



**IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
V SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
IV CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Movimentos Sociais e participação social

**Do poder votar ao ter condições de fazê-lo: um estudo
exploratório sobre a expressão da vontade do cidadão em
eleições para composição de colegiados de conselhos
tutelares em uma comarca do Paraná**

Alana Morais Vanzela¹

RESUMO: Este trabalho tem por objetivo medir a eficiência democrática dos instrumentos de captação da preferência do cidadão em eleições para membros do Conselho Tutelar, para tanto foi realizada amostra com cinco municípios que compõem uma Comarca do Estado do Paraná. Com base na análise desenvolvida é possível inferir que o *design* da cédula pode ser considerado um vetor que afeta o processo de manifestação da preferência do cidadão.

PALAVRAS-CHAVE: PARTICIPAÇÃO; CONSELHO GESTOR; CONSELHO TUTELAR; CÉDULA; ELEIÇÕES.

ABSTRACT: This work aims to measure the democratic efficiency of instruments to capture the citizen's preference in elections for members of the Guardianship Council. Based on the analysis developed, it is possible to infer that the design of the ballot can be considered a vector that affects the process of manifestation of the citizen's preference.

KEYWORDS: PARTICIPATION; MANAGEMENT COUNCIL; GUARDIAN COUNCIL; BALLOT; ELECTIONS.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a eficiência democrática do instrumento utilizado para a captação da preferência dos eleitores no Pleito para Conselheiro Tutelar no ano de 2019 em cinco municípios localizados na mesoregião norte central do Estado do Paraná, e que pertencem a uma mesma Comarca.

Este trabalho se justifica a nível pessoal, pois é dever de todos zelar pela materialização do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, e a nível social, pois aponta para uma lacuna da produção do conhecimento que correlacione Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conselhos Tutelares e expressão da preferência dos cidadãos.

¹ Assistente social, docente no curso de Psicologia da FATEC, mestranda em Ciências Sociais -UEM, alanavanzela@gmail.com



Como forma de atender ao objetivo proposto, este trabalho foi dividido em três tópicos, o primeiro versa sobre o surgimento dos conselhos no redesenho institucional da política de atendimento a criança e o adolescente, de forma a recobrar o sentido histórico da participação cidadã e mecanismos de indução federal que contribuiram para a expansão dos conselhos de direitos da criança e do adolescente no Brasil.

No segundo tópico, busca-se salientar a relação intrínseca entre Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares, de forma a recuperar a importância e responsabilidade atribuída a este segmento dos conselhos gestores, na coordenação do pleito de membros do Conselho Tutelar, conforme preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente.

No terceiro tópico, será desenvolvida análise sobre os desafios e êxitos do planejamento desenvolvido pelas Comissões Especiais Eleitorais de uma Comarca do Estado do Paraná, esta análise observará o resultado da apuração de votos e o modelo de cédula eleitoral adotado em cada um dos municípios, de forma examinar os recursos e capacidades que são impostos a participação dos cidadãos. Na sequência serão apresentadas algumas considerações finais sobre o trabalho desenvolvido.

1. O SURGIMENTO DOS CONSELHOS NO REDESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Constituição Federal de 1988, especialmente através dos artigos 204, 227, 228 e 229, apresenta novas exigências ao conjunto de políticas públicas voltadas ao atendimentos de crianças e adolescentes, ao afirmar a responsabilidade e cooperação da família, Estado e sociedade para a provisão da proteção integral, através do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Uma dessas mudanças está relacionada a necessidade de que os municípios regulamentem através de legislação própria o “[...] direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do Poder Executivo e de instituições da sociedade civil” (GOHN, 2011, p. 88), o que significa que novos atores passam a figurar no atendimento e planejamento desta política pública, de modo a desenvolver:

[...] uma articulação do Estado e da sociedade na operacionalização da política para a infância com a criação dos Conselhos de Direito, dos Conselhos Tutelares e dos Fundos geridos por esses conselhos, descentraliza a política através da criação desses conselhos em níveis estadual e municipal, estabelecendo que em cada município, haverá no mínimo, um conselho tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local, de acordo com a lei municipal [...] (RIZZINI e PILOTTI, 2011, pp.80-81).



Em nível nacional, o Conselho Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é criado pela Lei nº 8.242 em 1991, em 1992 os conselheiros tomam posse, e somente em 1993 o conselho passa a funcionar (DE ASSIS et al. , 2009).

Durante o processo de monitoramento desta nova política de participação, o governo federal em 1996 detecta uma baixa adesão do processo de implantação dos conselhos, o que irá exigir a adoção de mecanismos mais efetivos para potencializar o processo de implantação desses canais de participação. Momento em que os conselhos se tornam um critério de repasse de recursos financeiros, principalmente em áreas sociais (GOHN, 2011; LAVALLE e BARONE, 2015).

