nos níveis deliberativos do Estado” (SCHEINVAR, 2002, p. 24). Essa forma de participação não permite a localização dos Conselhos como componente estrutural das Políticas de Abrigamento, mas tão-somente como “suporte para a preservação das individualidades”.

Consideramos que o conjunto das análises revela a existência de uma pseudodemocratização político-administrativa por parte do Poder Público junto aos Conselhos Tutelares. Por sua vez, o atual posicionamento político dos Conselhos, tende a facilitar a desresponsabilização do Poder Público pelo investimento político-econômico junto às reais necessidades demandadas pela população infanto-juvenil, e, ainda, a estabilidade de um modelo de gestão pública pautada na manutenção do monopólio político governamental.

Diante do exposto, podemos reafirmar a hipótese inicial de que o Poder Público, por seu caráter burocrático-centralizador, não vem ampliando efetivamente a criação de espaços

públicos de participação e controle social dos Conselhos Tutelares nas Políticas de Abrigamento. Podemos reafirmar também, que se os Conselhos Tutelares oferecessem resistência aos mandos governamentais e estabelecessem estratégias de rebatimento político-administrativo, poderiam desencadear a flexibilização da burocracia municipal e se legitimar como uma força política que representa determinados segmentos da sociedade civil.

Algumas das intervenções dos Conselhos, apresentadas nesta pesquisa demonstram que o embate político seria um mecanismo que poderia redimensionar e fortalecer as possibilidades de participação política. O que ainda não é possível visualizar é a institucionalização de um processo autônomo, direcionado para a ampliação de espaços de discussão e a real incorporação desses espaços por parte dos Conselhos Tutelares.

Não visualizamos, também, a construção plural de novas subjetividades que possam redimensionar as condições de cidadania para crianças e adolescentes abrigados. Persiste então, o grande desafio de mobilizar o Estado e a sociedade para a construção de uma nova solidariedade política junto a crianças e adolescentes, que permita o exercício da alteridade e o despertar de um compromisso ético para com esses sujeitos.

A Constituição Cidadã e o ECA são dispositivos garantidores de direitos político-sociais legalmente instituídos, que supõem uma nova contratualização política e social. Entretanto, não podemos atribuir somente às políticas sociais ou à legislação a garantia de um novo projeto ético-político para a nossa sociedade. São as lutas sociais, o fortalecimento da participação política da sociedade civil que podem se constituir em instrumentos de democratização, dependendo do modo pelo qual são implantadas, da força social que as legitima e da direção ético-política adotada.

Há que se enfrentar as contradições político-econômico-sociais que produzem a subalternização da representação popular em relação ao Estado.

Os Conselhos Tutelares representam um canal de abertura sócio-política que pode converter a atual submissão das políticas para a Infância e a Adolescência e, aqui, especialmente das Políticas de Abrigamento, em projetos de vida coletivos, extensivos ao outro, potencialmente participativos e, quiçá, objetivamente emancipatórios. Para isto, é necessário que venham a assumir a direção das Políticas para a Infância e Adolescência com uma dimensão política mais ampla, onde a perspectiva de classe social esteja incluída, ou seja, “uma real e conseqüente luta pela democratização das relações sociais, das decisões

macro e locais, uma luta definida, mesmo que não exclusivamente, por projetos de classe, e articulada com a totalidade das lutas sociais...” (MONTAÑO, 2002).

Este é o grande desafio!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER & GENTILI (orgs.), **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, José Eduardo. **Conselhos Tutelares: sem ou com caminhos?** São Paulo, Veras Editora, 2000.

BARREIRA, Maria Cecília, BLANES, Denise, BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo. Trabalhando Conselhos Tutelares. In: **Cadernos de Ação n.2**, CBIA, São Paulo, 1992.

BARROS DA SILVA, Pedro Luis & CABRAL COSTA, Vera Lúcia. Descentralização e crise da federação. In: **A federação em Perspectiva. Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP/Editora da UNESP, 1995.

BATTINI, Odária. Ética, indivíduo e sociedade. In: **Anais do Seminário Criança e Adolescente em situação de risco: uma compreensão necessária**. Escola de Administração Pública da cidade de Curitiba (org), Curitiba, IMAP, 1996.

