



CAMPUS DE JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA

**REDISTRIBUIÇÃO, RECONHECIMENTO E REPRESENTAÇÃO: análise do
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná sob a
ótica da teoria da justiça de Nancy Fraser**

Amanda Querino dos Santos Barbosa

**Jacarezinho/PR
2023**

AMANDA QUERINO DOS SANTOS BARBOSA

**REDISTRIBUIÇÃO, RECONHECIMENTO E REPRESENTAÇÃO: análise do
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná sob a
ótica da teoria da justiça de Nancy Fraser**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Jurídica.

Linha de pesquisa: Função Política do Direito

Área de concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão

Orientador: Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa

**Jacarezinho/PR
2023**

Ficha catalográfica elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

BB238r Barbosa, Amanda Querino dos Santos
r Redistribuição, reconhecimento e representação:
análise do Conselho Estadual dos Direitos da Criança
e do Adolescente do Estado do Paraná sob a ótica da
teoria da justiça de Nancy Fraser / Amanda Querino
dos Santos Barbosa; orientador Ilton Garcia da
Costa - Jacarezinho, 2023.
192 p.

Tese (Doutorado em Direito) - Universidade
Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências
Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em
Ciência Jurídica, 2023.

1. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do
Adolescente do Paraná. 2. políticas públicas. 3.
teoria de justiça. 4. Nancy Fraser. 5. pesquisa
empírica em Direito. I. Costa, Ilton Garcia da ,
orient. II. Título.

REDISTRIBUIÇÃO, RECONHECIMENTO E REPRESENTAÇÃO: análise do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná sob a ótica da teoria da justiça de Nancy Fraser

AMANDA QUERINO DOS SANTOS BARBOSA

Esta TESE DE DOUTORADO foi julgada adequada para a obtenção do conceito APROVADO na fase de DEFESA junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná, na área: Teorias da Justiça e Exclusão, linha de pesquisa: Função Política do Direito, nos termos do regulamento do Programa.

Jacarezinho, em 17 de março de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa – Orientador - UENP

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves - UENP

Prof. Dr. André Pires Gontijo – CEUB/UNIEURO

Prof. Dr. Teófilo Marcelo Arêa Leão Júnior - UNIVEM

Prof. Dr. Marcelo Antonio Theodoro - UFMT

À Sofia e ao Bento

Para que acreditem que com amor e dedicação poderão ser o que quiserem!

AGRADECIMENTOS

À CAPES, pelo apoio financeiro para a realização da pesquisa.

Ao meu orientador, Dr. Ilton Garcia da Costa, por toda a orientação durante o programa de Doutorado.

À minha família, Anésio, Gilma e Laís, que foram minha rede de apoio no decorrer desta pesquisa.

Aos meus queridos companheiros APAEanos Alexandre e Tiko, que sempre acreditaram em mim, participando comigo de todas etapas de construção pessoal e acadêmica, sendo suporte e afeto em todos os momentos.

Aos meus amigos, aqui representados pela minha querida Amanda Botareli, esta que acompanhou de perto a realização do meu doutorado, espero sinceramente não a ter traumatizado... rs...!

Aos meus amigos acadêmicos, presentes que a UENP me trouxe, a jornada com certeza foi mais leve na companhia de vocês! Agradeço primeiramente a minha querida Luna, amiga já da época do mestrado, que me acolheu no doutorado juntamente com os queridos amigos da turma III: Arthur, Fernanda, Gustavo, Gisele e João Éder.

Aos amigos da turma IV, especialmente os queridos Renan, Lara, Elisângela e Marco, com quem dividi as angústias, os medos, e felizmente a satisfação pela conclusão deste processo de doutoramento. Foi uma alegria dividir esta realização com vocês!

Preciso ainda agradecer a três pessoas, sem as quais definitivamente este doutorado não teria acontecido.

A primeira pessoa é o Dr. Fernando de Brito Alves.

Para além de toda admiração que já cultivava para com o professor Fernando, preciso deixar registrado, que na data da minha entrevista para admissão no Programa de Doutorado, meu filho Bento havia nascido há 7 dias.

Quando adentrei a sala da entrevista, ainda andando com dificuldades em virtude da recente cirurgia, ela foi presidida pelo professor Fernando, que ateu às arguições ao meu projeto de pesquisa, não fazendo quaisquer perguntas com relação à minha vida pessoal, especialmente ao fato de ter um recém-nascido em casa, acredite, esta atitude fez toda a diferença!

Embora eu saiba que este deveria ser o tratamento “padrão”, também sei que na prática as mulheres-mães não costumam ser bem recebidas em vários ambientes, especialmente no ambiente da academia e da pesquisa.

Por este motivo eu agradeço e admiro ainda mais o professor Fernando, pelo orgulho de saber que este é o comportamento da Instituição que eu cursei o meu doutorado. Expresso aqui o meu desejo de que este seja o tratamento que as mulheres recebam em todos os ambientes que frequentarem!

No mesmo sentido, preciso agradecer a Maria Natalina da Costa! Se com os professores aprendi sobre Teorias do Direito, com a Nat eu aprendi sobre empatia! Obrigada, Nat, por sempre se preocupar em disponibilizar local onde eu pudesse extrair leite com conforto e privacidade! Obrigada por me oferecer café quando eu chegava de manhã atrasada após noites mal dormidas, por ser ouvido quando pensei que não conseguiria conciliar tudo e concluir a tese. Você foi fundamental para este processo!

Finalmente, preciso agradecer meu parceiro de vida, pai dos meus filhos, Guilherme Barbosa da Silva. Muito obrigada por cuidar da nossa família para que eu pudesse cursar o doutorado. Realizar uma pesquisa empírica na área do Direito com duas crianças e uma Pandemia foi um desafio que só foi possível pelo fato de eu contar com uma pessoa tão parceira caminhando ao meu lado. A você e a nossos filhos, todo meu amor!

Pan
Primero sea el pan
Después la libertad.
(La libertad con hambre
Es una flor encima de un cadáver).
Donde hay pan,
Allí está Dios.
"El arroz es un cielo",
dice el poeta de Asia.
La tierra
es un plato
gigantesco de arroz,
un pan inmenso y nuestro,
para el hambre de todos.
Dios se hace Pan, trabajo para el pobre,
dice el profeta Gandhi.
La Biblia es un menú de Pan fraterno.
Jesús es el Pan vivo.
El universo es nuestra mesa, hermanos.
Las masas tienen hambre,
y este Pan es su carne,
destrozada en la lucha,
vencedora en la muerte.
Somos familia en la fracción del pan.
Sólo al partir el pan
podrán reconocernos.
Seamos pan, hermanos.
Danos, oh Padre, el pan de cada día:
el arroz, o el maíz, o la tortilla,
el pan del Tercer Mundo

Pedro Casaldáliga

RESUMO

BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. **Redistribuição, reconhecimento e representação:** análise do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná sob a ótica da teoria da justiça de Nancy Fraser. 192 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2023.

A presente tese tem como tema-problema compreender se o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná, instituição paritária de participação social, atua em prol da redistribuição, do reconhecimento e da representação, podendo ser reconhecido como canal apto a contemplar a tríade da teoria da justiça descrita por Nancy Fraser. O problema de pesquisa tem origem em uma lacuna apontada por Céli Regina Jardim Pinto, de que Fraser ao descrever a tríade da justiça não apresenta quais seriam os canais com capacidade para atender e efetivar a sua teoria da justiça. A hipótese delineada é a de que CEDCA-PR, enquanto um Conselho de Políticas Públicas, tem a capacidade de contemplar a tríade de justiça escrita pela autora de referência. Para compreender a questão, a metodologia utilizada foi o estudo de caso realizado sobre a realidade particular do CEDCA-PR, conjugada com a análise de conteúdo de suas deliberações. O trabalho adota a linha crítico-metodológica, por entender o Direito como uma rede de linguagens e significados, na vertente jurídico-social, pois o Direito depende da sociedade e há uma preocupação com a relação do Direito com os outros campos, em especial com o que ressalta a teoria de Nancy Fraser. O objetivo da tese é identificar se, e como, as deliberações do CEDCA-PR apresentam as características da teoria de justiça de Nancy Fraser. Dentro da vertente jurídico-sociológica, a forma que os fenômeno da redistribuição, do reconhecimento e da representação serão observados se conforma ao tipo de raciocínio indutivo, no qual se parte de dados particulares e localizados, observando os fenômenos, procurando a relação entre eles e criando um processo de generalização dos achados. Escolhido o processo mental de análise dos fenômenos, o gênero de pesquisa que concretizará a vertente sociológica é jurídico-descritivo, pois o objetivo é identificar em qual medida o Conselho pode auxiliar na projeção da redistribuição, do reconhecimento e da representação. A tese está inserida na linha de pesquisa de Função Política do Direito, na área de concentração Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão. O tipo de pesquisa é monográfico, descrevendo a teoria de Nancy Fraser e identificando sua aplicação ao caso do conselho estudado. Serão utilizadas como fontes primárias as deliberações e o Regimento Interno do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná; e como fontes secundárias a legislação aplicável. Após a aplicação das técnicas de pesquisa empírica adotadas, constatou-se que o CEDCA-PR produziu deliberações que contemplam as três escalas de justiça de Nancy Fraser, no período estudado, com ênfase para a redistribuição, que ocorreu com mais frequência do que o reconhecimento e a representação – fato que se acentuou durante a pandemia de COVID-19, em que medidas redistributivas de caráter emergencial foram necessárias para o enfrentamento da situação de calamidade pública. À guisa de conclusão, a pesquisa apresenta sugestões de atuação para o Conselho, propondo principalmente o monitoramento empírico permanente das deliberações, para favorecer a avaliação das políticas públicas implementadas, bem como o planejamento de ações a partir das categorias de Nancy Fraser, visando garantir o princípio da paridade de participação que é inerente aos Conselhos de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná; políticas públicas; teoria de justiça; Nancy Fraser; pesquisa empírica em Direito.

ABSTRACT

BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. **Redistribution, recognition and representation:** analysis of the Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná from the perspective of Nancy Fraser's theory of justice. 192 p. Thesis (Doctorate in Legal Sciences) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2023.

The present thesis aims to understand if the Paraná State Council of the Rights of Children and Adolescents (CEDCA-PR), an institution of social participation, acts in favor of redistribution, recognition and representation, and can be viewed as a channel able to contemplate the triad of the theory of justice described by Nancy Fraser. The research problem has its origin in a gap pointed out by Céli Regina Jardim Pinto, that Fraser, when describing the triad of justice, does not present which channels would be able to meet and implement her theory of justice. The hypothesis outlined is that CEDCA-PR, as a Public Policy Council, has the capacity to contemplate the triad of justice presented by the author of reference. To approach the issue, the methodology used was the case study conducted on the particular reality of CEDCA-PR, combined with the content analysis of its deliberations. The work adopts the critical-methodological line, understanding Law as a network of languages and meanings, in the juridical-social aspect, since Law depends on society and there is a concern with the relationship between Law and other fields, especially with what Nancy Fraser's theory emphasizes. The objective of this thesis is to identify if and how the deliberations of the CEDCA-PR have the characteristics of Nancy Fraser's theory of justice. Within the legal-sociological framework, the way that the phenomena of redistribution, recognition and representation will be observed conforms to the inductive type of reasoning, in which one starts from particular and localized data, observing the phenomena, looking for the relationship between them, and creating a process of generalization of the findings. Once the mental process of analyzing the phenomena has been chosen, the type of research that will concretize the sociological strand is juridical-descriptive, since the objective is only to identify to what extent the Council can help in the projection of redistribution, recognition and representation. The thesis is inserted in the Political Function of Law research line, in the concentration area Theories of Justice: Justice and Exclusion. The type of research is monographic, describing Nancy Fraser's theory and identifying its application to the case of the studied council. The primary sources are the deliberations and the Internal Regulations of the Paraná State Council of the Rights of Children and Adolescents, and the secondary sources are the applicable legislation. After applying the empirical research techniques adopted, it was found that the CEDCA-PR produced deliberations that contemplated Nancy Fraser's three scales of justice in the period studied, with emphasis on redistribution, which occurred more frequently than recognition and representation – a fact that was accentuated during the COVID-19 pandemic, in which redistributive measures of an emergency nature were necessary to confront the situation of public calamity. As a conclusion, the research presents suggestions for the Council, proposing mainly the permanent empirical monitoring of the deliberations, in order to favor the evaluation of the implemented public policies, as well as the planning of actions based on Nancy Fraser's categories, aiming to guarantee the principle of parity of participation that is inherent to Public Policy Councils.

Keywords: Paraná State Council of the Rights of Children and Adolescents; public policies; theory of justice; Nancy Fraser; empirical legal research.

RESUMEN

BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. **Redistribución, reconocimiento y representación: análisis del Consejo Estadual de los Derechos del Niño y del Adolescente del Estado de Paraná desde la perspectiva de la teoría de la justicia de Nancy Fraser.** 192 h. Tesis (Doctorado en Ciencias Jurídicas) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2023.

La presente tesis objetiva comprender si el Consejo Estadual de los Derechos del Niño y del Adolescente de Paraná (CEDCA-PR), institución paritaria de participación social, actúa a favor de la redistribución, del reconocimiento y de la representación, y puede ser reconocido como un canal capaz de contemplar la tríada de la teoría de la justicia descrita por Nancy Fraser. El problema de investigación se origina en una laguna señalada por Céli Regina Jardim Pinto, en el sentido de que cuando Fraser describe la tríada de la justicia, no presenta qué canales serían capaces de cumplir e implementar su teoría de la justicia. La hipótesis esbozada es que el CEDCA-PR, como Consejo de Políticas Públicas, tiene la capacidad de contemplar la tríada de la justicia escrita por la autora de referencia. Para comprender la cuestión, la metodología utilizada fue el estudio de caso realizado sobre la realidad particular del CEDCA-PR, combinado con el análisis de contenido de sus deliberaciones. El trabajo adopta la línea crítico-metodológica, por entender el Derecho como una red de lenguajes y significados, en el aspecto jurídico-social, ya que el Derecho depende de la sociedad y hay una preocupación con la relación entre el Derecho y otros campos, especialmente con lo que destaca la teoría de Nancy Fraser. El objetivo de la tesis es identificar si y cómo las deliberaciones del CEDCA-PR presentan las características de la teoría de la justicia de Nancy Fraser. Dentro de la perspectiva jurídico-sociológica, la forma en que se observarán los fenómenos de redistribución, reconocimiento y representación se ajusta al razonamiento inductivo, en el que se parte de datos particulares y localizados, observando los fenómenos, buscando la relación entre ellos y creando un proceso de generalización de los hallazgos. Una vez elegido el proceso mental de análisis de los fenómenos, el tipo de investigación que concretará la vertiente sociológica es jurídico-descriptiva, ya que el objetivo es a identificar en qué medida el Consejo puede ayudar en la proyección de la redistribución, el reconocimiento y la representación. La tesis se inserta en la línea de investigación de Función Política del Derecho, en el área de concentración Teorías de la Justicia: Justicia y Exclusión. El tipo de investigación es monográfico, describiendo la teoría de Nancy Fraser e identificando su aplicación al caso del consejo estudiado. Se utilizarán como fuentes primarias las deliberaciones y el Reglamento Interno del Consejo de los Derechos del Niño y del Adolescente del Estado de Paraná y como fuentes secundarias la legislación aplicable. Después de aplicar las técnicas de investigación empírica adoptadas, se constató que el CEDCA-PR produjo deliberaciones que contemplaron las tres escalas de justicia de Nancy Fraser en el período estudiado, con énfasis en la redistribución, que se dio con mayor frecuencia que el reconocimiento y la representación – hecho que se acentuó durante la pandemia del COVID-19, en la cual fueron necesarias medidas redistributivas de carácter de emergencia para enfrentar la situación de calamidad pública. A modo de conclusión, la investigación presenta sugerencias de acción para el Consejo, proponiendo principalmente el monitoreo empírico permanente de las deliberaciones, para facilitar la evaluación de las políticas públicas implementadas, así como la planificación de acciones basadas en las categorías de Nancy Fraser, para garantizar el principio de paridad de participación que es inherente a los Consejos de Políticas Públicas.