Este novo dispositivo legal contribuiu para a expansão da cobertura dos conselhos gestores de políticas públicas no pós 1988, conforme pode ser visualizado no trecho a seguir: “[...] em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas da educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994-1996; e apenas 73 antes de 1991 [...]” (GOHN, 2011, p. 92).

Conforme preconiza a legislação os três níveis federativos deveriam possuir conselho gestores de políticas públicas, porém em 2001, foi constatado por meio do monitoramento da Política da Criança e do Adolescente empreendido pelo CONANDA e por técnicos da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que a cobertura de CMDCA's no país chegava a pouco mais que 71%, logo 1.542² municípios ainda necessitavam implantar o CMDCA em seu território.

A partir desse panorama nacional, o CONANDA optou por instituir um Plano Nacional de Fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, que se desdobrou no Programa de Fortalecimento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares³, e que mais tarde ficou conhecido como Campanha “Pró- Conselho Brasil”. Este Programa foi capilarizado por quatro Projetos, sendo eles: Projeto Conhecendo a Realidade; Projeto Conselhos do Brasil; Projeto Fundo Amigo e Projeto Capacitação de Conselheiros, cada um deles se vinculou a diagnósticos, indicadores, público-alvo, estratégias, formas de monitoramento e avaliação.

² Plano Nacional de Fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível: <
http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/pro_conselho/proconsbrasi2004.pdf> Acesso em: 29 dez. de 2019.

³ A “[...] criação do Programa Pró-Conselho Brasil, em 2004, na Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República” (DE ASSIS et al. , 2009). Ver mais em: PARANÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO/CENTRO DE APOIO AS PROMOTORIAS. **Pró-conselho Brasil Programa de Fortalecimento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares.** Disponíveis em: <
http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/pro_conselho/proconsbrasi2004.pdf> Acesso em 17 jan. 2020.



Assim, compreende-se que o monitoramento da política pública da criança e do adolescente, assim como a adoção desses instrumentos no planejamento governamental corroborou para superar o ritmo lento de expansão que os demais conselhos gestores de políticas públicas seguiram no Brasil, conforme Lavalle e Barone (2015) apontam:

[...] Entre 1988 e 2009, os conselhos se expandiram nos municípios do país, e aquilo que era uma disposição constitucional tornou-se uma realidade institucional de considerável capilaridade. Dentro dessa tendência geral, a penetração dos conselhos ocorreu de modo desigual, seguindo uma tendência que associa – de maneira sistemática e estável ao longo de duas décadas – melhores condições de IDH, bem como variáveis socioeconômicas, à maior presença de conselhos. Um grupo de conselhos escapa dessa tendência e segue uma trajetória de universalização – saúde, educação e direitos da criança e do adolescente -, graças a incidência de mecanismos fortes de indução federal (p. 74).

Já em 2005, o panorama de expansão da cobertura dos CMDCA's pelo país ganha maior volume, o que representa uma abrangência de 92% sobre os 5.564 municípios existentes no Brasil em 2005 (CEATS/FIA, 2007).

Por meio da pesquisa “Os Bons Conselhos: Conhecendo a Realidade” (CEATS/FIA 2007), era possível inferir que em 2005, o *déficit* de CMDCA's na região com menor expansão dos conselhos gestores não passava de 16%, sendo está, a região Centro-Oeste do país⁴.

Segundo dados do IBGE (2018), esse *déficit* de cobertura dos CMDCA's no país foi reduzido para 2% em 2014, ou seja, a cobertura dos conselhos de direito na área da infância e adolescência começava a crescer com tendência de universalização. O que foi demonstrado pela ampliação da cobertura nacional, que era em 2001 equivalente a 3.949 CMDCA's e, passou para 5.481 CMDCA's em 2014.

Esse dado revela que até 2014, existiam 89 municípios no território nacional que não haviam incorporado esse canal participativo, mesmo após as duas fortes induções federais em 1996 e 2004, além do apelo constituinte que demandava essa inovação política-administrativa. A grande mobilização em torno dessa temática se justifica, pois:

[...] Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos gera-se uma nova institucionalidade pública[...] (GOHN, 2011, pp. 89-92).

⁴ Segundo dados da CEATS/FIA (2007), a região Norte em 2005, possuía o total de 390 municípios e carecia implantar 59 CMDCA's; a região Nordeste possuía o total de 1.793 municípios e carecia implantar o 223 CMDCA's; a região Sudeste possuía total de 1.668 municípios e carecia implantar 59 CMDCA's, a região Sul possuía o total de 1.188 municípios e carecia implantar 47 CMDCA's e a região Centro-Oeste possuía o total de 466 municípios e caria implantar 73 CMDCA's.



Essa dupla institucionalidade faz referência ao papel da tomada de decisão e ao mesmo tempo implica em maior transparência nas ações governamentais, pois os conselhos tem o potencial de instituir uma lógica em que a sociedade delibera sobre os rumos da política pública e fiscaliza a prestação de contas do poder executivo.