BELTRÃO, Hélio. **Reforma administrativa**. MEC/UFPR, Faculdade de Ciências Econômicas, 1967.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. In: **Revista de Ciências Sociais**, v. 12 n. 4, Rio de Janeiro, 1999.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza & PEREIRA, Potyara Amazoneida (orgs.) **Política Social e democracia**. São Paulo, Cortez, Rio de Janeiro, UERJ, 2001.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil. crítica do discurso político**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

COIMBRA, Cecília. **Discursos sobre segurança pública e produção de subjetividades: a violência urbana e alguns de seus efeitos**. São Paulo, Núcleo de Estudos sobre a Violência, USP, 1998.

CORADINI, Odaci Luiz. “Crise” conjuntural das políticas sociais ou de referenciais? In: **Ensaio**, FEE, Porto Alegre, (15)2:489-501, 1994.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. O novo direito da criança e do adolescente. In: **Fórum nacional de entidades não governamentais de defesa dos direitos da criança e do adolescente**. Brasília, 1990.

COSTA, Sheyla Luiz. **Políticas sociais e democratização: o caso da educação informal da infância e adolescência na cidade de Curitiba**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, FGV, 1997.

COSTA, Vanda Maria Ribeiro. Teoria democrática e conselhos de política social. In: BRAVO & PEREIRA (orgs) **Política Social e democracia**. São Paulo, Cortez, Rio de Janeiro, UERJ, 2001.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo, EDUSP, 1997.

DIGIÁCOMO, Murillo José. Doutrina. In: **Centro de Apoio Operacional da Promotoria da Infância e da Adolescência**. Ministério Público do Paraná, 2003, s/p.

DINIZ, Eli. Globalização, democracia e reforma do Estado: paradoxos e alternativas analíticas. In: MELO RICO & RAICHELIS (orgs.) **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo, EDUC; IEE, 1999.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro, Graal, 1980.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo, EDUSP, 1999.

DRAIBE, Sônia & HENRIQUE, W. Welfare State – crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In: **Revista brasileira de ciências sociais**, n. 6, vol. 3, 1988.

FALEIROS, Vicente. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, Francisco, RIZZINI, Irene (orgs). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

FELICÍSSIMO, José R. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. In: **São Paulo em perspectiva**, v. 8, n.2, p. 45-52, 1994.

FERREIRA, Marcelo Costa. Associativismo e contato político nas regiões metropolitanas do Brasil: 1988-1996. Revisitando o problema da participação. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 90-102, 1999.

FISICHELLA, Domenico. Tecnocracia. In: BOBBIO, N. et. Alii. **Dicionário de Política**. 5ª. Ed. Brasília, UNB, vol. II, 2000.

FLEURY, Sônia Teixeira. **Burocracia estatal. programa de pesquisa sobre reforma do Estado e governança**. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1996.

_____. **Descentralização dos serviços de saúde: dimensões analíticas**. In: *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 24(2) 78-99, 1990.

FREY, Klaus. **Crise do Estado e estilos de gestão municipal**. In: *Lua Nova*, n. 37, p. 107-138, 1996.

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

GÉNÉREUX, Jacques. **O horror político. O horror não é econômico**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2001.

GENRO, Tarso. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**, Tec Art Editora, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **A nova intransparência**. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 18, p. 103-114, 1987.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo, Cortez, 1997.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARTINS, Luciano. Ação política e governabilidade na transição brasileira. In: **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

_____. Instabilidade política e governabilidade na construção democrática. In: REIS VELLOSO, João Paulo. **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro, José Olímpio, p.11-24, 1994.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? In: **São Paulo em Perspectiva**. V.10, n.3, p.11-20. 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, Vozes, 1994.

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

MOTTI, Antônio J.A. Relatório sobre as políticas de Abrigo. In: **Colóquio Nacional sobre os Abrigos**, CONANDA, 2002, p.4).

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do serviço social frente à crise contemporânea. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo I. Brasília: CFESS/ABEPSS/UNB/CEAD, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. **Dilemas da consolidação da democracia**. Prefácio. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

OLIVEIRA, Francisco. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. NEDIC, Rio de Janeiro, Petrópolis, Vozes; Brasília, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO & PEREIRA (orgs.), **Política Social e Democracia**. São Paulo, Cortez, Rio de Janeiro, UERJ, 2001a.