Palabras clave: Consejo de los Derechos del Niño y del Adolescente del Estado de Paraná; políticas públicas; teoría de la justicia; Nancy Fraser; investigación jurídica empírica.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Métodos empíricos utilizados na pesquisa	22
Gráfico 2 – Etapas da análise de conteúdo	26
Gráfico 3 – Fases do ciclo das políticas públicas	77
Gráfico 4 – Modelos de tomada de decisão nas políticas públicas.....	82
Gráfico 5 – Competências regimentais das deliberações do CEDCA-PR de 2019.....	115
Gráfico 6 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2019	117
Gráfico 7 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2019, excluindo operacionais e não identificadas	118
Gráfico 8 – Competências regimentais das deliberações do CEDCA-PR de 2020.....	127
Gráfico 9 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2020	128
Gráfico 10 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2020, excluindo operacionais e não identificadas.....	134
Gráfico 11 – Competências regimentais das deliberações do CEDCA-PR de 2021	139
Gráfico 12 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2021	140
Gráfico 13 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2021, excluindo operacionais e não identificadas.....	141
Gráfico 14 – Competências regimentais das deliberações do CEDCA-PR de 2022.....	149
Gráfico 15 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2022	150
Gráfico 16 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2022, excluindo operacionais e não identificadas.....	155
Gráfico 17 – Redistribuição nas deliberações do CEDCA-PR, de 2019 a 2022	158
Gráfico 18 – Reconhecimento nas deliberações do CEDCA-PR, de 2019 a 2022.....	161
Gráfico 19 – Representação nas deliberações do CEDCA-PR, de 2019 a 2022	162

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Codificação das competências do Regimento Interno	29
Quadro 1 – Preocupações identificadas por Nancy Fraser em relação à redistribuição.....	32
Quadro 2 – Preocupações identificadas por Nancy Fraser em relação ao reconhecimento	33
Quadro 3 – Preocupações identificadas por Nancy Fraser em relação à representação.....	33
Quadro 4 – Comparação do art. 2º do Regimento Interno e da Lei nº 9.579/1991	102
Quadro 5 – Capítulos e dados sobre o Regimento Interno do CEDCA-PR.....	107
Quadro 6 – Estatísticas quantitativas do Regimento Interno do CEDCA-PR.....	108
Quadro 4 – Lista de deliberações do CEDCA-PR em 2019	111
Quadro 5 – Análise das deliberações de 2019 do CEDCA/PR quanto à redistribuição	118
Quadro 6 – Análise das deliberações de 2019 do CEDCA/PR quanto ao reconhecimento..	120
Quadro 7 – Análise das deliberações de 2019 do CEDCA/PR quanto à representação	122
Quadro 8 – Lista de deliberações do CEDCA-PR em 2020	124
Quadro 9 – Análise das deliberações de 2020 do CEDCA/PR quanto à redistribuição	129
Quadro 10 – Análise das resoluções de 2020 do CEDCA/PR quanto ao reconhecimento ...	130
Quadro 11 – Análise das deliberações de 2020 do CEDCA/PR quanto à representação	131
Quadro 12 – Lista de deliberações do CEDCA-PR em 2021	136
Quadro 13 – Análise das deliberações de 2021 do CEDCA/PR quanto à redistribuição	141
Quadro 14 – Análise das deliberações de 2021 do CEDCA/PR quanto ao reconhecimento	143
Quadro 15 – Análise das deliberações de 2021 do CEDCA/PR quanto à representação	144
Quadro 16 – Lista de deliberações do CEDCA-PR em 2022	146
Quadro 17 – Análise das deliberações de 2022 do CEDCA/PR quanto à redistribuição	151
Quadro 18 – Análise das deliberações de 2022 do CEDCA/PR quanto ao reconhecimento	153
Quadro 19 – Análise das deliberações de 2022 do CEDCA/PR quanto à representação	154

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA	21
1.1 Estudo de caso: o CEDCA-PR	22
1.2 Análise de conteúdo das deliberações.....	26
2 A TEORIA DA PARIDADE PARTICIPATIVA EM NANCY FRASER E SUA APLICAÇÃO	36
2.1 Teoria da Justiça em Nancy Fraser	37
2.1.1 Debates iniciais: Habermas e a Teoria Crítica.....	38
2.1.2 Debates com Axel Honneth.....	42
2.1.3 Primeira parte da construção da teoria.....	52
2.1.4 Segunda parte da construção da teoria.....	57
2.2 Tríade da justiça.....	61
2.2.1 Redistribuição.....	62
2.2.2 Reconhecimento.....	63
2.2.3 Representação	65
2.3 O princípio da paridade de participação de Nancy Fraser e os desafios para sua institucionalização na realidade brasileira.....	66
3 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	69
3.1 Conceituação de políticas públicas	70
3.1.1 Tipologia das políticas públicas.....	74
3.1.2 O ciclo da política pública	76
3.1.3 As instituições.....	86
3.1.4 Atores.....	88
3.2 Papel dos Conselhos	89
3.2.1 Surgimento legislativo.....	90
3.2.2 Atuação contemporânea.....	93
4 PERSPECTIVAS DA TEORIA DE NANCY FRASER NA ANÁLISE COMPARATIVA DO CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	97
4.1 O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná	97
4.2. Disposições do Regimento Interno.....	102
4.3 Elaboração da análise de conteúdo.....	110

4.3.1 <i>Análise das deliberações do CEDCA/PR no ano de 2019</i>	110
4.3.2 <i>Análise das deliberações do CEDCA/PR no ano de 2020</i>	124
4.3.3 <i>Análise das deliberações do CEDCA/PR no ano de 2021</i>	136
4.3.4 <i>Análise das deliberações do CEDCA/PR no ano de 2022</i>	146
5 RESULTADOS E PROPOSIÇÕES	156
5.1 Atuação do CEDCA-PR em prol da redistribuição	157
5.2 Atuação do CEDCA-PR em prol do reconhecimento	159
5.3 Atuação do CEDCA-PR em prol da representação	161
5.4 Sugestões de atuação	163
CONCLUSÃO	167
REFERÊNCIAS	171
ANEXO A – REGIMENTO INTERNO DO CEDCA-PR	175

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema-problema compreender se o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná (CEDCA-PR), instituição paritária de participação social, atua em prol do reconhecimento, da redistribuição e da representação, podendo ser reconhecido como canal apto a contemplar a tríade da teoria da justiça descrita por Nancy Fraser.

Nancy Fraser é uma filósofa norte-americana, cujas ideias principais tratam sobre uma forma de construção teórica que seja capaz de diminuir desigualdades, desenvolvendo uma teoria social da justiça. Ela integra o grupo conhecido como “teoria crítica”, conceito ao qual, de acordo com a autora, quem deu a melhor definição foi Karl Marx, para quem a teoria crítica se trata da “autoclarificação das lutas e vontades da época”. Para Fraser, uma teoria social crítica delimita o seu programa de pesquisa e o seu enquadramento conceitual¹.

O ponto de partida da autora é a constatação de que, no final do século XX, momento que ela nomeia de “pós-socialista”, as lutas por reconhecimento teriam se tornando o paradigma dos conflitos políticos. Nesse movimento, o reconhecimento cultural toma o lugar da redistribuição socioeconômica como remédio para a injustiça e objetivo da luta política. Essas novas demandas por reconhecimento da diferença seriam o novo combustível para as lutas dos movimentos sociais².

Em síntese, o trabalho de Fraser tem dois momentos bem demarcados: em um primeiro, apresenta-se uma teoria bidimensional de justiça integrada pelos conceitos de redistribuição e reconhecimento e, em um segundo momento, o elemento da representação é incluído, formando o que se vem a chamar de teoria tridimensional da justiça, integrada então pelos conceitos de redistribuição, reconhecimento e representação.

A teoria da autora tem um forte viés de defesa da justiça, que vai além de qualquer concepção de direitos positivados, mas ocorre, de fato, com a paridade de participação social que é a satisfação das três escalas de justiça por ela propostas. O princípio da paridade de participação diz respeito à possibilidade de igual envolvimento de todos os cidadãos como pares nas interações sociais, sem excluir ninguém em razão do não reconhecimento, da não

¹ FRASER, Nancy. What's Critical About Critical Theory? The case of Habermas and the Gender. *New German Critique*, n. 35, p. 97-131, 1985. (Traduzido em: FRASER, Nancy. Que é Crítico na Teoria Crítica? O Argumento de Habermas e o Gênero. In: BENHABIB, S.; CORNELL, D. (org.). *Feminismo como Crítica da Modernidade*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1987. p. 57).

² FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. *Cadernos de Campo*, São Paulo, v. 15, n. 14, p. 231-239, 2006, p. 231.

distribuição ou da ausência de representação, já que tal fato originaria um ato de violação à justiça. Fraser carrega sua preocupação com que os indivíduos possuam meios para articularem seus discursos. A autora compreende a importância da participação social na construção das normas para efetivar a democracia de forma a refletir os anseios do movimento social em dado período histórico.

Para Céli Regina Jardim Pinto, a teoria de Fraser trata de questões fundamentais relacionadas à construção de contratos democráticos mais justos, mas possui uma falha por não demonstrar os procedimentos de construção ou os canais aptos a transformar demandas em políticas que efetivamente façam a diferença na vida dos públicos com que Fraser se preocupa. Pinto aponta que as minorias só conseguem ter seus interesses defendidos quando estão de fato presentes, questionando, portanto, onde seriam esses espaços de presença e reconhecimento teorizados por Fraser.

Partindo dessa lacuna apontada na teoria sobre os canais que poderiam transformar as demandas dos contrapúblicos subalternos em políticas, a hipótese da presente pesquisa é que o CEDCA-PR pode ser considerado como possível meio que, atuando em prol da redistribuição, do reconhecimento e da representação, tem a capacidade de transformar as demandas em efetivação de direitos, possibilitando a paridade de participação e consequentemente contemplando a teoria da justiça de Nancy Fraser.

Os Conselhos de Políticas Públicas são órgãos da Administração Pública que têm fundamento constitucional, visando à participação do cidadão na formulação, implementação e controle/fiscalização das políticas públicas. Podem ser definidos também como instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública, desempenhando funções de fiscalização (acompanhamento e controle dos atos praticados pelos governantes), mobilização (estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas, deliberação (prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência) ou de consultoria (emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos)³.

A capacidade que a sociedade civil organizada tem de interagir com o Estado, na definição de prioridades e na construção das políticas públicas, torna os Conselhos um instrumento de participação democrática e de controle social. Os Conselhos têm como

³ BEZERRA, Felipe Portela. *Controle Social, Democracia e Administração Pública*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/artigos/controle-social-democracia-e-administracao-publica>. Acesso em: 15 fev. 2023.

particularidade o fato de estarem próximos dos interesses da comunidade, possibilitando a criação de políticas públicas bem atreladas à realidade e às necessidades daqueles que serão beneficiados.

Os Conselhos estão implementados na maioria dos Municípios brasileiros. São órgãos colegiados, permanentes, deliberativos ou consultivos, incumbidos da formulação, supervisão e avaliação das políticas em âmbito federal, estadual e municipal. Eles têm o importante papel de conciliar demandas sociais e mediar as relações entre sociedade e Estado, auxiliando na formulação de estratégias para o direcionamento das políticas e a administração dos recursos. Os governos democráticos devem se preocupar cada vez mais em construir uma nova filosofia de gestão que afirme a necessidade de aspectos éticos, como a participação da sociedade e a democratização das informações, para que as gestões sejam cada vez mais eficazes, transparentes e democráticas⁴.

Assim, a participação popular é o objetivo dos Conselhos, que funcionam como o espaço para o exercício dos direitos constitucionalmente garantidos de participação civil na gestão pública, com o objetivo de alcançar melhor controle sobre o que é público.

O trabalho realizado se organiza da seguinte forma: os métodos e técnicas de empírica em direito são apresentados, inicialmente, no capítulo 1, no intuito de justificar as opções metodológicas responsáveis pelos dados que subsidiam as análises desta tese.

No capítulo 2, os objetivos são: (i) apresentar a primeira parte da teoria de Nancy Fraser, composta pelos conceitos de redistribuição e reconhecimento; (ii) apresentar a evolução da teoria com a integração do elemento representação e a mudança para uma teoria tripartite da justiça; (iii) demonstrar o debate realizado com Jürgen Habermas e a influência deste autor para o desenvolvimento de sua teoria; (iv) descrever o debate travado com Axel Honneth; para, então, especificar os elementos da tríade da justiça (v) redistribuição; (vi) reconhecimento; e (vii) representação.

Como objetivos do capítulo 3 foram destacados: (i) demonstrar a importância do conceito de políticas públicas e sua atuação na área do direito; (ii) apresentar os Conselhos de Políticas Públicas, bem como (ii) seu surgimento legislativo e (iii) sua atuação contemporânea.

O capítulo 4 tem como objetivos identificar de que formas pode se dar a atuação do CEDCA-PR em prol: (i) do reconhecimento; (ii) da redistribuição; e da (iii) representação. Os resultados são apresentados por meio da análise de conteúdo das deliberações do Conselho

⁴ MARTINS, Marcelo Feijó, *et. al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 59, n. 2, p. 151-185 Abr/Jun 2008.

Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná, categorizadas segundo as competências do Regimento Interno desse órgão e segundo os mencionados conceitos integrantes da tríade da justiça proposta por Nancy Fraser.

O capítulo 5 objetiva reunir os resultados encontrados, sintetizando as principais considerações e inferências obtidas a partir do estudo empírico, bem como apresentar algumas sugestões de atuação para que o Conselho possa desenvolver políticas públicas de uma forma cada mais aderente à tríade de justiça de Nancy Fraser.

A metodologia da presente pesquisa envolve a abordagem de diferentes métodos e técnicas de pesquisa empírica em Direito, que serão devidamente detalhados em seção própria, imediatamente após este capítulo introdutório. O trabalho adota a linha crítico-metodológica⁵, por entender o Direito como uma rede de linguagens e significados, na vertente jurídico-social, pois ele depende da sociedade e há uma preocupação com a relação do Direito e os outros campos do conhecimento, em especial com o que ressalta a teoria de Nancy Fraser.

O objetivo geral da tese é compreender a atuação concreta do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná pela perspectiva da teoria de justiça de Nancy Fraser, por meio de uma análise empírica, de modo a encontrar intersecções entre o referencial teórico e a realidade prática de um Conselho de Políticas Públicas em específico.

De modo a viabilizar esse objetivo geral, a pesquisa elencou os seguintes objetivos específicos: (i) revisar a legislação pertinente ao estudo; (ii) definir os critérios para a elaboração de uma análise de conteúdo qualitativa sobre as deliberações do CEDCA-PR, a fim de classificá-las de acordo com o Regimento Interno e o referencial teórico; (iii) localizar e obter todas as deliberações que formarão o *corpus* de análise; (iv) aplicar as técnicas de análise definidas, gerando dados quantitativos sobre a atuação do órgão, na forma de gráficos e tabelas; e (v) interpretar os dados à luz da teoria de Nancy Fraser.

Dentro da vertente jurídico-sociológica, após a realização da análise, a forma que os fenômenos da redistribuição, do reconhecimento e da representação serão observados se conforma ao tipo de raciocínio indutivo, no qual se parte de dados particulares e localizados, procurando relações entre eles e criando um processo de generalização dos achados.

Delineado o processo mental de análise dos fenômenos, o gênero de pesquisa que concretizará a vertente sociológica é jurídico-descritivo, pois o intuito é identificar como e em qual medida os conselhos podem auxiliar na projeção do reconhecimento, da representação e

⁵ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 21.

da redistribuição. O tipo de pesquisa é monográfico, descrevendo a teoria de Nancy Fraser e identificando sua aplicação ao caso dos Conselhos.

Serão utilizadas como fontes primárias as deliberações do CEDCA-PR e o próprio Regimento Interno; e como fontes secundárias a legislação aplicável à matéria estudada.

O procedimento metodológico utilizado será uma pesquisa de campo, na modalidade de estudo de caso. Para Maíra Machado⁶, o estudo de caso tem utilização muito recente no campo da pesquisa do direito, podendo ser definido como “uma construção intelectual que busca oferecer uma representação de um fenômeno jurídico, em um contexto específico, a partir de um leque amplo de dados e informações”, ainda para a autora “o estudo de caso é revelador tanto do evento representado, quanto da pessoa que o selecionou, construiu e narrou”.

Para a realização do estudo de caso, a autora desta tese terá como referência as autoras Maira Rocha Machado, Miracy Barbosa de Sousa Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias, pelo fato serem pesquisadoras que vêm se dedicando ao estudo da pesquisa empírica voltada para o Direito.

Os detalhes do estudo de caso, bem como das demais estratégias metodológicas, serão abordados oportunamente no capítulo 1, como esforço de registro das opções que amparam o presente estudo empírico, garantindo a objetividade e a reprodutibilidade dos resultados obtidos. Ademais, a atenção especial consistente na elaboração de capítulo metodológico também serve ao propósito de contribuir para a difusão de técnicas empíricas aplicadas ao Direito, ainda poucos utilizadas na pesquisa jurídica.

O trabalho desenvolvido tem afinidade com a essência do Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)⁷, pois o programa apresenta como proposta a investigação crítica sobre o problema da exclusão social, com intuito de incentivar no pesquisador a consciência do seu papel político. A linha de pesquisa na qual se insere o trabalho é a de Função Política do Direito, enquanto a área de concentração eleita pelo Programa é Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão, o que permite o desenvolvimento de pesquisa multidisciplinar nas ciências sociais aplicadas. Neste contexto, a tese apresentada vai ao encontro dos interesses do Programa, pois o problema aqui apresentado se trata especificamente da análise de uma Teoria da Justiça, qual seja, a Teoria da Paridade Participativa de Nancy Fraser, que tem destaque na atualidade por seu viés crítico e com interesse na justiça e redução das desigualdades.

⁶ MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 357.

⁷ Disponível em <https://uenp.edu.br/mestrado-direito/mst-direito-area>. Acesso em: 01 set. 2022.

O estudo de caso realizado no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente também é uma oportunidade de articulação da pesquisa com a ação prática, pois a autora desta tese tem, enquanto Conselheira, a oportunidade de representar a região do norte pioneiro e discutir e deliberar sobre a política pública na área da criança e do adolescente.

Por fim, o desenvolvimento de uma pesquisa empírica no ramo do Direito, competência que recentemente vem sendo incentivada na pós-graduação da UENP, tem a vantagem de poder descrever a realidade jurídica enquanto manifestação concreta, que efetivamente interfere na vida dos seres humanos – claro, sem perder de vista a importância do apoio na dogmática jurídica e em conceitos teóricos fundamentados para a compreensão dos fenômenos sociais.