2. INTERLOCUÇÕES ENTRE CMDCA'S E PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO DO PLEITO ELEITORAL PARA CONSELHEIRO TUTELAR

Ao longo do tópico anterior discorreremos sobre o processo de implementação dos CMDCA's no Brasil, mas pouco foi tratado sobre as competências deste conselho gestor de políticas públicas. Assim, torna-se necessário esmiuçar outros elementos que compõem esse novo canal de participação.

Em certa medida cada CMDCA pode variar um pouco na especificação de suas funções a depender da disposição feita na Lei Municipal de criação do conselho, a seguir serão listadas algumas das principais:

- Acompanhar e participar do processo de elaboração da legislação municipal, estadual e nacional relacionada à infância e à adolescência;
- Deliberar sobre a política dos direitos da criança e do adolescente, incluindo o estabelecimento de prioridades, a aprovação de planos específicos e a influência no reordenamento institucional necessário à consecução dessa política;
- Incidir sobre o financiamento das políticas sociais públicas, visando garantir o princípio da prioridade absoluta para crianças e adolescentes, incluindo a defesa dos seus interesses na elaboração e na aprovação do orçamento público, bem como na gestão dos fundos dos direitos da criança e do adolescente;
- Registrar os programas governamentais e não governamentais da política de promoção, proteção, defesa e atendimento aos direitos da criança;
- Acompanhar e avaliar as ações governamentais e não governamentais destinadas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, cobrando mudanças que deixaram de ser executadas;
- Promover, de forma contínua, atividades de divulgação do ECA;
- Mobilizar a opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade (DE ASSIS et al. , 2009, p. 74).

Fica evidente que o CMDCA tem um importante papel na gestão da Política Pública voltada a criança e ao adolescente, o que implica em um intenso volume de atividades, que faz com que diversos colegiados optem por estabelecer uma divisão de tarefas, que varia de acordo com o regimento interno, ou de outras formas pactuadas pelo colegiado (DE ASSIS et al., 2009).

Um exemplo típico de divisão de tarefas é a composição de Comissões Temáticas (que podem ser temporárias e/ou permanentes) e que tem por finalidade facilitar o acúmulo reflexivo sobre temáticas variadas. O trabalho da comissão poderá ser acompanhado na íntegra pelo colegiado se assim estiver previsto, ou quando solicitado. Os resultados obtidos pela Comissão comumente são apresentados em plenária, o que requer o devido registro dessas considerações em ata, uma vez que este conteúdo poderá vir a fundamentar plenamente (ou parcialmente) uma deliberação do colegiado. Destaca-se que alguns



CMDCA's adotam o modelo de apresentação por meio de exposição oral em plenária e envio de relatórios ao colegiado (DE ASSIS et al., 2009).

Percebe-se que dentre as importantes atribuições do CMDCA, algumas se encontram explícitas em legislação federal, portanto devem ser unânimes entre as leis orgânicas dos municípios, a título de exemplo temos o art. 139 do ECA, que versa sobre o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar deve ser coordenado pelo CMDCA e ser fiscalizado pelo Ministério Público (BRASIL, Lei nº 8069, 1990).

Isso significa que uma vez instituído o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), ele deverá em reunião própria formar uma Comissão Temporária que terá a responsabilidade de desenvolver os trabalhos concernentes ao processo eleitoral:

[...] Essa Comissão vai planejar todo o processo de escolha: calendário, etapas, cronograma, prazos, regulamentos, pessoal envolvido, infra-estrutura e todas as providências necessárias. Sempre que necessário essa Comissão buscará auxílio de especialistas no assunto e apoio do poder público local (PARANÁ, MP/CAOP, 2019)⁵.

Contudo, o ECA não descreve a forma de organização dessa Comissão Temporária, número de componentes, número de reuniões mínimas entre outras questões, essas decisões ficam a cargo da necessidade de cada território, que deverá estabelecer através de regimento interno ou resolução, a melhor forma de organização considerando as especificidades municipais.

Entretanto, o processo de implantação dos Conselhos Tutelares não ocorreu de forma automática como se esperava. Ele nutriu história semelhante àquela enfrentada pelos CMDCA's. Inclusive, alguns estudos sobre a implementação dos CMDCA's tiveram como objeto secundário o levantamento sobre a situação de implementação dos Conselhos Tutelares no país, pois apesar desses dois conselhos possuírem diferenças, eles são fruto de um mesmo processo de mobilização popular que resultou na inflexão do princípio da situação irregular que norteava a condução da Política Pública voltada ao atendimento de criança e adolescentes.