_____. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO & PEREIRA (orgs.), **política social e democracia**. São Paulo, Cortez, Rio de Janeiro, UERJ, 2001b.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro, 1975.

PRZEWORSKI, Adam. Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia? In: **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo, Cortez, 2000a.

_____. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Política Social e Serviço Social**, programa de capacitação continuada para assistentes sociais. Módulo 3. UNB/CEAD, CFESS, ABEPSS, Brasília, 2000b.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo, Atlas, 1999.

- RIVERA, Deodato. **Pelo amor destas bandeiras**. Ministério da Ação Social, CBIA, 1991.
- SÁNCHEZ, Fernanda. Cidade, polis, política: novos cenários de futuro. In: **Curitiba de verdade**. Cadernos de gestão pública. Curitiba, Fundação Pedroso Horta, 1999.
- SANTOS, Vanderlei Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- SCHEINVAR, Estela. **Tensões, rupturas e produções na relação entre o Conselho Tutelar e a escola**. FFP/UERJ, 2003. "mimeo".
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, Zahar, p. 313-353, 1984.
- SILVA, A A da. **Assistência social brasileira: avanços e recuos**. São Paulo: PUC/SP, 2000.
- SILVA, Roberto. Relatório sobre as políticas de abrigamento. In: **Colóquio Nacional sobre Abrigos**. CONANDA, 2002.
- SOARES, J.J.B. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. São Paulo, Malheiros Editores, 2002.
- SOTTO MAIOR NETTO. Olímpio de Sá. **O Ministério público e a proteção aos interesses individuais, coletivos e difusos relacionados à infância e juventude**. In: Revista Igualdade, edição 12, p. 1-9, MP/PR, 2001.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA & PAOLI (orgs.), **Globalização, bem-estar e cidadania**. Petrópolis, Vozes, 1999.
- SOUZA. Nelson Rosário. **A política pública e o espaço democrático: o caso do Conselho de Direitos da criança e do adolescente de Curitiba (Comtiba)**. Paper apresentado no Congresso da ABCP, 2002.
- SPOSATI, Aldaiza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI et. all. **Os direitos dos (des) assistidos sociais**. São Paulo, Cortez, p.5-30, 1995.
- _____. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA. In: **Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro**, 1994.
- SPOSATI, BONETTI, YASBEK, FALCÃO. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo, Cortez, 1998.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). In: **Serviço Social e Sociedade**, n.54, p. 75-96, 1997.

TOBAR, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. In: **Planejamento e políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n.5, 1991.

TRIVIÑUS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo, Atlas, 1987.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia T. O silencioso desmonte da seguridade social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês & PEREIRA, Potyara. **Política social e democracia**. São Paulo, Cortez, Rio de Janeiro, UERJ, 2001.

LEIS E DOCUMENTOS CONSULTADOS

- BRASIL. CONANDA. Diretrizes nacionais para a política de atenção integral à Infância e à Adolescência 2001-2005, Brasília, 2000.
- BRASIL. 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.
- BRASIL. FCBIA. Trabalhando Abrigos. Cadernos de Ação. IEE-PUC/SP, 1993.
- BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1996.
- BRASIL. Senado Federal. Código de menores, 2ª edição, Brasília, 1989.
- BRASIL. Senado Federal. Constituição Federal, Brasília, 1988.
- BRASIL. Senado Federal. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990.
- BRASIL.CONANDA. Relatório do Colóquio sobre Abrigo. Brasília, 2002.
- CURITIBA. A Luta do FÓRUM-DCA pelo princípio Constitucional de Criança e Adolescente como prioridade absoluta, 2001.
- CURITIBA. Decreto nº 508/92 – Regulamenta a Constituição do COMTIBA.
- CURITIBA. Decreto nº 967/97 – Altera os artigos dos Decretos nº 508/92 e 913/94, que dispõem sobre a forma de eleição dos membros conselheiros da parte não governamental do COMTIBA.
- CURITIBA. Histórico do COMTIBA, SMCR, 1995.
- CURITIBA. Lei nº 7829, de 17 de dezembro de 1991. – Criação do COMTIBA.
- CURITIBA. Lei nº 9008, de 16 de janeiro de 1997. – Criação dos Conselhos Tutelares.
- CURITIBA. Projeto Central de Vagas para Abrigamento, SMCR, 2002.
- CURITIBA. Regimento Interno dos Conselhos Tutelares de Curitiba, 2000.
- PARANÁ. Lei nº 943, de 17 de agosto de 1920. Regulamenta o Patronato Agrícola – Leis do Paraná 1920. Arquivo Público do Paraná.
- PARANÁ. Ministério Público do Paraná. Conselhos Tutelares, 2001.
- PARANÁ. Juizado da Infância e da Juventude. Portaria nº 01/99, que regulamenta o abrigamento de crianças e adolescentes no Município de Curitiba através do Programa Central de Vagas da SMCR, 1999.
- CONSELHO TUELAR. Proposições para Implantação de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes. Regionais Matriz, Bairro Novo, Pinheirinho, Portão e Cajuru, CEDCA, (2002).