1 METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA

Considerando que a presente tese se propõe a realizar uma pesquisa empírica em Direito, é imprescindível que o percurso metodológico seja minuciosamente detalhado, a fim de assegurar a objetividade dos dados gerados e sua reprodutibilidade. Além disso, tal tarefa revela-se profícua na medida que a empiria ainda é pouco utilizada nas pesquisas jurídicas em geral, e é um interesse deste trabalho colaborar para a difusão dos métodos e das técnicas de pesquisa empírica aplicada ao Direito.

Conforme antecipado no capítulo introdutório, a pesquisa abordou diferentes métodos e técnicas. Como estratégia metodológica central, utilizou-se o estudo de caso, de acordo com a definição de Maíra Rocha Machado. Não obstante, dentro de uma das etapas do estudo de caso, a tese valeu-se da análise de conteúdo, no intuito de ampliar a quantidade de informações e dados disponíveis e, com isso, obter uma percepção ainda mais aprofundada sobre a realidade do caso investigado.

Maíra Rocha Machado salienta que a estratégia do estudo de caso é útil nas situações em que observar um caso específico possa produzir conhecimentos sobre um problema mais abrangente⁸. Além disso, a autora ressalta que outros métodos e técnicas podem ser combinados ao estudo de caso – tanto como complementos quanto como componentes –, a exemplo de uma pesquisa documental feita em um estudo de caso, angariando ainda mais subsídios para a compreensão da realidade estudada⁹.

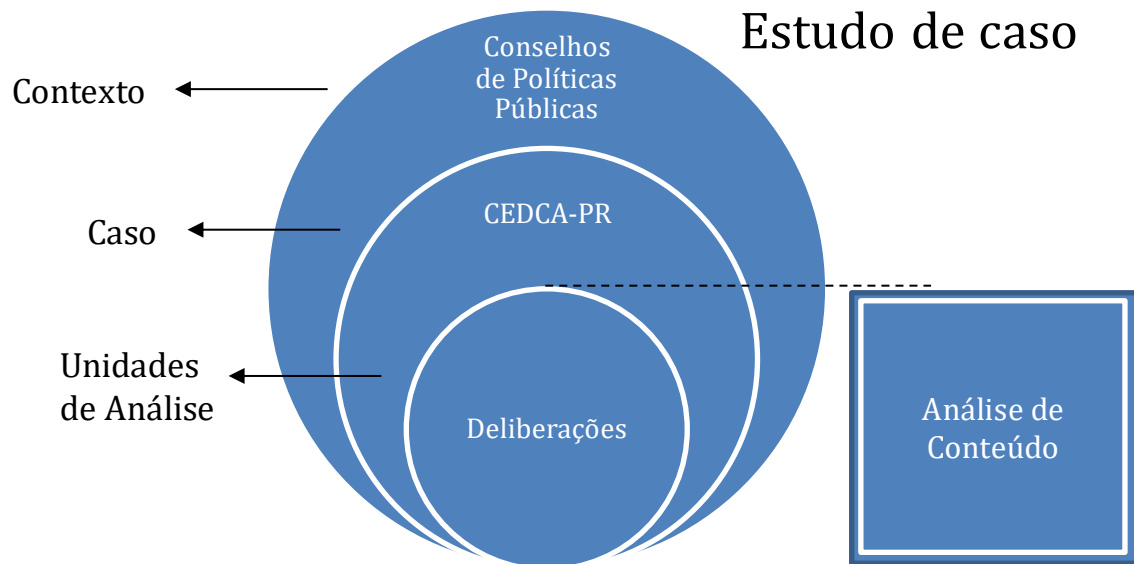
Por fim, ressalta que os estudos de caso envolvem três camadas: o contexto, o caso propriamente dito e as unidades de análise de integram o caso.¹⁰ Neste trabalho, o contexto refere-se ao panorama dos Conselhos de Políticas Públicas amplamente considerados, trabalhado no capítulo 3. O caso propriamente dito, a realidade do CEDCA-PR, será apresentada na parte inicial do capítulo 4, com a descrição da instituição e a análise de seu Regimento Interno. Já as unidades de análise serão as deliberações em específico, estudadas a partir da conjugação da metodologia da análise de conteúdo, na parte final do capítulo 4.

A figura abaixo ilustra a aplicação dos métodos e técnicas de pesquisa empírica em Direito utilizados na presente tese:

⁸ MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 362.

⁹ Ibid., p. 368.

¹⁰ Ibid., p. 373-376.

Gráfico 1 – Métodos empíricos utilizados na pesquisa

Fonte: elaborado pela autora.

Feitos esses esclarecimentos iniciais, convém entrar nos detalhes pertinentes a cada um desses métodos – o estudo de caso e a análise de conteúdo –, que serão abordados separadamente nos tópicos a seguir.

1.1 Estudo de caso: o CEDCA-PR

Como o tema-problema da presente tese é compreender se o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná (CEDCA-PR) atua em prol do reconhecimento, da redistribuição e da representação, contemplando assim a tríade da justiça de Nancy Fraser, que será discutida no capítulo 2, este trabalho se propõe a estudar o caso particular do CEDCA-PR, como forma de contribuir na compreensão do tema mais abrangente que é a atuação concreta dos Conselhos de Políticas Públicas em geral.

Para os fins que interessam a esta tese, o contexto, primeiro nível no estudo de caso, diz respeito ao arcabouço teórico-normativo referente aos Conselhos de Políticas Públicas. Apenas compreendendo esse instituto jurídico, gênero do qual o CEDCA-PR é espécie, será possível investigar a realidade particular sob enfoque. Os Conselhos de Políticas Públicas serão discutidos no capítulo 3.

A respeito do caso propriamente dito, segundo nível do estudo de caso, que será apresentado no capítulo 4.1, incumbe ao trabalho demonstrar as razões que levaram a pesquisa a estudar o CEDCA-PR, visto que “revelar as estratégias de seleção do caso e seu modo de

construção torna-se então uma exigência incontornável à inscrição das pesquisas realizadas por intermédio de estudos de caso no campo científico”, como sopesa Maíra Rocha Machado¹¹.

A escolha da instituição adotada se justifica por diversos motivos, e conhecê-los é importante não apenas para reproduzir o percurso metodológico traçado, como também para reconhecer os limites e as possibilidades das inferências realizadas a partir dos dados coletados.

Primeiramente, a opção por analisar um Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente se deve ao fato de que, diferentemente de determinados Conselhos de Políticas Públicas, essa espécie tem caráter deliberativo (e não somente consultivo), por previsão do art. 88, inciso II, da Lei nº 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), que estabelece dentre as diretrizes da política de atendimento a “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 [...]”.

Com isso, garante-se que Conselho objeto de estudo do presente trabalho promova deliberações, tendo uma atuação concreta na consecução de políticas públicas que possa ser submetida a análises qualitativas e quantitativas, o que é pertinente para os objetivos da tese.

Em segundo lugar, as instituições em tela são responsáveis pelas políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes, as quais são uma prioridade absoluta dentre os deveres do Estado, como assegura a Constituição Federal (art. 227) e o ECA (art. 4º), com preferência de formulação e de execução (ECA, artigo 4º, parágrafo único, alínea “c”).

Destaca-se, ainda, que em consonância com o que prevê o ECA, os Conselhos Estaduais da Criança e do Adolescente estão presentes em todos os Estados e no Distrito Federal, bem como em boa quantidade de Municípios¹². Logo, tem-se uma ampla gama de candidatos em potencial para a análise pretendida.

Antes do doutoramento, a autora teve contato com o trabalho do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Santo Antônio da Platina, no Estado do Paraná, em razão de sua atuação profissional com a Associação de Pais e Amigos do Excepcionais (APAE). Essa familiaridade possibilitou sopesar alguns aspectos que levaram o trabalho a descartar a análise de um Conselho Municipal, no intuito de resguardar a produtividade do estudo pretendido.

¹¹ MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 372-373.

¹² CONTATOS dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente do Brasil. Portal Gov.br. Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/contatos-dos-conselhos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-do-brasil->. Acesso em: 24 ago. 2022.

Em especial, considerou-se que a restrição a uma realidade bastante localizada poderia afetar eventuais generalizações; e que os corriqueiros problemas orçamentários das entidades nesse nível federativo poderiam prejudicar a efetiva consecução de políticas públicas.

No outro extremo com relação aos Conselhos Municipais, optou-se por não analisar o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), pois sua atuação é, acertadamente, ampla e genérica – estabelecendo normas gerais e diretrizes para a realização de políticas públicas no âmbito dos entes federativos inferiores.

Essa característica também não é interessante para uma pesquisa que busca conhecer a realidade concreta de atuação de um Conselho de Políticas Públicas, exatamente porque essa esfera não pretende conferir concretude imediata às políticas públicas, mas sim estabelecer as bases para que elas sejam concretizadas.

No meio termo, os Conselhos Estaduais não estão tão próximos da realidade local da vida quotidiana, como os Municípios, mas caracterizam-se pela articulação das diretrizes federais com os vários Municípios e pela integração do Governo Estadual na execução de políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes.

Cumprе esclarecer, então, o motivo que levou à escolha do Estado do Paraná, em detrimento das demais unidades da federação. Além da proximidade geográfica (por ser o Estado de domicílio da autora) e pelo conhecimento prévio indireto, em função da experiência com o Conselho Municipal em Santo Antônio da Platina, a pesquisa constatou que o CEDCA-PR possui uma atuação destacada no âmbito dos Conselhos Estaduais do Brasil.

Uma das maneiras de identificar tal fato é pela quantidade de deliberações produzidas em cada Estado. Considerando as três unidades da federação mais populosas do país – São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro –, a pesquisa não conseguiu sequer encontrar um portal que compilasse as deliberações do Condeca-SP, e identificou que o CEDCA-MG produziu 25 (vinte e cinco) deliberações nos últimos cinco anos (2018 a 2022)¹³, enquanto o CEDCA-RJ produziu 43 deliberações¹⁴. O CEDCA-PR, por sua vez, publicou mais de 450 (quatrocentas e cinquenta) deliberações no mesmo período¹⁵ – e, apenas a título de referência, o CONANDA produziu 30 (trinta) Resoluções¹⁶.

¹³ Disponível em: <http://conselhos.social.mg.gov.br/cedca/index.php/2014-05-02-11-22-15/resolucoes>. Acesso em: 04 fev. 2023.

¹⁴ Disponível em: <http://www.cedca.rj.gov.br/Deliberacoes.asp>. Acesso em: 04 fev. 2023.

¹⁵ Disponível em: <https://www.cedca.pr.gov.br/Pagina/DeliberacoesResolucoes-CedcaPR>. Acesso em: 04 fev. 2023.

¹⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 04 fev. 2023.

Acrescenta-se à atuação expressiva o fato de que o CEDCA-PR possui um portal na internet bastante completo e atualizado, que viabiliza o acesso a diversas informações do órgão, de modo a contribuir para a facilidade de acesso ao material de investigação e de análise.

Assim, a pesquisa definiu como objeto do estudo de caso o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado de Paraná, ciente de que eventuais abstrações relacionadas aos Conselhos de Políticas Públicas em geral serão um produto dessa realidade em particular e das escolhas de recorte metodológico justificadas acima.

Uma vez delimitado o objeto de estudo, já durante o doutoramento, motivada pelo interesse na instituição, a autora desta tese passou a integrar o CEDCA-PR para o biênio 2021/2023, ocupando a cadeira destinada à Regional Ampliada 06: Regional Ampliada de Jacarezinho, composta pelas Regionais de Jacarezinho e Cornélio Procopio, representando a Organização da Sociedade Civil APAE de Santo Antônio da Platina, entidade que a autora é vinculada (a princípio como funcionária e atualmente como voluntária) desde 2006.

A participação no Conselho não se deu com o intuito de viabilizar a observação participante, metodologia de pesquisa própria¹⁷ que não foi empregada no trabalho, mas tão somente por uma afinidade com o objeto. Não obstante, essa experiência permitiu que a autora conhecesse o funcionamento do órgão internamente, o que certamente contribuiu para a análise desenvolvida nesta tese – que teve cuidado especial para evitar vieses interpretativos.

Esse cuidado consistiu na adoção da rigorosa metodologia de análise de conteúdo, dentro do estudo de caso sobre a realidade do CEDCA-PR, para extrair informações a respeito da atuação do órgão diretamente dos documentos que emanam de suas deliberações e do seu Regimento Interno.

Assim, foram definidas as unidades de análise que configuram o terceiro nível do estudo de caso, a partir das quais a realidade particular será observada e que serão apresentadas no capítulo 4.2. Entende-se que, em função do caráter deliberativo do CEDCA-PR, suas deliberações são as unidades de análise mais propícias à pesquisa pretendida. São registros escritos que permitem conhecer a atuação do órgão, respondendo pertinentemente ao problema de pesquisa, e estão disponibilizados na internet, o que garante o total acesso ao material.

Como a análise de conteúdo compõe o cerne da pesquisa empírica realizada, todas as etapas desenvolvidas e todos os critérios metodológicos adotados serão devidamente descritos a seguir.

¹⁷ MARCONI, Marina de Andrade.; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 194.

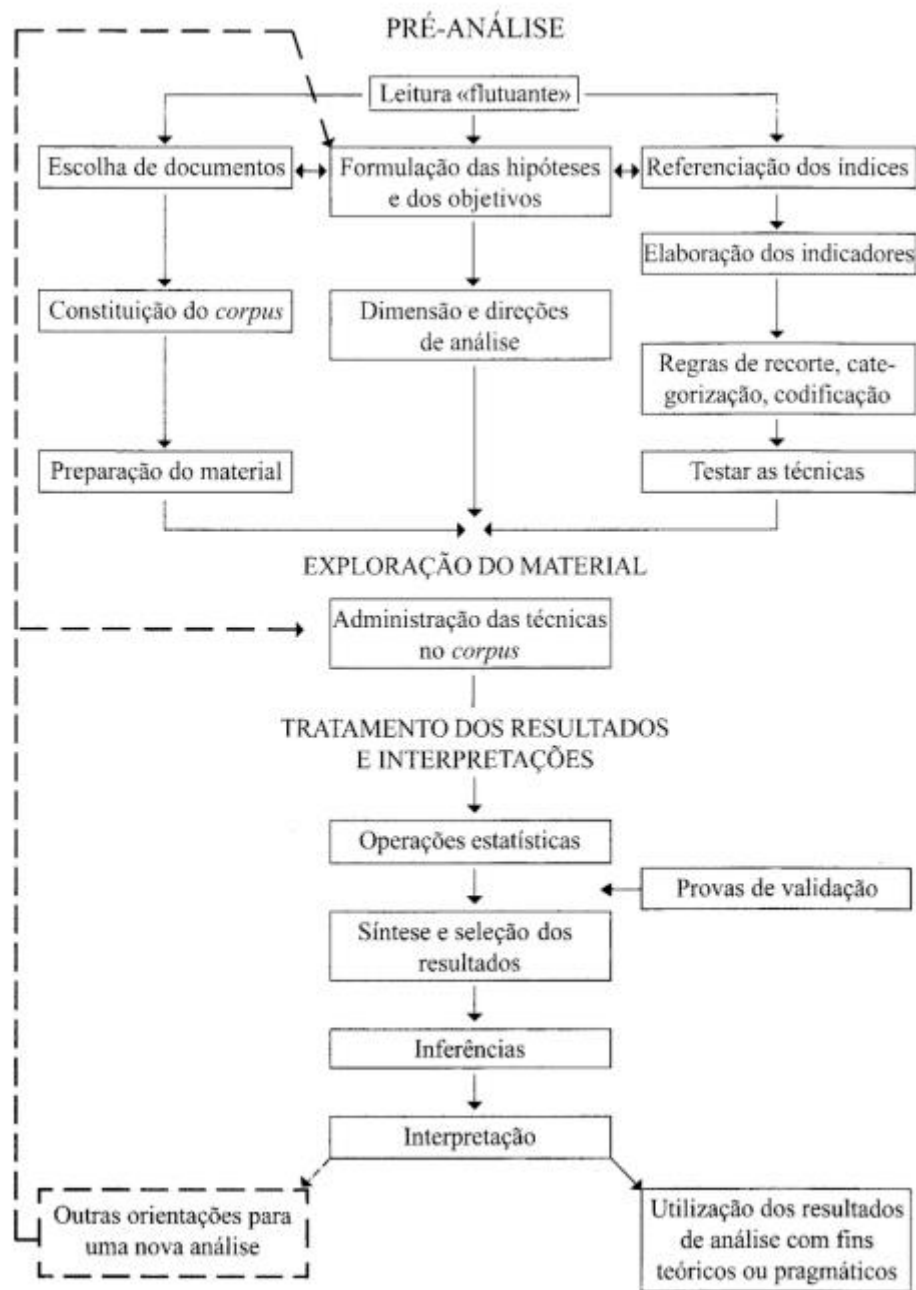
1.2 Análise de conteúdo das deliberações

No intuito de verificar se a atuação do CEDCA-PR contempla a teoria de justiça de Nancy Fraser, a pesquisa precisou estruturar uma forma de classificar as deliberações de acordo com categorias existentes no referencial teórico. A opção metodológica perseguida foi a de empregar a análise de conteúdo, conforme conceituada pela clássica autora Laurence Bardin, segundo a qual a técnica envolve a descrição analítica por procedimentos sistemáticos e objetivos sobre o conteúdo de determinados textos, permitindo a realização de inferências¹⁸.