Deve-se considerar também, que a dificuldade de implantação dos Conselhos Tutelares no território nacional pode estar relacionado à previsão do art. 139, do ECA, uma vez que é necessário constituir a partir do CMDCA uma Comissão Eleitoral que ficará incumbida de coordenar o processo eleitoral, por isso, a implementação dos CMDCA's é imprescindível para compreender o processo de expansão e qualificação dos Conselhos Tutelares no Brasil.

Percebe-se que houve uma importante articulação entre o CONANDA e o governo federal (através da Secretária de Direitos Humanos) para organizar um corpo mínimo de

⁵ Ver mais em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1837.html>>.



orientações sobre como estruturar o funcionamento do equipamento e as eleições do Conselho Tutelar, que pode ser observado na Campanha Pró-Conselho Brasil, o que contribuiu para apontar uma conclusão diagnóstica, através do Projeto Conhecendo a Realidade (CONANDA, 2006), em que foi descoberto que apenas 54,83% dos municípios brasileiros contava com uma unidade do Conselho Tutelar em 2001, e que os municípios que tinham implantado o Conselho Tutelar em seu território apresentavam diversos problemas relacionados ao funcionamento. Diante deste contexto, o CONANDA apresentou parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares, através da resolução nº 139/2010.

Em 2012, o ECA será alvo de uma emenda, que passa a descrever a periodicidade de renovação do colegiado do Conselho Tutelar no Brasil. Definindo que as eleições serão realizadas em data unificada em ano subsequente a eleição geral para presidente, ou seja, no primeiro domingo do mês de outubro e, que o mandato passa a ser de quatro anos.

Em 2019, o Projeto de Lei 1.783 é sancionado e passa a dar nova redação ao art. 132 do ECA, só que dessa vez a alteração é polêmica, pois mexe no limite de recondução do cargo, que passa a permitir a recondução ilimitada do Conselheiro Tutelar, desde que ele tenha sido aclamado por vontade popular dentro do limite de vagas disponíveis (BRASIL, ECA, LEI Nº 8069,1990).

Percebe-se que esse rol de regras gerais estabelecidas em legislação federal, a condução do processo eleitoral exige que outros critérios sejam sistematizados e posteriormente publicizados através de atos normativos municipais, a seguir apresentarei dados obtidos em pesquisa de campo que serão apresentados no próximo item.

3. EXPRESSÃO DA VONTADE DO CIDADÃO: VOTO É UM DIREITO, MAS QUEM PARTICIPA?

Para compor essa amostra foram selecionados cinco municípios de uma mesma Comarca que fica localizada da mesorregião norte central do Estado do Paraná, porém apenas quatro municípios forneceram informação sobre o processo eleitoral, o município que será denominado como “MUNICÍPIO 3” informou que devido à intercorrências que ocorreram durante o processo eleitoral, não seria possível o fornecimento de informações, pois estavam em período recursal do pleito⁶. Outra consideração inicial, é o emprego de eleição direta, com voto secreto e facultativo⁷ entre os municípios participantes da amostra.

Destaca-se que os municípios que compõem essa amostra utilizaram o modelo de zonas eleitorais da mesma forma como os Tribunais Eleitorais fazem em eleições gerais e

⁶ Essa informação nos foi encaminhada via e-mail, em 01/11/2019.

⁷ O ECA não estabelece normativa sobre a obrigatoriedade do voto em eleições para conselheiro tutelar, esse assunto fica a critério do legislador municipal prestar regulamentação (PARANÁ, MP/CAOP, 2019).



municipais⁸. Portanto, apesar do argumento de que eleições gerais possuem natureza distinta da eleição para Conselheiro Tutelar, percebe-se que os municípios pesquisados utilizam de forma indireta os critérios estabelecidos no código eleitoral⁹, para definir o público apto a exercer o direito ao voto na eleição de 2019, a saber foi utilizada a lista de eleitores aptos, veiculada ao banco de dados do Tribunal Eleitoral, extraída em junho de 2019 (TSE, PORTARIA nº 298, 2019).

O que significa, que para uma pessoa tenha direito ao voto e possa exercê-lo, precisará cumprir a determinados requisitos, a título podemos citar: possuir documentos, ter uma idade mínima, ou seja, é necessário cumprir requisitos antes e durante a eleição (LIMONGI; CHEIBUD, FIGUEIREDO, 2015).

De acordo com dados do IBGE (2010) percebe-se que a renda média da população nos municípios desta amostra gira em torno de dois salários mínimos, ou seja, trata-se de pessoas, em sua maioria, de baixa renda, conforme os critérios do cadastro único para Programas Sociais do governo federal¹⁰. Outro dado importante que deve ser considerado no planejamento de eleições para conselheiro tutelar, é o grau médio de escolaridade da população. Observa-se que apenas o MUNICÍPIO 4 possui percentual superior a 50% de pessoas com mais de dez anos que concluiu o ensino fundamental, como pode ser visualizado no quadro abaixo:

Quadro II - Renda e Escolaridade da População

Município	Renda média de salários mínimos	População total (Censo IBGE 2010)	Quantitativo de pessoas, com mais de 10 anos, sem instrução e/ou com o ensino fundamental incompleto	Percentual de pessoas, com mais de 10 anos que possuem o ensino fundamental completo.
MUNICÍPIO 1	2,2	3.561	2.043	42,6%
MUNICÍPIO 2	2,1	2.453	1.354	44,8%
MUNICÍPIO 4	2	31.816	14.988	52,8%
MUNICÍPIO 5	2	3.973	2.161	45,6%

Fonte: A autora, a partir de dados do IBGE (censo de 2010).