ANEXO I

DEMONSTRATIVO DA METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA SOBRE OS CONSELHOS TUTELARES DO MUNICÍPIO DE CURITIBA

1º. EIXO: INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DESCENTRALIZADORES NA ESFERA DO ESTADO		
CATEGORIA DE ANÁLISE	INDICADORES DEFINIDORES DA DESCENTRALIZAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÃO DA BUROCRACIA E GRAU DE ABERTURA À PARTICIPAÇÃO POR PARTE DO ESTADO.	SÍNTESE DA COLETA DE DADOS
FLEXIBILIZAÇÃO DA BUROCRACIA	1)Discussão e troca de informações entre os Conselhos Tutelares e os Coordenadores dos Núcleos Regionais da FAS. 2)Repasse das informações sobre o número de vagas e frequência nos abrigos oficiais e conveniados com a PMC. 3)Repasse de informações sobre a demanda reprimida existente. 4)Repasse dos conhecimentos técnicos –Capacitação dos Conselheiros Tutelares. 5)Contratação de equipe multidisciplinar para assessorar os Conselhos Tutelares. 6)Fornecimento de infra-estrutura necessária, como: condução, espaço físico, pessoal administrativo e material de consumo.	-Quantas reuniões ocorrem entre a Coordenação dos núcleos regionais e os CT? Quais os assuntos tratados? O Coordenador do Núcleo Regional da FAS se reporta ao CT para discussão do funcionamento dos Abrigos desta Regional? Que decisões são discutidas conjuntamente? –Quem administra as vagas existentes nos Abrigos? Como é feito o repasse de informações sobre as vagas existentes? Que órgãos informam a necessidade de abrigamento ao CT? Quantas capacitações são feitas por ano aos CT? Que temas são abordados nas capacitações? Quem define os temas?- Que profissionais capacitam os CT? Existe uma equipe multidisciplinar para assessorar os CT? Esta equipe é suficiente para a discussão das situações problemáticas? Qual é a formação profissional da equipe multidisciplinar? Quantos carros são cedidos para o trabalho do CT? Quantas vezes na semana? – O número e a periodicidade dos carros é suficiente? O espaço físico cedido para o CT é adequado? Quantos funcionários são cedidos para o trabalho administrativo? Quem define as necessidades de infra-estrutura? Baseado em quê?
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE	1)Abertura à participação dos Conselhos Tutelares na definição do orçamento da política de abrigo. 2)Ampliação dos canais de participação ou espaços de discussão existentes. 3)Permeabilidade à participação dos Conselhos Tutelares na formulação das Políticas de Abrigamento. 4)Abertura à participação dos Conselhos Tutelares nas discussões da aplicação do FIA-Fundo Municipal da Infância e da Adolescência. 5)Equilíbrio entre o número de Conselhos Tutelares existentes e o contingente populacional.	-Quem elabora o orçamento das Políticas de Abrigo?Qual é a participação do CT nesta elaboração? Quais são os espaços formais de discussão das Políticas de Abrigamento? Quem formula as Políticas de Abrigamento?Qual é a participação do CT na formulação? Quem define a aplicação do FIA nas Políticas de Abrigamento?Como é feita a distribuição da verba do FIA para a Política de Abrigamento? O CT atende toda a demanda da população no que diz respeito às Políticas de Abrigamento? Como é feito o acompanhamento das Políticas de Abrigamento?