A objetividade do método decorre, justamente, da sistematização dos procedimentos. Em síntese, a análise de conteúdo possui três grandes fases: a primeira, chamada de pré-análise; a segunda, de exploração do material; e a terceira, de tratamento dos resultados e interpretações. O fluxograma a seguir ilustra essas fases e as respectivas atividades que as compõem:

Gráfico 2 – Etapas da análise de conteúdo

¹⁸ BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011, p. 41.



Fonte: Bardin, 2011, p. 132.

A pré-análise tem início com a leitura “flutuante”, que é um primeiro contato exploratório do pesquisador com os documentos a serem analisados. A análise de conteúdo possuía o objetivo próprio de compreender a atuação específica do CEDCA-PR à luz da teoria de justiça de Nancy Fraser, partindo-se da hipótese de que esse órgão concretiza os conceitos de redistribuição, reconhecimento e representação.

Na busca de documentos que seriam pertinentes ao objetivo – que permitissem a realização de inferências sobre as características da atuação –, a pesquisa deparou-se com as deliberações do CEDCA-PR, todas facilmente disponíveis no site da instituição.

Atendendo aos critérios de Bardin, verificou-se que as deliberações são fonte de informação adequada para aferir como tem sido a atuação do órgão e que elas são homogêneas entre si. Para respeitar o requisito da exaustividade, a pesquisa estabeleceu como marco temporal que a análise abrangeria deliberações produzidas de 2019 a 2022 – período dos últimos quatro anos anteriores à finalização da tese.

A ideia que orientou essa delimitação temporal foi a de ter as deliberações mais atuais possíveis, até a finalização da pesquisa; e a de garantir que dois biênios seriam analisados, visto que cada biênio compreende dois mandatos da Presidência e da Vice-Presidência do CEDCA-PR, os quais são alternados entre representantes de órgãos governamentais e organizações da sociedade civil – conforme artigo 42, § 1º, do Regimento Interno.

Com isso, entendeu-se que seria proveitoso à análise assegurar que mais de um mandato de cada tipo de Presidência fosse considerado – de modo que, ao fim, o período de recorte contém dois mandatos de Presidentes de órgãos governamentais e dois mandatos de Presidentes de organizações da sociedade civil, contemplando dois biênios de alternância nas posições diretivas.

Constituído o *corpus* de análise, composto por 345 deliberações ao longo dos quatro anos, a preparação do material deu-se com o download de todas as deliberações (diretamente do site do CEDCA-PR), posteriormente armazenadas de acordo com o ano de publicação em um repositório digital de propriedade da autora, para fins de organização própria e de preservação dos documentos.

Sobre os critérios de análise em si, a pesquisa se propôs a utilizar dois sistemas de categorias distintos, ambos pautados na ideia de compreender a atuação do Conselho a partir do referencial teórico de Nancy Fraser.

No primeiro, as deliberações foram classificadas conforme a competência do Regimento Interno que justificou sua edição, como forma de vincular os atos concretos praticados pelo CEDCA-PR e as previsões normativas abstratas regimentais e, assim, aprofundar a dimensão analítica deste estudo. No segundo, foram classificadas a partir da escala de justiça de Nancy Fraser contemplada pela política pública nelas veiculadas.

Ambos os sistemas de categorias foram elaborados a partir do procedimento por “caixas”, quando a definição das categorias é prévia à exploração do material, em oposição ao procedimento por “acervo”, que ocorre quando as categorias são definidas ao fim:

A categorização pode empregar dois processos inversos:

- é fornecido o sistema de categorias e repartem-se da melhor maneira possível os elementos à medida que vão sendo encontrados. Este é o procedimento por "caixas" de que já falamos, aplicável no caso de a organização do material decorrer diretamente dos funcionamentos teóricos hipotéticos;
- o sistema de categorias não é fornecido, antes resulta da classificação analógica e progressiva dos elementos. Este é o procedimento por "acervo": O título conceitual de cada categoria somente é definido no final da operação.¹⁹

No caso da categorização segundo o Regimento Interno, as categorias pré-existentes são as competências regimentais, previstas nos incisos do art. 6º. Já para a categorização pela teoria de justiça de Nancy Fraser, as categorias referem-se às três escalas de justiça idealizadas pela autora – a redistribuição, o reconhecimento e a representação.

Logo, as deliberações seriam analisadas e enquadradas em alguma competência do Regimento Interno e em algum dos conceitos de Fraser. Entende-se que, para ambos os sistemas, as categorias adotadas são homogêneas, pertinentes, objetivas e produtivas – e, embora não sejam *a priori* mutuamente exclusivas, pois uma deliberação pode, por exemplo, ter seu fundamento em mais de uma competência regimental ao mesmo tempo, assim como pode versar sobre redistribuição e representação simultaneamente, a pesquisa estabeleceu critérios para classificar cada documento em apenas uma categoria, atendendo ao requisito da exclusividade.

Tomando essas categorias como ponto de partida, foram elaboradas as regras de codificação – os códigos que, encontrados nos textos, resultariam na alocação daquela deliberação em uma ou outra categoria.

Para a análise de acordo com o Regimento Interno, o critério adotado foi identificar no conteúdo da deliberação o sentido equivalente ao transmitido pelas competências regimentais, considerando o núcleo verbal e o complemento de cada inciso, em redução do texto que permitisse sua classificação. As categorias consideradas estão expressas no quadro a seguir:

Quadro 1 – Codificação das competências do Regimento Interno

Inciso do art. 6º	Verbo	Complemento
I - Formular a política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, observados os preceitos expressos nos artigos 203, 204 e 227, da	Formular	política

¹⁹ BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011, p. 149.

Constituição Federal, artigos 165, 173 e 216, da Constituição Estadual e todo o conjunto de instrumentos normativos nacionais e internacionais voltados a garantia dos direitos da criança e do adolescente;		
II - Acompanhar a elaboração e avaliar a proposta orçamentária do governo do Estado e indicar aos Secretários de Estado competentes as modificações necessárias à execução da política formulada;	Acompanhar	proposta orçamentária
III - Deliberar sobre as prioridades de atuação na área da criança e do adolescente, de forma a garantir que as ações do governo contemplem de forma integral a universalidade de acesso aos direitos preconizados pelo ordenamento jurídico, embasadas em diagnósticos atuais na área da criança e do adolescente;	Deliberar	prioridades
IV - Controlar as ações de execução da política estadual de atendimento à criança e ao adolescente;	Controlar	execução
V - Propor aos poderes constituídos modificações nas estruturas dos órgãos governamentais diretamente ligados à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;	Propor	modificações estruturais
VI - Oferecer subsídios para a elaboração de leis atinentes aos interesses da criança e do adolescente;	Subsidiar	leis
VII - Incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas no campo da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;	Incentivar	eventos, estudos e pesquisas
VIII - Promover intercâmbio com entidades públicas e privadas, organizações nacionais e internacionais,	Promover	intercâmbio

visando atender as finalidades deste Conselho;		
IX - Pronunciar-se e prestar informações sobre assuntos que digam respeito à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;	Prestar	informações
X - Aprovar, de acordo com os critérios estabelecidos em Regimento Interno, o cadastramento de entidades de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e que pretendem integrar o conselho;	Aprovar	cadastramento
XI - Receber e encaminhar petições, denúncias, reclamações, representações por desrespeito aos direitos assegurados à criança e ao adolescente;	Processar	desrespeitos
XII - Gerir seu respectivo Fundo, aprovando planos de aplicação;	Gerir	fundo
XIII - Incentivar a criação e estimular o funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares;	Estimular	Conselhos Municipais
XIV - Emitir, por meio de deliberações e resoluções, orientações destinadas aos municípios, organizações da sociedade civil, conselhos tutelares e dos direitos sobre assuntos afetos à área da criança e do adolescente;	Emitir	orientações
XV - Propor publicações promocionais de matéria relativa à criança e ao adolescente.	Propor	publicações

Fonte: elaborado pela autora.

Na eventual hipótese de alguma deliberação possuir conteúdo que possa se enquadrar em mais de uma competência, para assegurar o princípio da exclusão mútua inerente à categorização²⁰, optou-se por considerar a primeira competência expressa no documento, extraída pela ordem de suas disposições.

²⁰ BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011, p. 149-150.

Já para a categorizar as deliberações conforme a teoria de justiça de Nancy Fraser, o critério adotado foi a presença das características que definem as escalas de justiça segundo a autora. Caso uma deliberação tivesse características de mais de uma escala de justiça, prevaleceria aquela cuja maior quantidade fosse identificada na deliberação (por exemplo, se houver duas características que contemplam redistribuição e uma que contempla reconhecimento, prevaleceu a categorização como redistribuição). Havendo a mesma quantidade de características, a pesquisa privilegiou a categoria cuja característica aparece primeiro no texto da deliberação, topograficamente.

As características dos conceitos de Fraser, entendidas como as preocupações que são atributos inerentes de cada escala de justiça, foram extraídas de duas obras principais, nas quais a autora apresenta preocupações relacionadas à redistribuição, ao reconhecimento e à representação. São os textos “A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação” e “Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado”. Assim, elencam-se as seguintes características:

Quadro 2 – Preocupações identificadas por Nancy Fraser em relação à redistribuição

REDISTRIBUIÇÃO
Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.
Preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva: pobreza, exploração, desigualdades. FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.
Desigualdades baseadas nas estruturas econômicas da sociedade FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.
Desigualdade de rendimentos FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.
Desigualdade com relação aos mercados de trabalho FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.
Transferência de rendimentos FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.
Reorganização da divisão do trabalho FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 3 – Preocupações identificadas por Nancy Fraser em relação ao reconhecimento

RECONHECIMENTO	
Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	
Desrespeito	FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.
Imperialismo cultural	FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.
Hierarquia de estatuto	FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.
Dominação cultural	FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 12.
Subordinação social: impedimento da participação paritária na vida social	FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 15.
Busca por reformas que buscam valorizar as identidades desrespeitadas e os produtos culturais dos grupos desrespeitados	FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 12.
Busca pela paridade de participação	FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 16.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 4 – Preocupações identificadas por Nancy Fraser em relação à representação

REPRESENTAÇÃO	
Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	
Possibilidade de inclusão da comunidade formada por aqueles legitimados a fazer reivindicações recíprocas de justiça	FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i> , n. 77, 2009, p. 20.
Procedimentos que estruturam os processos públicos de contestação	

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 77, 2009, p. 20.
--

Termos nos quais aqueles incluídos na comunidade política expressam suas reivindicações e decidem suas disputas.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 77, 2009, p. 20.
--

Fonte: elaborado pela autora.

Definidos esses critérios iniciais, foi possível superar a pré-análise e passar à exploração do material. Uma primeira descoberta foi de que os casos de sobreposição, em que mais de uma categoria poderia ser utilizada, eram extremamente raros, tanto para a análise regimental quanto para a relativa aos conceitos de Nancy Fraser. Assim, as deliberações puderam, em regra, ser alocadas em uma única categoria sem a utilização dos critérios de exclusão – apresentando apenas uma competência regimental e uma característica de um dos três conceitos, na maioria das vezes.

Não obstante, especificamente sobre a categorização quanto à teoria de justiça de Nancy Fraser, também foi possível constatar que muitas deliberações não contemplavam preocupações sobre redistribuição, reconhecimento e representação, tratando-se de questões meramente operacionais e não relacionadas diretamente a políticas públicas. Tais deliberações, essenciais ao funcionamento do Conselho (como definições de calendário, nomeação de representantes, realização de alterações regimentais, entre outras), foram então classificadas em uma quarta categoria, criada pelo procedimento por “acervo”: a de deliberações “operacionais”.

Com efeito, se a regra para categorizar as deliberações como escalas da teoria de justiça de Nancy Fraser era a presença de alguma das características/preocupações da autora na definição desses conceitos, a ausência total dessas categorias naturalmente ensejaria a alocação em uma categoria diversa, ainda que não prevista inicialmente pelo referencial teórico.

Ademais, em um número bastante residual de deliberações, o texto do documento em si não traz informações suficientes para que o analista tenha certeza sobre o teor da atuação. Há deliberações em que o Conselho aprova o uso de verba para imprimir cartilhas, mas não existem informações sobre a finalidade – então é impossível distinguir, por exemplo, se a atuação consiste em uma valorização identitária (que resultaria na classificação em “reconhecimento”) ou se é a expressão de uma reivindicação (que levaria à alocação em “representação”). Nessas situações – que, reitera-se, foram poucas –, a pesquisa enquadrava a deliberação em uma quinta categoria, “não identificado”.

Como as três categorias principais são oriundas do referencial teórico, se constatou que em alguns anos certas categorias ficaram vazias – por exemplo, em 2020 não houve deliberações sobre representação. É importante ressaltar que isso não configura um problema com o sistema de categorias; pelo contrário, revela precisamente como foi a atuação do CEDCA-PR, em termos de prioridade sobre quais aspectos de justiça estão sendo contemplados nas políticas públicas praticadas pelo órgão.

No que tange ao Regimento Interno, não houve a necessidade de criar novas categorias por “acervo”, e todas as deliberações puderam ser enquadradas em uma das competências regimentais, aplicando os critérios delimitados.

Para a operacionalização da análise, as deliberações foram lidas individualmente e, identificada alguma característica das escalas de justiça descritas por Nancy Fraser, inseria-se um dos seguintes códigos em um documento de tabulação: Rd, para “redistribuição”; Rc, para “reconhecimento”; Rp, para “representação”; Op, para “operacional”; e NI, para “não identificado”. Da mesma maneira, identificado o núcleo de sentido do texto, na forma de verbo e complemento, foi tabulado o algarismo romano correspondente ao inciso do art. 6º do Regimento Interno, sobre as competências do Conselho.

Após a administração das técnicas definidas em todo o *corpus* de análise, a pesquisa gerou uma base de dados, no formato de uma planilha de Excel, em que foram realizadas operações estatísticas para gerar os gráficos e as tabelas apresentadas como resultados da pesquisa empírica, no capítulo 4.2. Depois da exposição descritiva dos dados, eles foram objeto de inferências e de interpretações, elaboradas junto ao referencial teórico, no capítulo 5.

Explicitados os critérios que orientaram a análise de conteúdo, último nível do estudo de caso proposto, fica demonstrado o percurso metodológico da pesquisa empírica utilizada no trabalho. Antes de ingressar efetivamente no estudo de caso, porém, é necessário tomar contato com a base teórica que ampara a presente tese – a teoria de justiça de Nancy Fraser.

2 A TEORIA DA PARIDADE PARTICIPATIVA EM NANCY FRASER E SUA APLICAÇÃO

De acordo com o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, divulgado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), no dia 08 de junho de 2022, cerca de 33,1 milhões de brasileiros estão passando fome no país. A pesquisa mostrou ainda que 125,2 milhões, o que corresponde a 58,7% da população brasileira, vive com algum grau de insegurança alimentar²¹.

Segundo o relatório divulgado, a atual situação é semelhante ao que ocorria na década de 1990. O desmonte das políticas públicas, a piora no cenário econômico, o acirramento das desigualdades sociais e o segundo ano da pandemia da Covid-19 tornaram o quadro da pesquisa “perverso”.

A democracia e a desigualdade social no Brasil são temas que estão sempre em análise, visto que são conceitos em constante reconstrução. Apesar de que os indicadores nacionais ainda estejam longe do ideal, a exemplo do que relatou a Rede PENSSAN, Marta Arretche²² aponta que a desigualdade no Brasil caiu nos últimos 30 anos. Esses dados são influenciados por uma multiplicidade de fatores. Embora Marta Arretche considere aspectos como o *boom* das *commodities*, que gerou demanda por empregos e a expansão das receitas governamentais sem que políticas impopulares de taxaço fossem necessárias, a autora destaca a importância das dimensões afetadas por políticas públicas para mensurar a desigualdade social no país, apontando a relevância de estudar os comportamentos atrelados aos atores políticos.

Ao se pensar em uma teoria da justiça que pudesse melhor atender os problemas da sociedade brasileira, em especial a desigualdade econômica, buscou-se na teoria crítica o referencial que melhor abarcasse as questões.

Para Nancy Fraser, a melhor definição de teoria crítica é a de Marx, o qual define a teoria crítica como a “autoclarificação das lutas e vontades da época”. De acordo com a autora, uma teoria social crítica delimita o seu programa de pesquisa e o seu enquadramento conceitual, tendo em vista os objetivos e as atividades dos movimentos sociais da oposição, com que se identifica, ainda que não de uma forma acrítica²³.

²¹ Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

²² ARRETICHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.

²³ FRASER, Nancy. What's Critical About Critical Theory? The case of Habermas and the Gender. *New German Critique*, n.35, pp. 97-131, 1985. (“Que é Crítico na Teoria Crítica? O Argumento de Habermas e o Gênero”).

A reflexão sobre as demandas da sociedade brasileira, especialmente a preocupação com a desigualdade econômica – que faz com que, no momento em que esta tese é escrita, milhares de brasileiros estejam passando fome –, levou esta pesquisa a adotar Nancy Fraser como marco teórico, por entender que sua teoria da justiça contemplaria as demandas de realidades de exclusão e desigualdade, como a que se observa no Brasil.