⁸ Isso significa que dos cinco municípios da amostra, quatro pertencem a zona eleitoral nº 93; e apenas um é vinculado a zona eleitoral nº 196.

⁹ Deve-se esclarecer que a regulamentação da obrigatoriedade/facultatividade do voto, mesmo em eleições gerais, não é um consenso, a literatura reserva diversas ilustrações sobre o impasse dessa regra, porém, no Brasil, desde 1930, o voto é obrigatório aos adultos, maiores de 18 anos. O que nem sempre foi assim, uma vez que desde 1930 a 1988, o código eleitoral sofreu algumas alterações, o destaque aqui feito, diz respeito a algumas oscilações sobre a matéria do voto facultativo, pessoas analfabetas, com deficiência, idosas e donas de casa são segmentos que tiveram a participação obrigatória revisadas por mais de uma vez no período citado.

¹⁰ [Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.](#)



Esses dados redobram a necessidade de que as Comissões Eleitorais em conjunto com os CMDCA's considerem durante o planejamento do processo eleitoral indicadores sociais e territoriais, de modo a examinar variáveis como de renda e escolaridade no momento de formular os instrumentos de divulgação e captação da vontade dos cidadãos.

Um exemplo a respeito desse tipo de análise pode ser mesurado através do questionamento realizado durante o levantamento de dados desta amostra, em foi requisitado aos CMDCA's informações a respeito do número de eleitores não alfabetizados que compareceram e buscaram expressar sua vontade através do voto na eleição para membros do conselho tutelar no ano 2019, todavia, apenas dois municípios apresentaram resposta a essa pergunta, no qual o MUNICÍPIO 5 contabilizou 17 eleitores e MUNICÍPIO 1 contabilizou 29 eleitores, enquanto o MUNICÍPIO 2 e o MUNICÍPIO 4 não haviam sistematizado informações sobre essa temática, deve-se refletir que existe uma decisão política (consciente ou não) dos atores ao prestar observância a tais elementos. Afinal, exigir um número elevado de recursos e capacidades do eleitor, pode vir a alterar o resultado de um processo eleitoral.

Outra maneira de medir os custos exigidos ao eleitor é a disponibilização de transporte gratuito no dia da eleição, entretanto, este assunto não é tratado de forma nítida pelo ECA, portanto alguns municípios deixam de se responsabilizar sobre o provimento de transporte gratuito aos eleitores que residem em locais mais recôncavos, uma vez que o voto é facultativo. Diferentemente do que ocorre em eleições gerais, em que existe a previsão de fornecimento de transporte público, através da Lei nº 6.091/1974. Em eleições de Conselhos Tutelares impera uma variedade de interpretações municipais. Em nossa amostra apenas o MUNICÍPIO 5 não ofertou transporte público gratuito.

O MUNICÍPIO 2 apesar de possuir o menor número de habitantes desta amostra, a saber 2.453 cidadãos, foi o único município da comarca beneficiado com cessão de urna eletrônica pelo Tribunal Regional Eleitoral - TRE, os demais municípios com maior número de habitantes não puderam contar com a disponibilização desse equipamento pelo TRE. A utilização de urna eletrônica pelo MUNICÍPIO 2 não se explica pelo número de habitantes que compõem o território, nem mesmo pelo número proporcional de pessoas que compareceram no local de votação em eleições anteriores, mas sim, pela capacidade institucional de atendimento da zona eleitoral a que pertence. Observa-se que o MUNICÍPIO 2 é o único que pertence à zona eleitoral nº 196, enquanto os demais municípios pertencem à zona eleitoral nº 93.

De conhecimento da necessidade de utilização de voto manual cada uma das três Comissões Especiais Eleitorais vinculadas à zona eleitoral nº 93 em conjunto com cada um dos CMDCA's precisou refletir sobre que tipo de instrumento iria utilizar para a captação da preferência dos eleitores locais.



A amostra realizada revela que todos os municípios da zona eleitoral nº 93 optaram pela utilização de cédula manual e urna de lona. Assim, foi necessário que cada município através de sua Comissão Eleitoral e CMDCA escolhessem o *design* da cédula impressa que seria empregada na votação que viria a ocorrer no dia seis de outubro, já que a urna de lona seria cedida pelo Tribunal Regional Eleitoral da zona eleitoral nº 93, desde esse equipamento fosse solicitado e retirado com antecedência.