Quadro I

2º. EIXO: APROPRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL POR PARTE DOS CONSELHOS TUTELARES		
CATEGORIA DE ANÁLISE	INDICADORES DEFINIDORES DA APROPRIAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE POR PARTE DOS CONSELHOS TUTELARES	SÍNTESE DA COLETA DE DADOS
FLEXIBILIZAÇÃO DA BUROCRACIA	1) Processo de abrigoamento. 2) Processo de desabrigoamento. 3) Acompanhamento da criança e do adolescente abrigado. 4) Informações as Varas da Infância e da Juventude sobre os abrigamentos e os desabrigamentos. 5) Avaliação dos procedimentos internos dos locais de abrigoamento. 6) Autonomia para determinar o abrigoamento e o desabrigoamento.	-Qual é a participação do CT no processo de Abrigoamento?- Todas as crianças e adolescentes abrigados passam pelo CT?-Que órgãos governamentais ou não governamentais podem abrigar crianças e adolescentes? Quem decide o abrigoamento e o desabrigoamento?- Todos os desabrigamentos passam pelo CT?- Quais são os critérios de abrigoamento e desabrigoamento? – Que tipo de acompanhamento o CT realiza junto às crianças e adolescentes abrigados e às suas famílias? – O acompanhamento envolve a visita sistemática às instituições? Quais são as formas de contato entre o CT e as crianças e adolescentes abrigados?- Que informações os CT devem repassar às Varas da Infância e da Juventude e ao MP? Qual é o fluxo de informações? – De que forma os Abrigos são avaliados pelo CT? – Que critérios de avaliação e quem os define? Qual é a autonomia do CT quanto ao abrigoamento e ao desabrigoamento?
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE	1) Participação nas reuniões do COMTIBA. 2) Controle do orçamento municipal destinado às Políticas de Abrigoamento. 3) Definição do número de Abrigos necessários ao Município. 4) Definição dos locais onde devem ser instalados novos abrigos. 5) Definição da faixa etária que necessita de locais de abrigoamento. 6) Definição das características dos Abrigos, incluindo os serviços especializados. 7) Definição dos procedimentos internos dos locais de abrigoamento. 8) Definição do percentual do FIA a ser destinado às Políticas de Abrigoamento.	-Que tipo de participação tem o CT nas reuniões do COMTIBA (voz e voto)? Os CT podem complementar a pauta de reunião do COMTIBA? Quem define o percentual do orçamento municipal destinado às Políticas de Abrigoamento? Qual é a participação do CT nessa definição? Quem define o número de abrigos necessários no Município? Qual é a participação do CT nesta definição? Quem define os critérios para os locais onde devem ser instalados os Abrigos? Qual a participação do CT nessa definição? – Quem define a faixa etária que necessita de locais de abrigoamento? – Qual é a defasagem de Abrigos no Município? – Os CT apontam essa defasagem? De que maneira? Como se dá a definição sobre as entidades que gerenciam os abrigos? – O CT tem conhecimento dos procedimentos internos dos Abrigos? – O CT participa na definição dos procedimentos? Sugere mudanças? São acatadas as sugestões? – Qual é o percentual do FIA destinado às Políticas de Abrigoamento? – Como é definida a alocação do percentual do FIA nas Políticas de Abrigoamento? – Qual é a participação do CT na alocação do percentual do FIA para as Políticas de Abrigoamento?

Quadro II

ANEXO II

QUESTIONÁRIO APLICADO JUNTO AOS CONSELHOS TUTELARES DE CURITIBA NOS MESES DE JUNHO E JULHO DE 2003, PARA SUBSIDIAR A PESQUISA DE MESTRADO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA DE GISELLE ÁVILA LEAL DE MEIRELLES.

CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES

- 1) Qual é a idade dos conselheiros?
- 2) Qual é a sua escolarização?
- 3) Qual é a formação profissional?
- 4) Qual é o sexo?
- 5) Qual é a renda familiar?
- 6) Qual é a profissão anterior?
- 7) Qual é a religião?
- 8) Participa ou participou ativamente de algum movimento religioso?
- 9) Participou ou participa de algum movimento político?
- 10) É membro de mais algum conselho de políticas do Município? Qual?
- 11) É filiado a algum partido político? Qual?

1) INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DESCENTRALIZADORES NA ESFERA DO ESTADO

1.1.) CATEGORIA DE ANÁLISE: FLEXIBILIZAÇÃO DA BUROCRACIA

- 1) Reconhecimento da autoridade dos Conselhos Tutelares por parte dos Coordenadores dos Núcleos Regionais.
 - 1.1) Quantas reuniões ocorrem entre a Coordenação dos Núcleos Regionais e Conselhos Tutelares?
 - 1.2) Quais são os assuntos tratados?
 - 1.3) O Coordenador do Núcleo Regional da FAS se reporta ao Conselho Tutelar para discussão do funcionamento dos Abrigos desta Regional? () SIM () NÃO.
 - 1.4) Quantas reuniões ocorrem entre os Coordenadores das Políticas de Abrigo da FAS e Conselhos Tutelares?
 - 1.5) A Coordenação Central se reúne com os Conselhos Tutelares quando há problema nos Abrigos ou tomada de decisões? () SIM () NÃO
 - 1.6) Que decisões são discutidas conjuntamente?

2) Repasse das informações sobre o número de vagas e frequência nos abrigos oficiais e conveniados com a PMC.

- 2.1) Quem administra as vagas existentes nos Abrigos?
- 2.2) Como é feito o repasse de informações sobre as vagas existentes?
- 2.3) Quando há fuga, os Conselhos Tutelares são avisados? Como?
- 2.4) Sempre que há desligamento de criança e adolescente, o Conselho Tutelar é avisado?
() SIM () NÃO. Como?

3) Repasse das informações sobre a demanda reprimida existente.

- 3.1) Que órgãos informam a necessidade de abrigamento ao Conselho Tutelar?
- 3.2) Como vocês ficam sabendo da necessidade de ampliação de vagas?
- 3.3) Qual é a demanda reprimida desta regional? E do Município?

4) Repasse dos conhecimentos técnicos -Capacitação dos Conselheiros Tutelares.

- 4.1) Quantas capacitações são feitas ao ano?
- 4.2) Que temas são abordados nas capacitações?
- 4.3) Quem define os temas?
- 4.4) Quem define a periodicidade dos encontros de capacitação?
- 4.5) Que profissionais capacitam os Conselhos Tutelares?

5) Determinação por parte da PMC da alocação de equipe multidisciplinar para assessorar os Conselhos Tutelares.

- 5.1) Existe uma equipe multidisciplinar para assessorar os Conselhos Tutelares?
() SIM () NÃO.
- 5.2) Essa equipe é suficiente para a discussão das situações problemáticas?
() SIM () NÃO
- 5.3) Qual é a formação profissional da equipe multidisciplinar?
- 5.4) A equipe multidisciplinar é responsável pelo trabalho com as famílias das crianças e adolescentes abrigados ou a serem abrigados? () SIM () NÃO.

6) Fornecimento da infra-estrutura necessária, como: condução, espaço físico, pessoal administrativo e material de consumo.

- 6.1) Quantos carros são cedidos para o trabalho do Conselho Tutelar?
- 6.2) Quantas vezes na semana?
- 6.3) O número e a periodicidade dos carros é suficiente? () SIM () NÃO.
- 6.4) O espaço físico cedido para o CT é adequado? () SIM () NÃO.
- 6.5) Há dificuldades com o espaço físico? Quais?
- 6.6) Quantos funcionários são cedidos para o trabalho administrativo?
- 6.7) É suficiente? () SIM () NÃO.
- 6.8) Vocês têm que comprar algo com as suas verbas pessoais?
() SIM () NÃO () ÀS VEZES.
- 6.9) Quem define as necessidades de infra-estrutura? Baseado em quê?

1.2.) CATEGORIA DE ANÁLISE: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE

1) Participação na definição do orçamento da Política de Abrigo.