2.1 Teoria da Justiça em Nancy Fraser

Nancy Fraser é uma filósofa norte-americana, cujas ideias tratam sobre uma forma de construção teórica que seja capaz de diminuir desigualdades, desenvolvendo uma teoria social da justiça.

A autora parte da constatação de que, no momento que ela denomina de “pós-socialista”, no final do século XX, as lutas por reconhecimento teriam se tornando o paradigma central dos conflitos políticos. Nesse contexto, o reconhecimento cultural toma o lugar da redistribuição socioeconômica no combate à injustiça e como objetivo da luta política. Essas novas demandas por reconhecimento da diferença seriam, assim, o novo fundamento para as lutas dos movimentos²⁴.

Fraser delinea seu pensamento demonstrando sua preocupação com a crescente polarização entre aqueles que, de um lado, veem na redistribuição de recursos e riquezas a solução para o conjunto de injustiças presentes na sociedade e os que, do outro, acompanhando a nova tendência. Pensam que tal solução será obtida somente com o reconhecimento social ou cultural de camadas excluídas.

A autora se dispõe, então, a uma tarefa intelectual e prática, a de desenvolver uma teoria crítica do reconhecimento, que identifique e assuma a defesa somente daquelas versões da política cultural da diferença que possam ser combinadas coerentemente com a política social da igualdade, adotando a premissa de que a justiça exige tanto redistribuição quanto reconhecimento – devendo essas noções se apoiarem e não se excluïrem mutuamente, vez que somente a integração de ambas possibilita a descrição de um quadro conceitual adequado às demandas da atualidade²⁵.

In: BENHABIB, S.; CORNELL, D. (org.). *Feminismo como Crítica da Modernidade*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1987, p. 57.)

²⁴ FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. *Cadernos de Campo*, São Paulo, v. 15, n. 14, p. 231-239, 2006, p. 231.

²⁵ Ibid., p. 231.

Na teoria de Fraser, existem nas sociedades duas formas de injustiça: a econômica, relacionada a estrutura econômico-política da sociedade, e a cultural, vinculada aos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação associados a outra cultura. Na mesma linha de pensamento, cada tipo de injustiça tem uma forma de remédio. Para as injustiças econômicas os remédios devem ser alguma forma de reestruturação político-econômica, como por exemplo políticas de redistribuição de renda. Já para as injustiças culturais, os remédios devem envolver alguma mudança cultural ou simbólica.

A questão é que em algum momento pode parecer que as lutas por redistribuição e reconhecimento, embora tenham o mesmo objetivo, o alcance da justiça, mostrem-se como concorrentes. Isto se dá pelo fato de que as lutas por reconhecimento têm como característica a necessidade de ressaltar as especificidades de algum grupo, promovendo o que se chama de discriminação positiva. Em contrapartida, as lutas por redistribuição agem no intuito de desacreditar quaisquer diferenciações entre as pessoas e grupos, o que pode criar a falsa ilusão de que reconhecimento e redistribuição têm características e finalidades que se anulam mutuamente, é o que Fraser chama de dilema da redistribuição-reconhecimento²⁶.

Todavia, apesar poder parecerem opostos, os conceitos de redistribuição e reconhecimento mostram-se como partes diferentes daquilo que uma pessoa pode necessitar para que as injustiças sejam sanadas, pois existem pessoas que estão sujeitas a injustiças econômicas ao mesmo tempo em que sofrem injustiças culturais, precisando então reivindicar simultaneamente redistribuição e reconhecimento – são as chamadas por Fraser de coletividades bivalentes. Nestes casos, uma só categoria de remédios não é suficiente para corrigir as injustiças, é preciso das duas²⁷.

2.1.1 Debates iniciais: Habermas e a Teoria Crítica

Como antecipado, Nancy Fraser entende que a melhor definição de teoria crítica é marxiana. Segundo a autora, uma teoria social crítica deve delimitar o seu programa de pesquisa e o seu enquadramento conceitual, tendo em vista os objetivos e as atividades dos movimentos sociais da oposição, com que se identifica, ainda que não de uma forma acrítica²⁸. A teoria

²⁶ FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. *Cadernos de Campo*, São Paulo, v. 15, n. 14, p. 231-239, 2006, p. 233-234.

²⁷ *Ibid.*, p. 233-234.

²⁸ FRASER, N. What's Critical About Critical Theory? The case of Habermas and the Gender. *New German Critique*, n. 35, p. 97-131, 1985. (“Que é Crítico na Teoria Crítica? O Argumento de Habermas e o Gênero”).

crítica do direito tem como características a discussão sobre temas atuais e polêmicos e os embates travados entre os seus teóricos, o que resulta na produção do conhecimento.

Para ilustrar esta característica, Avritzer destaca durante a primeira geração da teoria crítica, a polêmica entre Karl Popper e Theodor Adorno sobre metodologia para as ciências sociais; e na segunda geração, conhecida como “Escola de Frankfurt”, salienta os embates teóricos de Jürgen Habermas com Hans-Georg Gadamer sobre a relação entre hermenêutica e teoria crítica e um segundo embate também de Jürgen Habermas, dessa vez com Niklas Luhmann discutindo o papel dos sistemas na sociedade²⁹.

Nancy Fraser está situada na chamada “terceira geração da teoria crítica”, com destaque ao debate protagonizado entre a autora e Axel Honneth, ao tratar sobre o papel do reconhecimento no interior de uma teoria crítica da sociedade.

Ambos os autores partem de um pressuposto fortemente estabelecido por Habermas na “Teoria da Ação Comunicativa”³⁰ acerca da centralidade dos movimentos sociais na reflexão sobre os problemas das sociedades contemporâneas. Os trabalhos de Fraser e Honneth são influenciados pela obra de Habermas, cujas ideias inspiram boa parte das questões em disputa no debate sobre redistribuição e reconhecimento.

De acordo com Nathalie Bressiani³¹, a teoria social de Habermas está no horizonte de Fraser e Honneth, mas é em contraposição a ela que cada um dos autores vai desenvolver a sua própria teoria.

Na Teoria da Ação Comunicativa, Habermas apresenta uma teoria da modernização social nos termos de um processo de racionalização da sociedade. Para o filósofo, as formas de interação social presentes nas sociedades tradicionais, onde toda essa estrutura e organização estariam vinculadas a visões religiosas e metafísicas do mundo, passaram por um processo de racionalização por meio do qual diferentes formas de reprodução e integração social teriam se diferenciado.

In: BENHABIB, S.; CORNELL, D. (org.). *Feminismo como Crítica da Modernidade*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1987, p. 57.)

²⁹ AVRITZER, Leonardo. Do reconhecimento do *self* a uma política institucional de reconhecimento: uma abordagem da polêmica entre Axel Honneth e Nancy Fraser”. *Anpocs 2007 GT Teoria Social*, p. 2. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/papers-31-encontro/st-7/st33-1/3146-lavritzer-do-reconhecimento/file>. Acesso em: 04 jun. 2022.

³⁰ Sobre a Teoria da Ação Comunicativa, ver: BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. *Conselhos de Políticas Públicas: instâncias deliberativas na busca da efetivação do estado democrático*. 2017. Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em Ciência Jurídica. Universidade Estadual do Norte do Paraná. Jacarezinho. 2017.

³¹ BRESSIANI, Nathalie. Redistribuição e Reconhecimento. Nancy Fraser entre Jürgen Habermas e Axel Honneth. *CADERNO CHR*, Salvador, v.24, n. 62, p. 331-352, Maio/Ago. 2011, p. 333.

Se a organização das sociedades tradicionais dependia diretamente da normatividade assegurada por visões de mundo compartilhadas e podia ser adequadamente explicada apenas a partir de sua ordem normativa, o mesmo não ocorreria em sociedades modernas, cuja organização sistêmica não mais refletiria a normatividade social, agora racionalizada.

Segundo Habermas, em sociedades modernas o sistema não apenas teria deixado de refletir o mundo da vida, como teria se tornado independente dele e não poderia mais ser explicado do ponto de vista da normatividade social. Sociedades modernas seriam assim, dualistas. Motivo pelo qual, para Habermas, uma análise adequada dessas sociedades precisa levar em consideração tanto o ponto de vista do mundo da vida, quanto o do sistema.

Com a Teoria da Ação Comunicativa, Habermas consolida uma distinção entre duas esferas sociais: o mundo da vida, que se reproduz pelas ações comunicativas; e o sistema, composto de dois subsistemas, cuja reprodução se dá por meio de ações instrumentais.

Habermas sustenta que as sociedades modernas, ao contrário das pré-modernas, separam das funções simbólicas algumas funções da reprodução material e entregam-na a duas instituições especializadas – a economia e o estado, que estão sistemicamente integradas. O autor ainda trata da família nuclear, restrita e moderna que ele chama de “esfera privada” e o espaço da participação política, do debate, da formação de opinião “a esfera pública”, que juntas constituem o que Habermas chama de “ordens institucionais do ‘mundo da vida’ moderno”. Assim as sociedades modernas “descasam” ou separam o que Habermas entende serem dois aspectos distintos, mas previamente indiferenciados, da sociedade: o “sistema” e “mundo da vida”.

Com, Habermas entende a estrutura institucional das sociedades modernas como dual. De um lado, estão as ordens institucionais do mundo da vida moderna, os domínios socialmente integrados especializados na reprodução simbólica, ou seja, na socialização, formação da solidariedade e transmissão cultural. De outro lado estão os sistemas, os domínios sistematicamente integrados especializados na reprodução material. De um lado está a família nuclear e a esfera pública. De outro, está a economia capitalista e o estado administrativo moderno. Nancy Fraser, ao contrário, defende que todas essas instituições têm tanto dimensões estruturais como interpretativas e que todas deveriam ser estudadas tanto estruturalmente quanto hermenêuticamente³².

³² FRASER, Nancy. What's Critical About Critical Theory? The case of Habermas and the Gender. *New German Critique*, n. 35, p. 97-131, 1985. (“Que é Crítico na Teoria Crítica? O Argumento de Habermas e o Gênero”. In: BENHABIB, S.; CORNELL, D. (org.). *Feminismo como Crítica da Modernidade*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1987, p. 65.)

O problema trazido por Fraser nesta distinção teorizada por Habermas é o de que a tarefa de criar e educar um ser não tem somente o aspecto da reprodução simbólica, pois educar uma criança é muito mais complexo do que somente transmitir os valores culturais a ela, mas é uma atividade que ao mesmo tempo tem características de reprodução social e material, o que a autora chama de atividade de “aspecto dual”³³. Neste sentido, não poderia ser considerada natural a distinção entre as funções reprodutivas remuneradas e as atividades não remuneradas de criar crianças.

A classificação da atividade de criar crianças como atividade naturalmente de reprodução simbólica e não remunerada pode ser usada para legitimar a separação institucional do trabalho de criar crianças do trabalho remunerado, o que é considerado por várias feministas, incluindo Fraser, como vital para as formas modernas de subordinação das mulheres.

Fraser entende que a teoria de Habermas não cumpre sua função dentro da teoria crítica pois não trata da questão de gênero, esta que emerge contemporaneamente ao momento em que o autor descreve sua teoria. A autora faz então uma leitura da teoria da ação comunicativa partindo desta ausência e fazendo o exercício de pensar as questões de gênero e como elas poderiam ser enquadradas dentro da teoria habermasiana³⁴.

A crítica de Fraser é no sentido de que a separação institucional feita por Habermas entre família e economia oficial, ou lar e local de trabalho tende a evidenciar as diferenças entre as duas esferas e a ocultar as suas semelhanças. Especialmente quanto ao fato de o lar, assim como o local de trabalho formal, representar um ambiente de trabalho e responsabilidades, embora não remunerado e não reconhecido. Ainda há o fato de, tanto no lar quanto no local de trabalho, o espaço destinado às mulheres ser o de submissão com relação aos homens³⁵.

Para Habermas, as atividades de reprodução simbólica não podem ser entregues a instituições sistemicamente integradas desligadas do mundo da vida sem que acarretem resultados patológicos. Fraser critica o que nomeia de “cegueira de gênero” de Habermas, por entender que uma teoria crítica moderna deve apresentar um enquadramento teórico em que gênero, política, e economia política estejam internamente integrados.

Enquanto os papéis de trabalhador e de criação das crianças forem fundamentalmente incompatíveis um com o outro, não será possível universalizar nenhum dos dois para incluir ambos os gêneros. Assim, é necessária alguma forma de des-diferenciação do

³³ FRASER, N. What's Critical About Critical Theory? The case of Habermas and the Gender. *New German Critique*, n.35, pp. 97-131, 1985. (“Que é Crítico na Teoria Crítica? O Argumento de Habermas e o Gênero”. In: BENHABIB, S.; CORNELL, D. (org.). *Feminismo como Crítica da Modernidade*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1987, p. 60.)

³⁴ *Ibid.*, p. 58.

³⁵ *Ibid.*, p. 66.

trabalho não remunerado de cuidar das crianças em relação a outro tipo de trabalho. Da mesma forma, enquanto o papel de cidadão for definido como envolvendo a função de soldado – que lida com a morte – e não a de alguém que cuida das crianças – que nutre a vida – enquanto esse papel estiver preso aos modos de diálogo dominados pelo masculino, então, também será incapaz de incluir completamente as mulheres. Assim, são necessárias mudanças nesses mesmos conceitos de cidadania, de criação das crianças e de trabalho remunerado, como também são necessárias mudanças nas relações entre as esferas doméstica, econômica oficial, estatal e pública política.³⁶

Na leitura de Fraser, a teoria proposta por Habermas, dá ao homem o status de líder da família nuclear, esta que mantém somente relação extrínseca com o dinheiro e o poder, o que é contestado pelas teorias feministas, as quais demonstram que as famílias estão permeadas por esses “media” do dinheiro e do poder. Assim, ao minimizar essas semelhanças, Habermas impede a análise das famílias como sistemas econômicos, ou seja, espaços onde ocorre também trabalho, troca, distribuição e exploração³⁷.

Assim como Nancy Fraser, Axel Honneth também teceu várias críticas sobre a teoria de Habermas, e as “disputas” entre os dois autores são as respostas aos problemas e dificuldades identificados na teoria do Agir Comunicativo³⁸.

Alguns pontos unem Fraser e Honneth, como o fato de apontarem para a necessidade de pensar as relações de poder a partir das interações sociais, das relações comunicativas, em crítica a Habermas que pensava que as patologias sociais eram causadas pela colonização do mundo da vida pelo sistema. Os autores se distanciam, porém, quando Fraser reconhece que sua teoria não abandona o dualismo proposto por Habermas. Ela reconhece que a sociedade tem diferentes aspectos, e nessa diversidade observa a preocupação com o risco das injustiças que podem ser originadas pelo fato de não se compreender a complexidade das sociedades.

2.1.2 Debates com Axel Honneth

O surgimento do debate sobre redistribuição e reconhecimento tem como pano de fundo o diagnóstico de Fraser de um cenário de polarização política e intelectual, marcado por um

³⁶ FRASER, N. What's Critical About Critical Theory? The case of Habermas and the Gender. *New German Critique*, n.35, pp. 97-131, 1985. (“Que é Crítico na Teoria Crítica? O Argumento de Habermas e o Gênero”. In: BENHABIB, S.; CORNELL, D. (org.). *Feminismo como Crítica da Modernidade*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1987, 76-77.)

³⁷ Embora fuja do escopo desta pesquisa a discussão sobre o aspecto feminista da teoria de Fraser, vale destacar que a sua crítica à Teoria da Ação Comunicativa, está diretamente ligada ao fato de que a forma com que Habermas separa o sistema e o mundo da vida, claramente tem uma tendência e um potencial de incentivar à inferiorização das mulheres dentro da sociedade. Destaca-se ainda que a crítica foi publicada em 1985, mas infelizmente continua sendo atual e necessária.

³⁸ BRESSIANI, Nathalie. Redistribuição e Reconhecimento. Nancy Fraser entre Jürgen Habermas e Axel Honneth. *CADERNO CHR*, Salvador, v.24, n. 62, p. 331-352, Maio/Ago. 2011. p. 339.

quase abandono de reivindicações por redistribuição igualitária e por um aumento significativo de mobilizações sociais em torno de questões culturais ligadas ao reconhecimento e à diferença. Fraser afirma que essa antítese é falsa, defendendo que só será realizada a justiça quando se alcançar ao mesmo tempo redistribuição material e reconhecimento cultural³⁹.

O debate entre Nancy Fraser e Axel Honneth está contemplado na obra “Redistribuição ou Reconhecimento? Um debate político-filosófico”, onde os autores argumentam sobre suas divergentes opiniões. A obra parte de uma premissa compartilhada por ambos de que uma compreensão de justiça deve abranger pelo menos dois conjuntos de questões: aquelas projetadas na era fordista, como lutas por distribuição, e aquelas que são frequentemente projetadas hoje, como lutas por reconhecimento. Ambos rejeitam a visão economicista que reduziria o reconhecimento a um fragmento da distribuição.

Apesar de partirem das mesmas premissas, Axel Honneth entende que o reconhecimento deve ser compreendido como a categoria moral fundamental e suprema. A distribuição seria, portanto, uma variação da luta por reconhecimento. Ao contrário, Fraser nega que a distribuição poderia ser incluída como uma parte do conceito de reconhecimento.