Deve-se refletir que a depender do modelo de cédula adotado podem ser exigidas capacidades diferentes do cidadão no ato de expressar sua preferência, mas nem sempre essa questão perpassa os debates das Comissões Especiais Eleitorais, assim como, nos colegiados dos CMDCA's, pois a cédula em um primeiro momento pode ser visualizada como um elemento secundário que acaba sendo despolitizada de seu sentido, todavia, “[...] A cédula oficial, dependendo de seu desenho, pode ser um obstáculo para que os eleitores com menor educação façam suas escolhas. Assim, no limite, o direito que é garantido em lei pode ser negado na prática [...]” (LIMONGI; CHEIBUD, FIGUEIREDO, 2015, p. 43).

Os MUNICÍPIO 1, MUNICÍPIO 4, MUNICÍPIO 5, apresentaram cédulas em que os eleitores tinham que assinalar a sua preferência, não sendo necessário escrever o “número” ou o “nome” do seu candidato, o que já pode ser compreendido como um instrumento que democratiza o voto. Salienta-se ainda, que os municípios de MUNICÍPIO 1 e MUNICÍPIO 5 inovaram em seus modelos de cédula eleitorais, pois além de apresentarem elementos tradicionais de identificação (“nome” e “número”), inseriu nos modelos fotografias dos candidatos, o que pode ampliar o valor democrático do instrumento de captação da vontade, pois, caso o eleitor tenha dificuldade em reconhecer o nome ou número, poderá buscar reconhecer o seu candidato através da imagem. Sobre o tamanho da fotografia do candidato apresentado na cédula, o município de MUNICÍPIO 1 apresentou a dimensão de 1cm por 1cm, já o município de MUNICÍPIO 5 apresentou a dimensão da foto 2,5 cm por 2 cm.

A seguir serão apresentados alguns dados do processo de apuração da eleição, no qual é mensurado o número total de votos nulos e branco, entre outras questões:

**Quadro III – Do total de voto**

Município	Número de eleitores aptos	Votantes	Votos válidos	Votos nulos	Votos brancos	Total de votos inválidos	Instrumento
MUNICÍPIO 1	3.225	1050	1030 ¹¹	20	0	20	Cédula manual
MUNICÍPIO 2	2.078	803	797	4	2	06	Urna eletrônica
MUNICÍPIO 4	24.457	1,616	1.571	31	14	45	Cédula manual
MUNICÍPIO 5	3.437	788	783	4	1	05	Cédula manual

Fonte: A autora.

Uma análise rápida sobre os dados apresentados pelos municípios, e que estão dispostos no quadro acima, poderia *rankiar* de forma decrescente os municípios que apresentam maior participação dos eleitores da seguinte forma: MUNICÍPIO 4 – total de votos 1.571; MUNICÍPIO 1 – total de votos 1.030; MUNICÍPIO 2 – total de votos 797; MUNICÍPIO 5– total de votos 783. Entretanto, quando se observa de forma proporcional as variáveis “total de habitantes” e “total de eleitores aptos” segundo o TSE, em junho de 2019. Percebe-se um panorama de inclusividade dos eleitores é diferente. Em uma escala decrescente podemos sistematizar a inclusividade dos eleitores aptos ao voto em eleições para conselheiro tutelar da seguinte maneira:

Quadro V – Proporcionalidade entre as variáveis de “total de habitantes” e “eleitores aptos”

MUNICÍPIO 1 - possui 90,5% dos habitantes aptos ao voto;
MUNICÍPIO 5 - possui 86,41% dos habitantes aptos ao voto;
MUNICÍPIO 2 - com 84,7% dos habitantes aptos ao voto;
MUNICÍPIO 4 - com 76,8 % dos habitantes aptos ao voto.

Fonte: A autora.

Ao avaliar proporcionalmente o número de eleitores aptos a expressarem sua preferência por meio do voto, em relação ao número de pessoas que de fato compareceram ao local de votação, percebe-se novamente uma alteração considerável, como pode ser visualizado a seguir:

¹¹ Observa-se que MUNICÍPIO1 era possível votar em mais de um candidato. Por isso houve 3471 votos, sendo 1050 cédulas preenchidas, mas apenas 1030 cédulas foram consideradas válidas.



Quadro VI – Proporcionalidade entre as variáveis “eleitor apto” e “total de votos”

MUNICÍPIO 2 - apresenta o quantitativo de 38,6% de comparecimento de população apta ao voto na seção eleitoral;
MUNICÍPIO 1 - apresenta o quantitativo de 32,5% de comparecimento de população apta ao voto nas seções eleitorais;
MUNICÍPIO 5 - apresenta o quantitativo de 22,68% de comparecimento da população apta ao voto nas suas seções eleitorais;
MUNICÍPIO 4 - apresenta o quantitativo de 6,6% de comparecimento da população apta ao voto nas suas seções eleitorais.