1.1) Quem elabora o orçamento das Políticas de Abrigo?

1.2) Qual é a participação do CT nessa elaboração?

2) Canais de participação ou espaços de discussão formais criados pelo Poder Público.

2.1) Existem espaços formais de discussão das Políticas de Abrigo? () SIM () NÃO

2.2) Quais?

3) Participação na formulação das Políticas de Abrigamento.

3.1) Quem formula as Políticas de Abrigamento?

3.2) Como são formuladas as Políticas de Abrigamento?

3.3) Qual a participação do CT na formulação das Políticas de Abrigamento?

4) Participação nas discussões da aplicação do FIA.

4.1) Quem define a aplicação do FIA nas Políticas de Abrigamento?

4.2) Como é feita a distribuição da verba do FIA para as Políticas de Abrigamento?

5) Equilíbrio entre o número de Conselhos Tutelares existentes e contingente populacional.

5.1) O CT atende toda a demanda da população no que diz respeito às Políticas de Abrigamento? () SIM () NÃO.

5.2.) Como foram divididas as áreas de abrangência para a atuação do Conselho Tutelar?

5.3.) Qual é a capacidade de atendimento do Conselho Tutelar?

2) APROPRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS POLÍTICOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE POR PARTE DOS CONSELHOS TUTELARES

2.1.) CATEGORIA DE ANÁLISE: FLEXIBILIZAÇÃO DA BUROCRACIA.

1) Processo de abrigamento.

1.1) Qual é a participação do CT no processo de abrigamento?

1.2) Nesse processo, todas as crianças e adolescentes que são abrigados passam pelo CT?

() SIM () NÃO

1.3) Que órgãos governamentais ou não governamentais podem abrigar crianças e adolescentes?

1.4) Quando uma criança ou adolescente necessitam ser abrigados, o Poder Executivo garante a vaga imediatamente? () SIM () NÃO.

1.5) Se não, qual é o encaminhamento do CT?

- 1.6) Quantos abrigamentos o CT faz por mês?
- 1.7) Quais são os critérios de abrigamento?
- 1.8) Em que legislação o CT se baseia para abrigar ou desabrigar?

2) Processo de desabrigamento.

- 2.1) Quem decide o desabrigamento?
- 2.2) Qual é a participação do CT no processo de desabrigamento?
- 2.3) Todos os desabrigamentos passam pelo CT? ☐ SIM ☐ NÃO.
- 2.4) Que órgãos governamentais ou não governamentais podem desabrigar crianças e adolescentes?
- 2.5) Quando uma criança ou adolescente são desabrigados, o Poder Executivo garante os atendimentos necessários imediatamente? ☐ SIM ☐ NÃO.
- 2.6) Se não, quais são os encaminhamentos do CT?
- 2.7) Quantos desabrigamentos o CT faz por mês?
- 2.8) Quais são os critérios de desabrigamento
- 2.9) Em que legislação o CT se baseia para proceder aos desabrigamentos?

3) Acompanhamento da criança e do adolescente abrigado.

- 3.1) A criança e o adolescente são acompanhados durante o processo de abrigamento?
☐ SIM ☐ NÃO.
- 3.2) Que tipo de acompanhamento é realizado?
- 3.3) A família desses sujeitos é acompanhada durante o processo de abrigamento?
☐ SIM ☐ NÃO.
- 3.4) Que tipo de acompanhamento é prestado às famílias?
- 3.5) O acompanhamento junto às crianças e adolescentes envolve a visita sistemática à Instituição de Abrigo? ☐ SIM ☐ NÃO.
- 3.6) Quantas visitas são realizadas nos abrigos?
- 3.7) Quais são as formas de contato com as crianças e adolescentes abrigados?
- 3.8) As crianças podem entrar em contato com os conselheiros tutelares?
☐ SIM ☐ NÃO. Como? É regra ou exceção?
- 3.9) Há denúncias feitas por crianças e adolescentes contra os Abrigos?
☐ SIM ☐ NÃO.
- 3.10) Quando há acidentes com crianças e adolescentes dentro dos Abrigos, os CT são informados?

4) Informações à Vara da Infância e da Juventude e Ministério Público sobre os abrigamentos e os desabrigamentos.