Para demonstrar seu argumento, a autora apresenta a sua teoria bidimensional de justiça, englobando as reivindicações de redistribuição e de reconhecimento sem reduzir um ao outro. Ao pensar nas estruturas do capitalismo, ela firma a tese de que apenas uma teoria que integre as duas perspectivas terá a capacidade de combater as desigualdades de classe e hierarquia de status na sociedade contemporânea.

Honneth, por sua vez, desenvolve uma argumentação no sentido de que é necessário se pensar em um monismo normativo de reconhecimento. Para o autor, o reconhecimento enquanto definição diferenciada engloba conceitos como: o reconhecimento de direitos; a valorização cultural; e os pedidos de amor, e nestes se subsume o problema da redistribuição.

O autor parte dos escritos hegelianos, teórico criticado por Fraser já em 1995 de construir um monismo teórico cultural reducionista, o qual, tomando a desigualdade econômica como o resultado de uma forma de falta de reconhecimento, não teria conseguido dar conta do conjunto de injustiças existentes, ou mesmo das diferentes reivindicações feitas pelos movimentos sociais que, segundo ela, não tem somente o reconhecimento recíproco como objetivo⁴⁰.

³⁹ BRESSIANI, Nathalie. Redistribuição e Reconhecimento. Nancy Fraser entre Jürgen Habermas e Axel Honneth. *CADERNO CHR*, Salvador, v.24, n. 62, p. 331-352, Maio/Ago. 2011, p. 332.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 334.

O debate sobre redistribuição e reconhecimento remete a uma disputa entre as diferentes compreensões sustentadas pelos autores a respeito do modo de funcionamento do capitalismo contemporâneo e sua relação com a cultura, ou com normas e valores intersubjetivamente elaborados. Compreensões que, embora distintas, possuem uma origem comum. Afinal, tanto o monismo teórico de Honneth como o dualismo perspectivo de Fraser são desenvolvidos com o objetivo de dar conta das dificuldades que ambos identificam no modelo teórico de Habermas na Teoria da Ação Comunicativa⁴¹.

A crítica de Fraser reclama o fato de que Honneth teria deixado de lado todas as injustiças ligadas à economia e às reivindicações por redistribuição material que, como afirma a autora, fazem parte da sociedade contemporânea e não podem ser ignoradas por aqueles que pretendem desenvolver uma teoria social crítica.

Fraser e Honneth se entendem como autores no campo da teoria. Ambos entendem a teoria crítica enquanto a tentativa de se estabelecer uma relação entre conhecimento e ação social. A grande questão é como localizar o peso da ação social na teoria e como situar a relação entre conhecimento e teoria⁴².

Para Honneth o cerne da trajetória da teoria crítica é a passagem do campo da necessidade para uma teoria da sociedade como um todo centrada em uma crítica do controle social. A teoria crítica teria, assim, um duplo objeto: a crítica da sociedade enquanto controle social coletivo e a procura de um método capaz de revelar essa realidade aos atores sociais.

Nancy Fraser estabelece uma relação com a teoria crítica, mas, diferentemente de Honneth, sua identificação está vinculada a uma ideia de correspondência entre teoria e ação social, de modo que a autora chega à teoria crítica pela via do movimento social. Já Honneth chega à teoria crítica pela via da insuficiência da crítica epistemológica de Horkheimer e Habermas à teoria tradicional. Sua preocupação de fundo é com a epistemologia do reconhecimento do outro.

Céli Regina Jardim Pinto⁴³ afirma a existência de uma falsa antítese entre Fraser e Honneth, sendo altamente possível reter os melhores elementos de cada teoria, tendo em vista uma teoria normativa da justiça, principalmente com olhos voltados para a questão brasileira.

⁴¹ BRESSIANI, Nathalie. Redistribuição e Reconhecimento. Nancy Fraser entre Jürgen Habermas e Axel Honneth. *CADERNO CHR*, Salvador, v.24, n. 62, p. 331-352, Maio/Ago. 2011, p. 338.

⁴² AVRITZER, Leonardo. Do reconhecimento do *self* a uma política institucional de reconhecimento: uma abordagem da polêmica entre Axel Honneth e Nancy Fraser. *Anpocs 2007 GT Teoria Social*, p. 4. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/papers-31-encontro/st-7/st33-1/3146-lavritzer-do-reconhecimento/file>. Acesso em: 4 jun. 2022.

⁴³ PINTO, Celi Regina Jardim. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, v. 74, p. 35-58, 2008.

A obra “Redistribuição ou Reconhecimento? Um debate político-filosófico”⁴⁴ inicia-se com um artigo de Nancy Fraser: “A justiça social na era da política da identidade: Redistribuição, reconhecimento e participação”, no qual a autora apresenta o fato de que o discurso da justiça social está cada vez mais dividido entre as reivindicações por redistribuição e por reconhecimento, com uma forte tendência à prevalência do reconhecimento, o que ela relaciona a fatores como a ideologia de mercado livre e a ascensão das políticas de identidade.

Fraser começa sua argumentação esclarecendo que os termos redistribuição e reconhecimento se referem a paradigmas normativos elaborados por teóricos políticos e filósofos morais. Do ponto de vista político não há controvérsia sobre o fato de que os termos redistribuição e reconhecimento se referem a reivindicações de atores políticos e movimentos sociais na esfera pública.

Já na esfera filosófica os termos redistribuição e reconhecimento têm origens divergentes. O termo redistribuição provém da tradição liberal, especialmente com autores como John Rawls e Ronald Dworkin, que elaboraram teorias sobre justiça distributiva na tentativa de harmonizar a liberdade individual com o igualitarismo da social-democracia, impulsionando novas concepções de justiça que poderiam justificar a redistribuição socioeconômica⁴⁵.

Ainda sobre a esfera filosófica, o termo reconhecimento vem da filosofia hegeliana, da fenomenologia da consciência. Nessa tradição, o reconhecimento significa uma relação recíproca ideal entre sujeitos, na qual cada um vê o outro como igual ao mesmo tempo em que reconhece a sua individualidade. Fraser explica ainda que, diferente da redistribuição, o reconhecimento costuma ser interpretado como pertencente à ética, em oposição à moralidade, ou seja, que promove os objetivos fundamentais da autorrealização e da vida contra o direito da justiça processual. A teoria do reconhecimento foi sendo transformada por filósofos não hegelianos como Charles Taylor e Axel Honneth, que buscaram incluir o conceito de reconhecimento no eixo das filosofias sociais normativas que tentam reivindicar a “política da diferença”.

Ao iniciar o debate com Honneth, Fraser deixa de lado as disputas filosóficas dos conceitos de redistribuição e reconhecimento, se dedicando ao referencial político de ambos os termos. Assim, ela passa a tratar redistribuição e reconhecimento como paradigmas populares de justiça que informam as lutas que a sociedade civil trava na contemporaneidade.

⁴⁴ FRASER, Nancy, HONNETH, Axel. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Trad. Pablo Manzano. Madrid: Ediciones Morata, 2006, p. 19

⁴⁵ Ibid., p. 20.

Fraser conceitua os paradigmas populares como “conjuntos de concepções correlatas sobre as causas e soluções das injustiças.” Ao reconstruir estes paradigmas populares de redistribuição e de reconhecimento, Fraser tenta esclarecer por que e como essas perspectivas são apresentadas como mutuamente antitéticas nos debates políticos⁴⁶.

Fraser critica a forma com que a redistribuição é diretamente ligada às políticas de classe enquanto o reconhecimento está equiparado às políticas de identidade. Essa errônea vinculação faz com que as correntes orientadas para o reconhecimento sejam tratadas exclusivamente dentro dos movimentos segmentados (tais quais o feminista, o anti-heterossexista e o antirracista), tornando invisíveis as correntes alternativas dedicadas a corrigir formas específicas de injustiça econômica, por exemplo, em movimentos tradicionais. Por outro lado, também obscurece as dimensões de reconhecimento das lutas de classes, que nunca se dedicaram exclusivamente à redistribuição de riqueza.

A autora passa a tratar cada paradigma popular como expressão de uma característica da justiça social, que pode ser aplicada, a princípio, a qualquer movimento social. Desta forma, o paradigma da redistribuição pode abranger não somente orientações políticas focadas na classe social, mas também formas de feminismo e antirracismo que veem a transformação ou reforma socioeconômica como a solução para a injustiça de gênero e étnico-racial. É, portanto, mais geral do que a política de identidade no sentido convencional.

Da mesma forma, o paradigma do reconhecimento pode abranger não apenas movimentos que buscam revalorizar identidades injustamente desvalorizadas, mas também tendências desconstrutivas, como política homossexual, política “racial” crítica e feminismo desconstrutivo, que rejeita o “essencialismo” da política de identidade tradicional.

Considerando redistribuição e reconhecimento como paradigmas populares, Fraser os contrasta em quatro aspectos principais. O primeiro é o fato de que os dois paradigmas assumem diferentes concepções de injustiça. Enquanto o paradigma da redistribuição centra-se nas injustiças que define como socioeconômicas e assume que estão enraizadas na estrutura econômica da sociedade, o paradigma do reconhecimento confronta as injustiças que interpreta como culturais, que assume estarem enraizadas em padrões sociais de representação, interpretação e comunicação.

Em segundo lugar, os dois paradigmas populares propõem diferentes tipos de soluções para a injustiça. No paradigma da redistribuição, o remédio para a injustiça é algum tipo de

⁴⁶ FRASER, Nancy, HONNETH, Axel. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Trad. Pablo Manzano. Madrid: Ediciones Morata, 2006, p. 21.

reestruturação econômica. Isso pode envolver redistribuir renda ou riqueza, reorganizar a divisão do trabalho, mudar a estrutura de propriedade, democratizar os procedimentos pelos quais as decisões de investimento são tomadas ou transformar outras estruturas econômicas básicas.

Em contraste, no que tange ao reconhecimento, a solução para a injustiça é a mudança cultural ou simbólica. Isso poderia acarretar a reavaliação ascendente de identidades desrespeitadas e produtos culturais de grupos marginalizados; resultando no reconhecimento e na valorização positiva da diversidade cultural, ou seja, a transformação de todos os padrões sociais de representação, interpretação, e comunicação, de forma que a identidade social de todos se alterasse.

Em terceiro lugar, os dois paradigmas populares assumem diferentes concepções das coletividades que sofrem injustiças. No paradigma da redistribuição, os sujeitos coletivos da injustiça são classes ou coletividades semelhantes a classes, que são definidas economicamente por uma relação característica com o mercado ou os meios de produção.

Nancy Fraser esclarece que no paradigma do reconhecimento popular, as vítimas de injustiça são mais semelhantes a grupos de status weberianos do que a classes sociais marxistas. Definidos por relações de reconhecimento e não de produção, distinguem-se pelo respeito, estima e menor prestígio do que gozam, em relação a outros grupos da sociedade. O caso clássico do paradigma weberiano é o grupo étnico de baixo status, que os padrões de valor culturais dominantes apontam como diferentes e menos valiosos, em detrimento da posição social dos membros do grupo e de suas oportunidades de ganho de estima social.

O quarto aspecto trazido pela autora é que os dois paradigmas populares assumem ideias distintas sobre como entender as diferenças grupais. O paradigma da redistribuição trata essas diferenças como diferenciais de injustiça. Longe de serem propriedades intrínsecas dos grupos, são os resultados socialmente estruturados de uma economia política injusta. Consequentemente, deste ponto de vista, se deve lutar para abolir as diferenças grupais, não para reconhecê-las. O paradigma do reconhecimento, ao contrário, trata as diferenças de duas maneiras. Em uma versão, eles são variações culturais benignas e pré-existentes que um esquema interpretativo injusto transformou maliciosamente em uma hierarquia de valores. Em outra versão, as diferenças grupais não existem antes de sua reavaliação hierárquica, mas sua elaboração é contemporânea a ela. Com relação à primeira versão, a justiça exige a revalorização dos traços desvalorizados, celebrando as diferenças de grupo, não eliminando-as.

A própria Nancy Fraser reconhece que é falsa a antítese entre redistribuição e reconhecimento, consequentemente os conceitos não devem ser analisados como excludentes.

Todavia, teorias antagonistas insistem em apresentar os conceitos como alternativas que se excluem, sendo obrigatório se optar entre políticas de redistribuição, dedicadas a abolir as diferenças de classe, ou políticas de reconhecimento que buscam celebrar ou desconstruir as diferenças de grupo, sendo impossível oferecer suporte a ambos. Em um extremo estão as divisões que se alinham ao paradigma popular da redistribuição, do outro lado estão as divisões que se alinham ao paradigma popular do reconhecimento.

Incorporar redistribuição e reconhecimento em um paradigma global implica em enfrentar problemas que perpassam esferas importantes como filosofia moral, teoria social e teoria política. Fraser exemplifica que, na filosofia moral, o trabalho consiste em conceber uma ideia de justiça que possa acomodar as reivindicações defensáveis tanto da igualdade social quanto do reconhecimento da diferença. Já na teoria social, a tarefa é elaborar uma descrição da sociedade contemporânea que possa acomodar tanto a diferenciação entre classe social e status quanto sua imbricação mútua.

Ainda, ao se pensar na teoria política, o objetivo seria imaginar um conjunto de planos institucionais e reformas políticas capazes de abordar tanto a má distribuição quanto o falso reconhecimento e ao mesmo tempo minimizar a interferência mútua que provavelmente surgirá quando ambos os tipos de reparação forem buscados ao mesmo tempo. Na prática política, a tarefa seria promover a participação democrática através das divisões existentes, a fim de construir uma orientação programática de base ampla apta a integrar o melhor da política redistributiva com o melhor da política de cooperação ética do reconhecimento⁴⁷.

Ao avançar na construção de seu argumento, Fraser se afasta dos conceitos políticos de redistribuição e reconhecimento como paradigmas populares de justiça, passando a considerar redistribuição e reconhecimento como categorias filosóficas normativas. Para isto, a autora passa a desenvolver a tese de que qualquer tentativa de integrar redistribuição e reconhecimento deve abordar quatro questões fundamentais, quais sejam: 1) O reconhecimento é realmente uma questão de justiça ou realização pessoal? 2) A justiça distributiva e o reconhecimento constituem dois paradigmas normativos diferentes, *sui generis*, ou cada um deles pode ser subsumido no outro? 3) Como distinguir as reivindicações justificadas de reconhecimento das injustificadas? 4) A justiça requer o reconhecimento da característica de indivíduos ou grupos, ou é suficiente o reconhecimento dessa humanidade comum?⁴⁸

⁴⁷ FRASER, Nancy, HONNETH, Axel. *¿Redistribución o reconocimiento?* Un debate político-filosófico. Trad. Pablo Manzano. Madrid: Ediciones Morata, 2006, p. 32.

⁴⁸ FRASER, Nancy, HONNETH, Axel. *¿Redistribución o reconocimiento?* Un debate político-filosófico. Trad. Pablo Manzano. Madrid: Ediciones Morata, 2006, p. 35.

A primeira questão é abordada por Fraser diante de algumas distinções habituais na filosofia moral. Para a autora, nesse campo costuma-se entender que as questões relacionadas à justiça se referem ao direito, estando ligadas diretamente ao campo da moralidade. Já com relação às questões relacionadas à autorrealização, essas devem ser consideradas como referentes ao bem, o que corresponde mais ao campo da ética. Esse contraste entre o que se refere ao campo do direito e o que se refere ao da ética depende do escopo de aplicação. As normas de justiça são universalmente obrigatórias; afirmações sobre autorrealização, por outro lado, são geralmente consideradas mais restritas.

Fraser argumenta que Axel Honneth e Charles Taylor, para autora os dois teóricos contemporâneos mais proeminentes sobre o tema do reconhecimento, entendem que o conceito está vinculado diretamente à autorrealização. Para os autores, ser reconhecido por outro sujeito é condição necessária para alcançar uma subjetividade plena e sem distorções. Assim, negar reconhecimento a qualquer pessoa é privá-la de um pré-requisito básico da prosperidade humana. Para Taylor, a falta de reconhecimento ou desconhecimento pode ser uma forma de opressão, capaz de aprisionar alguém em um jeito de ser falso, distorcido, reduzido, resultando em pessoas com ódio paralisante. O devido reconhecimento não é apenas uma demonstração de cortesia, mas uma necessidade vital.

No mesmo sentido, para Honneth, as pessoas buscam zelar pela integridade para receber aprovação ou reconhecimento de outras pessoas. A negação de reconhecimento é prejudicial porque afeta as pessoas em sua compreensão positiva de si mesmas, uma compreensão adquirida por meios intersubjetivos. Taylor e Honneth entendem o dano em nível ético como atrofiando a capacidade do sujeito para alcançar uma vida boa, de forma que o reconhecimento nesse sentido é sobre autorrealização.

Ao contrário de Honneth e Taylor, Nancy Fraser propõe que se conceba o reconhecimento como uma questão de justiça. Ao conceber o reconhecimento dessa maneira não é necessário responder a questões sobre quais os riscos do reconhecimento incorreto. Como questão de justiça, se deve pensar que é injusto que a alguns indivíduos e grupos seja negado o status de parceiros plenos na interação social como consequência apenas de padrões institucionalizados de valor cultural (dos quais eles não participaram), de suas características distintivas ou das características distintivas que lhes são atribuídas.