Fonte: A autora.

Percebe-se há uma tendência inversa, entre número geral de pessoas que compareceram as urnas e número de população apta ao voto nos municípios, ou seja, quanto menor o número de habitantes no município, maior o número proporcional de comparecimento da população nas seções eleitorais com a finalidade de expressar sua preferência através do voto.

Tendência semelhante também é verificada, quando se faz a análise proporcional do número de habitantes no território em relação ao número de pessoas que compareceram às urnas, conforme fica demonstrado pelos seguintes quantitativos:

Quadro VII – Proporcionalidade entre “total de habitantes” e “total de votos”

MUNICÍPIO 2 - com 32,7% de comparecimento de cidadãos;
MUNICÍPIO 1 - com 32,5% de comparecimento de cidadãos;
MUNICÍPIO 5 - com 19,7% de comparecimento de seus cidadãos;
MUNICÍPIO 4 - com 5,07% de comparecimento de cidadãos.

Fonte: A autora.

Agora quando se faz a análise proporcional sobre o número de eleitores que compareceram às seções eleitorais e expressaram sua preferência através do voto válido, percebe-se novo panorama:

Quadro VIII – Proporcionalidade entre as variáveis “comparecimento” e “voto válido”

MUNICÍPIO 5 - possui 99,36% de êxito dos eleitores em manifestar a sua preferência através do voto,
MUNICÍPIO 2 - possui 99,2% de êxito dos eleitores na manifestação da preferência através do voto;
MUNICÍPIO 1 – possui 98% de êxito dos eleitores na manifestação da preferência através do voto;
MUNICÍPIO 4 – possui 97,2% de êxito dos leitores ao manifestarem sua preferência através do voto.

Fonte: A autora.

Percebe-se que apesar do MUNICÍPIO 2 ter sido o único município da comarca a utilizar urna eletrônica não se apresentou nessa amostra como um fator decisivo para o êxito dos eleitores no ato de manifestação sua preferência através do voto, percebe-se



apesar da tímida diferença entre os percentuais de MUNICÍPIO 2 e MUNICÍPIO 5, houve maior precisão na manifestação do voto por parte dos munícipes de MUNICÍPIO 5.

Destaca-se que esses fatores devem ser correlacionados a aspectos de renda e escolaridade, percebe-se que o MUNICÍPIO 2 possui maior renda se comparado ao MUNICÍPIO 5, mas o MUNICÍPIO 5 possui maior percentual de pessoas com mais de dez anos que concluíram o ensino fundamental em 2010, em relação ao MUNICÍPIO 2.

Em relação a esses fatores percebe-se que o MUNICÍPIO 2 é a cidade da Comarca que apresenta maior renda, já o MUNICÍPIO 4 se caracteriza pelo melhor percentual de pessoas com mais de dez anos que já tinha concluído o ensino fundamental, contudo, o MUNICÍPIO 4 teve o percentual mais elevado de votos nulos e brancos, a saber 2,8% de votos inválidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação possui papel de destaque na análise sobre a organização do processo de tomada de decisão de uma política pública, no qual se espera que a sociedade apresente o máximo de *inputs*, e que o Estado responda através *outputs* a essas demandas, um exemplo de um desenho de política pública é a institucionalização dos canais de democracia participativa, conforme o exemplo dos conselhos gestores.

Entretanto, há de se considerar, que na atualidade, o debate sobre conselhos gestores de políticas públicas ainda carece romper com os muros da institucionalidade, afinal, não basta existir canais de democracia participativa se estes estiverem esvaziados, ou despossuídos de pluralidade/interatividade e sem renovação. A manutenção desse tipo de *modus operandi* pode vir a se tornar uma ameaça de subversão da finalidade para a qual foram criados os conselhos, ao torná-los meros espaços de ratificação de decisões do Poder Executivo.

De modo geral, este artigo objetivou refletir a respeito da eficiência democrática do instrumento utilizado para a sistematização da preferência dos eleitores no Pleito para Conselheiro Tutelar de 2019, de forma a captar os recursos e capacidades que são impostos a participação dos cidadãos, através das decisões políticas adotadas pelas Comissões Eleitorais, durante o exercício de uma função de planejamento e de coordenação de um pleito em uma Comarca do Estado do Paraná.

No primeiro tópico, discorreremos de forma breve sobre o surgimento dos conselhos no redesenho institucional da política de atendimento a criança e ao adolescente, a partir de um resgate histórico sobre o surgimento da participação cidadã no pós- 1988, explorando os mecanismos adotados no processo de monitoramento da política pública e os mecanismos de indução federal para a implantação dos conselhos de direitos da criança e do adolescente no Brasil.



No segundo tópico, optou-se por dar destaque para a relação intrínseca entre Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente enquanto condutores do processo eletivo dos membros dos Conselhos Tutelares.