- 4.1) Que informações os CT devem repassar às Varas da Infância e da Juventude?
- 4.2) Que informações os CT devem repassar ao MP?
- 4.3) As Varas repassam os processos para os CT?
- 4.4) Qual é o fluxo de informações?
- 4.5) O MP repassa informações para os CT?
- 4.6) Qual é o fluxo das informações?
- 4.7) Os técnicos das Varas da Infância e da Juventude discutem os processos com os CT?

4.8) Todos os casos de violência passam pelo CT? () SIM () NÃO.

5) Avaliação dos procedimentos internos dos locais de abrigamento.

5.1) Quantas visitas de avaliação dos Abrigos são feitas pelo CT?

5.2) O que os CT avaliam nessas visitas?

5.3) De que forma os Abrigos são avaliados pelo CT?

5.4) Cada conselheiro é responsável por determinados Abrigos ou é o Colegiado responsável por todos conjuntamente?

5.5) Que critérios de avaliação são utilizados e quem os define?

6) Autonomia para determinar o abrigamento e o desabrigamento.

6.1) O CT tem autonomia para determinar o abrigamento e o desabrigamento?

() SIM () NÃO.

6.2) Qual é essa autonomia?

2.2.) CATEGORIA DE ANÁLISE: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE

1) Participação nas reuniões do COMTIBA.

1.1) Há definição do Conselheiro que vai participar das reuniões mensais do COMTIBA?

() SIM () NÃO.

1.2) Que critérios definem essa participação?

1.3) Que tipo de participação tem o CT nessas reuniões (voz e voto)?

1.4) A pauta das reuniões do COMTIBA é repassada com antecedência aos CT?

() SIM () NÃO.

1.5) Os CT podem complementar a pauta do COMTIBA?

2) Controle da proposta orçamentária municipal destinada às Políticas de Abrigamento.

2.1) Qual é o percentual do orçamento municipal destinado às Políticas de Abrigamento?

2.2) Quem define?

2.3) Como é definida a alocação de percentual orçamentário para as Políticas de Abrigamento?

2.4) Qual é a participação do CT na definição da alocação do percentual orçamentário?

3) Definição do número de Abrigos necessários no Município.

3.1) Quais são os critérios para definir o número de Abrigos necessários no Município?

3.2) Quem define?

3.3) Qual é a participação do CT nessa definição?

4) Definição dos locais onde devem ser instalados novos abrigos.

- 4.1) Quais são os critérios para definir os locais onde devem ser instalados os Abrigos?
- 4.2) Quem define os locais?
- 4.3) Qual é a participação do CT na definição dos locais?

5) Definição da faixa etária que necessita de locais de abrigo.

- 5.1) Quais são os critérios para definir a faixa etária que necessita de locais de abrigo?
- 5.2) Quem define a faixa etária que necessita de locais de abrigo?
- 5.3) Qual é a participação do CT nessa definição?

6) Definição das características dos Abrigos, incluindo os serviços especializados.

- 6.1) Qual é a defasagem de Abrigos nesta Regional?
- 6.2) Que tipo de Abrigos os definidores apontam como necessários?
- 6.3) Os CT apontam a defasagem? () SIM () NÃO. De que maneira o fazem?
- 6.4) Como se dá a definição sobre as entidades que gerenciam os Abrigos?

7) Participação na definição dos procedimentos internos dos locais de Abrigo.

- 7.1) O CT tem conhecimento dos procedimentos internos dos Abrigos?
() SIM () NÃO.
- 7.2) O CT participa na definição dos procedimentos? () SIM () NÃO.
- 7.3) Sugere mudanças? () SIM () NÃO.
- 7.4) São acatadas as sugestões? () SIM () NÃO.
- 7.5) Como verificam se as sugestões foram acatadas?

8) Definição do percentual do FIA a ser destinado às Políticas de Abrigo.

- 8.1) Qual é o percentual do FIA destinado às Políticas de Abrigo?
- 8.2) Como é definida a alocação do percentual do FIA nas Políticas de Abrigo?
- 8.3) Qual é a participação do CT na alocação do percentual do FIA para as Políticas de Abrigo?