Ver o reconhecimento como uma questão de justiça significa, para Nancy Fraser, tratá-lo como uma questão de status social. Tratar o reconhecimento como status social envolve o exame dos padrões culturais que estão postos, institucionalizados, com relação ao prestígio que se é dado aos atores sociais. Se estes padrões consideram os atores como iguais, capazes de

participar em pé de igualdade com os outros na vida social, se pode falar em reconhecimento recíproco e igualdade de status. Todavia, caso os padrões institucionalizados de valor cultural considerem alguns atores como inferiores, excluídos, diferentes ou invisíveis, se está diante de um caso de reconhecimento errôneo ou subordinação de status.

O modelo proposto neste argumento é chamado por Nancy Fraser de modelo de “status de reconhecimento”. Para autora, essa situação não se trata de um impedimento à autorrealização ética. Constitui uma relação institucionalizada de subordinação e uma violação da justiça. Não ser reconhecido não significa ter uma identidade distorcida ou uma subjetividade prejudicada em decorrência de ter sido desprezado por outros. O não reconhecimento está ligado ao fato de que os padrões culturais institucionalizados postos impedem a participação igualitária na vida social.

Nesse contexto, no modelo de status, o falso reconhecimento não é transmitido por meio de atitudes depreciativas ou discursos independentes, mas por meio de instituições sociais, ou seja, quando as instituições se organizam criam padrões de acordo com determinadas normas e valores que impedem a participação de outros grupos em “pé de igualdade”.

Assim, para Fraser, as reivindicações de reconhecimento fazem sentido, mas isso significa que, no modelo de status proposto pela autora, as reivindicações visam não somente reparar danos físicos, mas também superar a subordinação, transformando esse subalterno em participante pleno da vida social. O modelo de Fraser busca formas de desinstitucionalizar padrões que sejam em alguma medida excludentes, substituindo-os por padrões que permitam a todos a paridade de participação.

Ao se tentar abranger redistribuição e reconhecimento em um único quadro de referência surgem algumas questões de teoria política, sendo as principais elencadas por Nancy Fraser: 1) Que planos institucionais podem garantir as condições objetivas e intersubjetivas da paridade participativa?; 2) Que normas e reformas podem melhorar as injustiças de status e classe ao mesmo tempo?; 3) Que orientação política programática pode satisfazer tanto reivindicações defensáveis por reconhecimento, ao mesmo tempo em que minimiza a interferência mútua que pode surgir ao tentar satisfazer os dois tipos de reivindicações em conjunto?

Para responder as questões, Fraser apresenta duas formas de posturas que podem reger a investigação. A primeira possibilidade é adotar o modo de pensar dos filósofos, que para Fraser seriam encarregados de operacionalizar as exigências da justiça. Neste caso, as respostas às questões apareceriam como propostas políticas de reformas pontuais. A segunda forma seria

assumir o ponto de vista da justiça democrática, buscando estimular a deliberação cidadã sobre a melhor forma de concretizar os requisitos da justiça⁴⁹.

Fraser aponta o fato de que, no mundo globalizado, onde as questões de diferença são altamente politizadas, os limites de participação em grupos políticos são cada vez mais contestados e a busca por legitimidade democrática tem assumido um papel importante nas discussões. Nesse cenário, abordagens monológicas são contraproducentes, enquanto alternativas procedimentais ganham credibilidade. A autora faz a ressalva de que a insistência abstrata no procedimento democrático tem pouco a dizer sobre a justiça:

Portanto nem o monologismo nem o procedimentalismo são suficientes. O que é necessário, ao contrário, é uma abordagem que encontre um equilíbrio adequado entre esses dois extremos. Uma abordagem que evite tanto a invasão autoritária quanto a vacuidade retraída deve permitir uma divisão adequada do trabalho entre o teórico e os cidadãos. Delimitando a esfera do filósofo da do demos, ele deve discernir o ponto em que termina o argumento teórico e deve começar o julgamento lógico.⁵⁰

Fraser reconhece que a localização desse ponto onde termina o argumento teórico e começa o julgamento lógico não é imediatamente evidente, pois entende que argumentos teóricos são frequentemente introduzidos nos debates dos cidadãos e considerações contextuais podem e devem informar a teorização. Logo, para a autora, não há como estabelecer limites claros que separem a teoria política da reflexão coletiva de cidadãos democráticos:

No entanto, podemos estabelecer uma regra de bom senso: quando consideramos questões institucionais, a teoria pode ajudar a esclarecer o conjunto de normas e programas compatíveis com as exigências da justiça; por outro lado, cabe à deliberação cidadã pesar as opções daquele grupo. Essa divisão do trabalho não é absoluta, mas sua lógica é a seguinte: a delimitação do conjunto de opções permissíveis implica medir as propostas institucionais com um critério normativo, o que, em grande medida, é um exercício de análise. Em vez disso, escolher entre o conjunto de opções aceitáveis envolve uma reflexão hermenêutica situada sobre questões específicas do contexto, incluindo o que os cidadãos valorizam além da justiça, dadas suas histórias, tradições e identidades coletivas. Os teóricos políticos, enquanto teóricos, podem ajudar a esclarecer o primeiro, os cidadãos correspondem a este último.⁵¹

Fraser adota uma visão calcada na justiça democrática, de sorte que não concebe projetos institucionais, mas objetiva esclarecer os parâmetros do debate público e identifica um conjunto de opções programáticas que podem servir para promover a paridade de participação nas duas dimensões de justiça simultaneamente.

⁴⁹ FRASER, Nancy, HONNETH, Axel. *¿Redistribución o reconocimiento?* Un debate político-filosófico. Trad. Pablo Manzano. Madrid: Ediciones Morata, 2006, p. 67.

⁵⁰ Ibid., p. 69.

⁵¹ Ibid., p. 71.

Com base neste conjunto de opções, Fraser responde às questões elaboradas anteriormente. Assim, para remediar a destruição da distribuição, os impedimentos devem ser removidos por meio da redistribuição, conseqüentemente, é necessária uma reestruturação econômica para garantir as condições objetivas de paridade participativa.

Para remediar o falso reconhecimento, os impedimentos culturais devem ser removidos por meio do reconhecimento, mediante normas que possam satisfazer os pré-requisitos intersubjetivos, por meio da desinstitucionalização de padrões e valores culturais que impedem a paridade de participação e sua substituição por padrões que a favoreçam.

O caminho para remediar a exclusão ou marginalização política é eliminar os obstáculos políticos por meio da democratização.

O conceito honnethiano de reconhecimento não remete à cultura, mas às expectativas morais de comportamento sustentadas pelos sujeitos frente a seus parceiros de interação e, enquanto tal, desempenha um papel de grande importância na teoria do filósofo.

Expostas as principais características dos debates entre Nancy Fraser e Axel Honneth, com as respectivas distinções entre a linha de pensamento de cada autor, torna-se possível o aprofundamento na teoria de referência para o presente trabalho. Assim, os tópicos a seguir serão dedicados ao estudo dos dois momentos que marcam a reflexão teórica de Fraser: primeiro, propondo uma teoria de justiça baseada na redistribuição e no reconhecimento; e, depois, acrescentando a ideia de representação para formar a tríade de justiça contemplada em suas obras mais recentes.

2.1.3 Primeira parte da construção da teoria

A teoria de Nancy Fraser demonstra em todas as suas nuances a preocupação em atender às demandas de sua época, de ser uma teoria que se mantenha fiel às lutas da sociedade. Por esse motivo, a globalização é assunto recorrente em sua obra. Segundo a autora, a transição da redistribuição para o reconhecimento ocorre ao mesmo tempo em que o capitalismo tende a agravar as desigualdades econômicas. Conseqüentemente, essa substituição ameaça o conceito de justiça em um mundo em processo de globalização⁵².

Fraser reconhece que a transição da fase fordista do capitalismo para a fase pós-fordista é uma característica que altera a realidade da vida em sociedade e, portanto, as necessidades

⁵² FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.

das pessoas. Enquanto a primeira era centrada na produção em massa, a segunda é caracterizada, segundo a filósofa, pelo declínio da sindicalização, pela mudança dos nichos de trabalho, pelo aumento das mulheres no mercado de trabalho, bem como pela transição da sociedade industrial para o que ficou conhecido como “sociedade do conhecimento”, baseada nas emergentes tecnologias de informação e na mudança na ordem internacional, em que cada vez mais os fluxos transnacionais do capital restringem as capacidades de governo dos Estados nacionais⁵³.

Nesse contexto de novidades e grandes mudanças, a autora destaca a crescente sobreposição da cultura sobre a política e daí surge sua preocupação com o lugar que passa a ocupar a justiça social. Nancy Fraser apresenta suas principais preocupações com esse novo cenário imposto pela globalização e os riscos que ele representa, os quais podem ser sintetizados como o risco da substituição da redistribuição pelo reconhecimento e a consequente reificação das identidades sociais e o risco de a globalização subverter as capacidades do Estado para reparar ambos os tipos de injustiça, uma vez que a globalização é um processo que carrega riscos e possibilidades.

As reivindicações por reconhecimento passaram a ser a força propulsora de muitos movimentos sociais através de demandas que tratam sobre multiculturalismo, sexo e sexualidade. Fraser reconhece o lado bom desse novo movimento, pois ele significa um alargamento da contestação política, já que as questões de injustiça deixam de estar ligadas somente ao eixo de classe. Contrariando os paradigmas fordistas que ignoravam elementos que estivessem dissociados da economia política, essa mudança fez com que temas como raça, sexualidade, religião e nacionalidade passassem a integrar a discussão política⁵⁴.

Apesar de concordar que as novas reivindicações por reconhecimento trouxeram benefícios para a sociedade, Fraser se posiciona contrária ao deslocamento do paradigma da redistribuição para esse novo paradigma do reconhecimento, não por discordar da importância das lutas por reconhecimento, mas por compreender que a exclusão das discussões por redistribuição pode significar uma perda para a teoria da justiça como um todo. Disso decorrem a necessidade e a busca da autora para encontrar uma forma de harmonizar tais conceitos, a fim de que se pudesse chegar a um paradigma mais rico e completo que abrangesse tanto redistribuição quanto reconhecimento.

⁵³ FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 7.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 9.

É preciso lembrar que as lutas por reconhecimento ocorrem em um mundo em que há uma desigualdade material exacerbada. As questões econômicas não foram nem de longe superadas, a desigualdade persiste tanto na renda quanto na posse das propriedades, no acesso ao trabalho assalariado, à educação, à saúde e ao lazer. Imprescindível pensar também na exposição à toxicidade ambiental. A desigualdade material é crescente na maior parte dos países do mundo, inclusive no Brasil⁵⁵.

Para Fraser, ao subordinar as lutas sociais às lutas culturais, o resultado histórico se apresentou uma trágica ironia, pois ao invés de se ampliar o paradigma de forma que incluísse tanto redistribuição quanto reconhecimento, houve a substituição de um paradigma truncado por outro. Nas palavras da autora, “um economicismo truncado por um culturalismo truncado”, em um delicado momento, precisamente quando o neoliberalismo estava retornando ao cenário político⁵⁶.

As demandas clássicas das teorias da justiça redistributivas, como a pobreza, a exploração e a desigualdade, não desapareceram com as novidades da sociedade da globalização – ao contrário, essas demandas são em muitos casos agravadas pelo avanço do capital. Ao mesmo tempo as novas questões da filosofia do reconhecimento, como a intolerância, o desrespeito, o imperialismo cultural, são temas que precisam ser problematizados de forma urgente. Assim, por entender a urgência e relevância dos dois temas, Fraser conclui pela necessidade de uma concepção bidimensional de justiça, a única maneira de se abranger as demandas em tempos de globalização⁵⁷. Sua proposta é a de que se olhe a justiça com um olhar bifocal, sendo a redistribuição e o reconhecimento os dois aspectos essenciais, para que se possa “enxergar” a justiça em completude,

Do ponto de vista distributivo, a injustiça surge na forma de desigualdades semelhantes às da classe, baseadas na estrutura econômica da sociedade. Aqui, a quintessência da injustiça é a má distribuição, em sentido lato, englobando não só a desigualdade de rendimentos, mas também a exploração, a privação e a marginalização ou exclusão dos mercados de trabalho. Consequentemente, o remédio está na redistribuição, também entendida em sentido lato, abrangendo não só a transferência de rendimentos, mas também a reorganização da divisão do trabalho, a transformação da estrutura da posse da propriedade e a democratização dos processos através dos quais se tomam decisões relativas ao investimento.

⁵⁵ FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça em uma era “pós socialista”. In: FRASER, Nancy. *Justiça Interrompida: reflexões críticas sobre a condição “pós socialista”*. Tradução Ana Cláudia Lopes, Nathalie Bressiani. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2022, p. 28.

⁵⁶ FRASER, Nancy. *Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação*. Florianópolis: Estudos Feministas, 2007. p. 298. (Tradução de: FRASER, Nancy. *Mapping the Feminist Imaginations: From Redistribution to Recognition to Representation*. Tradução de Ramayana Lira. Constellations, Oxford: Blackwell Publishing Ltd., v. 12, n. 3, p. 295-307, 2005, p. 297.)

⁵⁷ FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 9.

Do ponto de vista do reconhecimento, por contraste, a injustiça surge na forma de subordinação de estatuto, assente nas hierarquias institucionalizadas de valor cultural. A injustiça paradigmática neste caso é o falso reconhecimento, que também deve ser tomado em sentido lato, abarcando a dominação cultural, o não-reconhecimento e o desrespeito. O remédio é, portanto, o reconhecimento, igualmente em sentido lato, de forma a abarcar não só as reformas que visam revalorizar as identidades desrespeitadas e os produtos culturais de grupos discriminados, mas também os esforços de reconhecimento e valorização da diversidade, por um lado, e, por outro, os esforços de transformação da ordem simbólica e de desconstrução dos termos que estão subjacentes às diferenciações de estatuto existentes, de forma a mudar a identidade social de todos.⁵⁸

De acordo com Nancy Fraser, não há motivos para embate entre os dois aspectos pertencentes ao conceito de justiça social. Do ponto de vista distributivo a justiça requer uma política de redistribuição e do ponto de vista do reconhecimento a justiça requer políticas de reconhecimento. A justiça social deve ser entendida como uma categoria bidimensional que abrange todos os tipos de reivindicação, não sendo necessário se optar entre uma política de reconhecimento ou de redistribuição, mas sim criar uma política que abarque os dois aspectos.

A realidade do mundo globalizado pode fazer com que, a princípio, se pense que a substituição da redistribuição pelo reconhecimento se torne possível, pois é fato que a identidade das pessoas já não está mais atrelada exclusivamente ao trabalho – as questões culturais estão amplamente politizadas. Todavia, é ilusória a ideia de que os problemas econômicos deixaram de ter papel de destaque – pelo contrário, a nova economia tem como consequência situações como novos processos de recomposição de classes, a exemplo de trabalhadores temporários, ou seja, as questões relativas à redistribuição não se esgotaram em virtude do surgimento das questões ligadas ao reconhecimento.

Essas mudanças ocorridas na sociedade foram diagnosticadas por Fraser como “condição pós-socialista”, que seria uma estrutura de sentimentos ou um clima cético que caracteriza o estado da esquerda pós-1989. Esse clima é marcado por uma grande dúvida sobre as possibilidades de transformação histórica⁵⁹. A condição pós-socialista tem para Fraser três principais características: 1) ausência de visão progressista que representa uma alternativa à ordem atual; 2) a mudança da gramática das reivindicações políticas (redistribuição-reconhecimento); 3) liberalismo econômico ressurgente.

O termo condição “pós-socialista”, que permeia a teoria de Fraser, pode ser compreendido como a ausência de qualquer projeto emancipatório que possibilite o

⁵⁸ FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.12.

⁵⁹ FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça em uma era “pós socialista”. In: FRASER, Nancy. *Justiça Interrompida: reflexões críticas sobre a condição “pós socialista”*. Tradução Ana Cláudia Lopes, Nathalie Bressiani. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2022, p. 28.

fortalecimento das frentes de luta. A condição “pós-socialista” representa o retrocesso dos compromissos igualitários e a ascensão do capitalismo que mercantiliza cada vez mais as relações sociais, excluindo do cenário as preocupações com proteção social, piorando as condições de vida da maioria das pessoas⁶⁰.

A condição “pós-socialista” é o horizonte que Fraser entende como propício para a teorização da política contemporânea. Uma perspectiva crítica seria uma abordagem capaz de defender a possibilidade e o desejo de um pensamento abrangente, capaz de integrar as lutas e os movimentos, evitando a cisão dos grupos que podem para estabelecer uma base para a política progressista.

O que preocupa Fraser é o fato de que a condição “pós-socialista” avaliza o avanço desenfreado do liberalismo econômico e o consequente aumento da desigualdade social. As injustiças que ocorrem em decorrência da condição “pós-socialista” são divididas por Fraser em duas categorias, as injustiças socioeconômicas e as injustiças culturais.

As injustiças socioeconômicas, amplamente criticadas pelos autores igualitaristas⁶¹, seriam aquelas que estão enraizadas na estrutura da sociedade, exemplos claros são a exploração do trabalho para o benefício de outros, a marginalização econômica, que ocorre quando camadas da população não tem acesso a trabalhos remunerados, e a privação, quando não se pode ter acesso a um padrão material de vida minimamente adequado.

As injustiças culturais ou simbólicas estão vinculadas a padrões de representação, interpretação e comunicação. Ocorrem quando, por exemplo, uma pessoa está submetida a padrões culturais que não têm afinidade com os seus, ou quando se é constantemente difamado ou rebaixado em representações culturais estereotipadas.