No terceiro tópico, foi desenvolvida análise sobre o planejamento das Comissões Eleitorais sob o prisma das cédulas eleitorais utilizadas para a captação da preferência dos eleitores, outro achado deste tópico se vincula com a identificação de uma tendência inversa de participação no pleito, a saber: quanto menor o número de habitantes no município, maior o número proporcional de comparecimento da população nas seções eleitorais.

Podemos concluir que mesmo em municípios em que não foi possível utilização de urna eletrônica, o *design* utilizado no cédula manual não exigiu que o cidadão tivesse que escrever o número ou o nome do candidato, o que favorece a sua participação. Percebe-se que algumas Comissões Eleitorais apresentaram na composição da cédula eleitoral a foto dos candidatos, o que também pode ser considerado um esforço para favorecer a inclusividade dos cidadãos, em especial de pessoas não alfabetizadas, todavia, a hipótese de inclusividade de pessoas não alfabetizadas não pode se materializar como um indicador de inclusividade porque apenas dois municípios sistematizaram informações sobre o tema, o que inviabiliza uma projeção geral nesta amostra. Sendo assim, a partir das informações dispostas ao longo deste trabalho, percebe-se que as Comissões Eleitorais definiram modelos de cédulas eleitorais que favoreceram o processo de expressão da vontade do cidadão, e que as cédulas eleitorais que em seu *design* apresentaram fotos dos candidatos, assim como o uso da urna eletrônica tiveram melhor aproveitamento no pleito, isso significa que tiveram maior número de votos válidos (conforme pode ser verificado no quadro VIII). No mais, compreende-se que estudos semelhantes podem ser reproduzidos em outras localidades com o objetivo de verificar se as tendências observadas nesta amostra também são perceptíveis em outros territórios.

REFERÊNCIAS:

DE ASSIS, Simone Gonçalves (Org.) [et al.]. **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/ Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988.

BRASIL. SECRETÁRIA DE DIREITOS HUMANO. CONANDA. **Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014**. Altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Disponível em: <<https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/170-resolucao-170-de-10-de-dezembro-de-2014/view>> Acesso em 17 jan. 2020.

BRASIL. SECRETÁRIA DE DIREITOS HUMANO. CONANDA. **Resolução nº 139, de 17 de março de 2010**. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá outras providências. Disponível em:



<<https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/139-resolucao-139-de-17-de-marco-de-2010/view>> Acesso em 17 jan. 2020.

BRASIL. SECRETÁRIA DE DIREITOS HUMANO. CONANDA. **Resolução nº 112, de 27 de março de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a formação continuada dos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Disponível em:

<<https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/112-resolucao-112-de-27-de-marco-de-2006/view>> Acesso em 17 jan. 2020.

BRASIL. SECRETÁRIA DE DIREITOS HUMANO. CONANDA. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em:

<<https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>> Acesso em 17 jan. 2020.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado – consulta por município/zona eleitoral.** Disponível em < <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>> Acesso em 17 Jan. de 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral. **Zonas eleitorais TRE – PR Pesquisa por município.** Disponível em <<http://www.tre-pr.jus.br/o-tre/zonas-eleitorais/zonas-eleitorais-tre-pr-pesquisa-por-municipio-1>> Acesso em 17 Jan. de 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado – Evolução do eleitorado.**

Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>> Acesso em 24 out. de 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral. **Portaria 298/2019.** Dispõe sobre os atos preparatórios e a organização dos trabalhos referentes ao empréstimo de urnas para as Eleições dos membros dos Conselhos Tutelares em 06/10/2019, nos municípios do Estado do Paraná. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>> Acesso em 24 out. de 2019.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IBGE **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**, 2018. Disponível em:

<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

CENTRO DE EMPREENDEDORISMO SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO EM TERCEIRO SETOR; FUNDAÇÃO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA. **Os Bons Conselhos:** Pesquisa “Conhecendo a Realidade”. São Paulo: CEATS/FIA, 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/pdf/conhecendoarealidade.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

LAVALLE, Adrian Gurza; BARONE, Leonardo Sangali. **Conselhos, Associações e Desigualdade.** IN: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das Desigualdades:** Como o Brasil Mudou nos Últimos Cinquenta Anos. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015.

LIMONGI, Fernando; CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Participação Política no Brasil.** IN: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das Desigualdades:** Como o Brasil Mudou nos Últimos Cinquenta Anos. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015.

PARANÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO/CENTRO DE APOIO AS PROMOTORIAS. **Processo de Escolha dos Conselheiros Tutelares.** Disponíveis em: < <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1837.html>> Acesso em 17 jan. 2020.

RIZZINI, Irene; PILLOTTI, Francisco (orgs.). **A Arte de Governar Crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3 Ed. São Paulo: Cortez, 2011.