As duas formas de injustiça fazem parte do cotidiano das sociedades contemporâneas, desfavorecendo e marginalizando alguns grupos de pessoas em detrimento de outras. Após esclarecer as particularidades dos tipos de injustiça, Fraser conclui que ambas estão entrelaçadas, muitas vezes reforçando-se mutuamente. As injustiças tanto econômicas quanto

⁶⁰ FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça em uma era “pós socialista”. In: FRASER, Nancy. *Justiça Interrompida: reflexões críticas sobre a condição “pós socialista”*. Tradução Ana Cláudia Lopes, Nathalie Bressiani. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2022, p. 18.

⁶¹ Fraser destaca como teorias sobre as injustiças socioeconômicas: 1) A teoria da exploração capitalista de Marx; 2) A teoria da justiça como equidade de Rawls; 3) A ideia de que a justiça exige garantia de que as pessoas tenham iguais “capacidades para funcionar”, de Amartya Sen; 4) A teoria da igualdade de recursos de Dworkin.

culturais impedem a participação igualitária na produção de cultura, resultando em um círculo vicioso de subordinação cultural e econômica⁶².

Assim como Fraser distingue, ainda que analiticamente, as duas formas de injustiças, também apresenta duas formas diversas para remediar cada uma das espécies. Nesta linha, o remédio para a injustiça econômica é algum tipo de reestruturação político-econômica, o que pode se efetivar mediante políticas de distribuição de renda, reorganização da divisão de trabalho – chamados, portanto, de remédios redistributivos.

Já quando se trata de injustiça cultural, os remédios implicam em algum tipo de mudança cultural ou simbólica, o que pode se materializar com políticas que atuem em favor da valorização das identidades marginalizadas bem como das ações e produtos frutos de grupos culturais difamados.

Em suma, esses são os aspectos que marcam o primeiro momento da teoria de justiça elaborada por Nancy Fraser, notadamente marcado pelo caráter bidimensional que conjuga redistribuição e reconhecimento. No entanto, com o avanço de seus estudos e a maturação de novas ideias, identifica-se na trajetória da autora uma nítida transição para uma versão mais completa de sua proposição teórica – que será discutida a seguir.

2.1.4 Segunda parte da construção da teoria

Após anos de desenvolvimento de sua teoria bidimensional, Fraser reconhece a necessidade de inserir terceira dimensão à sua teoria para melhor descrever a correlação entre a justiça e os fenômenos sociais contemporâneos. Assim, ela define uma terceira “escala de justiça”, a representação, formando desse modo a tríade redistribuição, reconhecimento e representação, estrutura que a autora mantém até hoje.

A representação na teoria de Fraser não é apenas, por exemplo, uma questão de assegurar voz política igual a mulheres em comunidades políticas já constituídas. Ao lado disso é necessário enquadrar as disputas sobre justiça que não podem ser propriamente contidas nos regimes estabelecidos. Logo, ao contestar o mau enquadramento, o feminismo transnacional está reconfigurando a justiça de gênero como um problema tridimensional, no qual redistribuição, reconhecimento e representação devem ser integrados de forma equilibrada⁶³.

⁶² FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça em uma era “pós socialista”. In: FRASER, Nancy. *Justiça Interrompida: reflexões críticas sobre a condição “pós socialista”*. Tradução Ana Cláudia Lopes, Nathalie Bressiani. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2022, p. 32.

⁶³ FRASER, Nancy. *Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação*. Florianópolis: Estudos Feministas, 2007. p. 298. (Tradução de: FRASER, Nancy. *Mapping the Feminist*

Nancy Fraser reconhece que não é fácil a tarefa de combinar redistribuição, reconhecimento e representação, sendo necessário um único princípio normativo que inclua as reivindicações justificadas tanto pela redistribuição quanto pelo reconhecimento. Nesse propósito, Fraser propõe o princípio de *paridade de participação*, segundo o qual a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir entre si como pares.

Fraser aponta cinco pontos de vista sobre como entende que deve se desenvolver o referido princípio. Primeiramente a autora destaca que a expressão “paridade de participação” não é uma questão numérica, mas trata de um estado qualitativo, “ser igual, estar em igualdade com os outros, interagir com os outros em pé de igualdade”, algo que somente números não têm o condão de garantir⁶⁴.

Em segundo lugar, Fraser aponta que a paridade não é o único componente deste cenário que é a representação, o qual deve englobar as três dimensões: a distribuição econômica, o reconhecimento cultural e legal e a representação política. O desequilíbrio entre essas três dimensões resulta em empecilhos à paridade.

O terceiro ponto de vista de Fraser para o alcance da paridade participativa é a necessidade de que ela perpassasse todos os aspectos da vida social e não somente as instituições políticas. A paridade deve, portanto, ser observada nos mercados de trabalho, nas relações sexuais, na vida das famílias, bem como nos espaços mais comumente citados como as esferas públicas e as associações da sociedade civil.

O quarto aspecto apontado por Fraser está ligado ao fato de que a paridade não deve se prender a um só eixo de diferenciação, como por exemplo o sexo, mas deve ser contemplada nos diversos eixos de diferenciação social, tais como as minorias raciais, étnicas e religiosas.

A quinta e última diferença está relacionada com a maneira com que o princípio da paridade é colocado em prática. Para Fraser, é necessário que haja condições para que, havendo o desejo de participação por parte da pessoa, esse desejo possa ser executado, mas de forma alguma essa possibilidade de participação deve ocorrer de maneira coercitiva.

Em síntese, a concepção de justiça no que tange à paridade participativa é muito mais ampla que a concepção de paridade política, porque permite avaliar a justiça em todos os

Imaginations: From Redistribution to Recognition to Representation. Tradução de Ramayana Lira. Constellations, Oxford: Blackwell Publishing Ltd., v. 12, n. 3, p. 295-307, 2005, p. 305)

⁶⁴ FRASER, Nancy. “Marchandisation, protection sociale et émancipation les ambivalences du féminisme dans la crise du capitalisme”. In: Françoise Milewski, Hélène Pérvier (orgs). *Les discriminations entre les emmes et les hommes*. Paris: Science Po, 2011 [Mercantilização, proteção social e emancipação: As ambivalências do feminismo na crise do capitalismo. *Revista Direito GV*, 7, 2011], p. 626.

arranjos sociais, ao levar em conta as três dimensões e os múltiplos eixos da diferenciação social.

Ao analisar a redistribuição e o reconhecimento como duas dimensões mutuamente irreduzíveis da justiça, amplia-se a sua concepção usual de modo a abarcar injustiças quer de estatuto, quer de classe. Ao submeter ambas as dimensões à norma englobante da paridade participativa, esta abordagem oferece um só critério normativo para avaliar tanto a estrutura econômica quanto a ordem de estatuto. Assim, constitui o tipo de concepção de justiça de que precisamos a partir do momento em que resolvemos tratar a globalização nem como fatalidade nem como utopia, mas como um processo que envolve tanto recursos como riscos⁶⁵.

Também preocupa a autora o fato de que a centralidade da política cultural está muitas vezes a reificar as identidades sociais e a fomentar o que a autora chama de um comunitarismo repressivo.

Algumas lutas pelo reconhecimento procuram adaptar as instituições a esta condição de complexidade crescente. No entanto, muitas outras tomam a forma de um comunitarismo que simplifica e reifica drasticamente as identidades de grupo. Nestes casos, as lutas pelo reconhecimento não fomentam a interação e o respeito entre as diferenças em contextos cada vez mais multiculturais, mas tendem antes a encorajar o separatismo e a formação de enclaves grupais, o chauvinismo e a intolerância, o patriarcalismo e autoritarismo. Chamo a isto *o problema da reificação*.⁶⁶

Assim como a substituição, para Fraser, a reificação ameaça a capacidade de se conceituar a justiça social no contexto da globalização. Por esse motivo, defende uma concepção não identitária que desencoraje a reificação e promova a interação entre as diferenças, o que significa rejeitar as definições habituais de reconhecimento.

A crítica de Fraser é a de que geralmente o reconhecimento é visto a partir da lente da identidade e, assim, o que requer reconhecimento é a identidade cultural específica de grupos. O que pode ocorrer é o que a autora denomina “falso reconhecimento”, fenômeno consistente na depreciação de tal identidade pelo grupo dominante e no consequente dano infligido ao sentido do “eu” dos membros do grupo. Para reparar esse dano, é necessário o envolvimento em uma política de reconhecimento que visa retificar a desestruturação interna através da contestação da imagem pejorativa do grupo projetada pela cultura dominante.

No modelo identitário, as lutas por reconhecimento devem contemplar novas autorrepresentações construídas pelos membros dos grupos e, depois de remodeladas, exibidas

⁶⁵ FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica e Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 14.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 14.

publicamente de forma a ganhar o respeito e a consideração da sociedade em geral. Se o resultado tiver êxito, o reconhecimento é atingido. Nesse modelo, portanto, o reconhecimento significa identidade.

Fraser aponta dois principais aspectos que ela considera como falhas no modelo identitário de reconhecimento. A primeira falha consiste no fato de que este modelo tende a reificar as identidades de grupo e a segunda é que este modelo trata o falso reconhecimento como um mal cultural independente, desconexo das questões de má distribuição, o que impede que os dois aspectos da justiça (redistribuição e reconhecimento) sejam enfrentados simultaneamente⁶⁷.

A autora propõe então, uma concepção alternativa de reconhecimento, um modelo de estatuto, no qual o reconhecimento é uma questão de “estatuto social”. O que requer reconhecimento no contexto da globalização não é a identidade específica de um grupo, mas o estatuto individual dos seus membros como parceiros de pleno direito na interação social. Dessa forma, o falso reconhecimento não significa a depreciação e deformação da identidade do grupo, mas a subordinação social, isto é, o impedimento da participação paritária na vida social.

A reparação dessa injustiça requer uma política de reconhecimento, mas isto não significa uma política de identidade. No modelo de estatuto, significa uma política que visa superar a subordinação por meio da instituição da parte reconhecida distorcidamente como membro pleno da sociedade, capaz de participar ao mesmo nível dos outros.

No modelo de estatuto proposto por Fraser, é necessário examinar os padrões institucionalizados de valor cultural sobre a posição inicial dos atores sociais. Se esses padrões possibilitam que os atores sejam tratados como pares, com capacidade de participação em caráter de igualdade com os demais membros, se pode falar de reconhecimento recíproco e igualdade de estatuto. Em contrapartida, se os padrões institucionalizados excluem ou inferiorizam de alguma forma alguns atores sociais, ocorre o que a autora chama de falso reconhecimento ou subordinação de estatuto⁶⁸.

Nesse sentido, o falso reconhecimento ocorre quando os padrões institucionalizados de valor cultural legitimam a subordinação de alguns atores, impedindo a paridade de participação, o que implica consequentemente em uma grave violação de justiça. As reivindicações por reconhecimento devem buscar não somente a valorização da identidade do grupo, mas a superação da subordinação, incluindo a parte subordinada como membro pleno da vida em

⁶⁷ FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.15.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 16.

sociedade. As lutas por reconhecimento devem buscar a quebra de padrões institucionais que impedem a paridade de participação⁶⁹.

Na visão de Fraser, entender o reconhecimento a partir de um modelo de estatuto é um meio de contrariar a reificação no contexto da globalização. Ao estabelecer a paridade participativa como critério normativo, o modelo de estatuto submete as reivindicações de reconhecimento a processos democráticos de justificação pública. A abordagem de estatuto fomenta o tipo de política de reconhecimento necessária para se tratar a globalização nem como fatalidade nem como utopia, mas como um contexto para as lutas de justiça social⁷⁰.

Nancy Fraser traz uma terceira ameaça à justiça social na globalização: o problema do enquadramento desajustado.

A justiça significa aqui a remoção dos obstáculos à paridade de participação. A justiça requer paridade de participação em uma multiplicidade de contextos de interação, que incluem os mercados de trabalho, as relações sexuais, a vida familiar, a esfera pública e as associações voluntárias da sociedade civil. Contudo, a participação tem significados diferentes em cada um desses contextos. O significado de paridade deve ser ajustado ao tipo de participação em questão. Da mesma forma, o conjunto de participantes com direito à paridade é delimitado diferentemente em cada um dos contextos, sendo necessários múltiplos enquadramentos.

Não há nenhum enquadramento ou nível de soberania que por si só seja suficiente para lidar com a totalidade das questões de justiça no contexto da globalização. É preciso, antes, um conjunto de enquadramentos múltiplos e uma concepção de soberania com múltiplos níveis. Consequentemente, torna-se inevitável a questão de saber quando e onde aplicar determinado enquadramento. A partir daqui qualquer discussão sobre a justiça deve incorporar uma reflexão explícita sobre o problema do enquadramento. Relativamente a cada caso, devemos perguntar quem são precisamente os sujeitos relevantes da justiça e quem são os atores sociais entre os quais se exige que exista paridade de participação⁷¹.

2.2 Tríade da justiça

Apresentada a evolução da teoria da Nancy Fraser, faz-se necessário sintetizar as características que a autora entende como imprescindíveis para que se construa uma teoria

⁶⁹ FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica e Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 16.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 17.

⁷¹ *Ibid.*, p. 19.

crítica da justiça capaz de reduzir desigualdades, quais sejam, as escalas de justiça integrantes do princípio da paridade de participação: redistribuição, reconhecimento e representação.

2.2.1 Redistribuição

A redistribuição tem destaque na teoria de Nancy Fraser. Para a autora, a redistribuição socioeconômica foi, até o final do século XX, o remédio para a injustiça e o objetivo da luta política que buscava combater ou ao menos reduzir as desigualdades, que podiam ser materiais, de renda e propriedade, de acesso em diversas searas (como trabalho remunerado, educação, saúde, lazer), podendo chegar até ao nível da desigualdade de expectativa de vida e de taxas de morbidade e mortalidade.

O incômodo de Fraser é que a redistribuição vai perdendo espaço enquanto paradigma para as lutas dos movimentos sociais em um momento em que a desigualdade material está em patamar elevado. No ano de 2006, a autora escreve que “a desigualdade material está em alta na maioria dos países do mundo – nos EUA e na China, na Suécia e na Índia, na Rússia e no Brasil”⁷².

As preocupações tradicionais trazidas por Fraser como ligadas à distribuição estão relacionadas a temas comuns fundamentais, como a pobreza, a exploração, a desigualdade e diferenças de classe⁷³.

Para a autora, do ponto de vista distributivo, a injustiça surge na forma de desigualdades semelhantes às de classe, baseadas na estrutura econômica da sociedade. A injustiça está ligada à má distribuição, entendida não só pela desigualdade de rendimentos, mas também a reorganização da divisão do trabalho, a transformação da estrutura da posse da propriedade e da democratização dos processos pelos quais se tomam decisões relativas ao investimento.

A distribuição de recursos materiais tem o condão de garantir a independência e a “voz” dos participantes. Essa condição impede a existência de formas e níveis de dependência e desigualdade econômicas que constituem obstáculos à paridade de participação. Fraser entende que precisam ser excluídos arranjos sociais que institucionalizem a privação, a exploração e as

⁷² FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça em uma era “pós socialista”. In: FRASER, Nancy. *Justiça Interrompida: reflexões críticas sobre a condição “pós socialista”*. Tradução Ana Cláudia Lopes, Nathalie Bressiani. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2022, p. 231.

⁷³ FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.

flagrantes disparidades de riqueza, rendimento e tempo de lazer que negam a alguns os meios e as oportunidades de interagir com os outros como pares⁷⁴.

2.2.2 Reconhecimento

Conforme já mencionado alhures, o discurso de justiça social antes centrado na redistribuição teve seu deslocamento para as lutas por reconhecimento, as quais cada vez têm mais destaque. A ascensão das políticas de identidade exerceu o papel de afastar e por vezes até extinguir as reivindicações por redistribuição igualitária⁷⁵.

Os termos redistribuição e reconhecimento têm, para Fraser, uma referência política e filosófica. Do ponto de vista filosófico, referem-se a paradigmas normativos elaborados por teóricos políticos e filósofos morais. Do ponto de vista político, referem-se a famílias de reivindicações levantadas por atores políticos e movimentos sociais na esfera pública.

Na filosofia, o termo redistribuição é derivado da tradição liberal e foi aprimorado pelas teorias desenvolvidas por John Rawls e Ronald Dworkin, que propuseram teorias de justiça aptas a justificar a redistribuição socioeconômica. Já o termo reconhecimento é fruto da teoria hegeliana, onde se trata de uma relação recíproca ideal entre os sujeitos, em que cada um vê o outro como seu igual e também como separado de si mesmo.

Essa relação entre os sujeitos é considerada constitutiva da subjetividade, pois alguém só se torna um sujeito individual pelo fato de reconhecer outro sujeito e pela possibilidade de ser reconhecido por ele. No campo filosófico, o termo reconhecimento implica a tese hegeliana de que as relações sociais são anteriores aos indivíduos⁷⁶.

Consequentemente, do ponto de vista filosófico, os termos “redistribuição” e “reconhecimento” formam, nas palavras de Fraser, um casal estranho. Cada um provavelmente será rejeitado pelos “familiares” do outro. Enquanto os defensores do reconhecimento entendem a filosofia redistributiva individualista e consumista, os que advogam pela redistribuição opinam haver no conceito de reconhecimento um papel de muito destaque à comunidade e as relações intersubjetivas.

⁷⁴ FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 13.

⁷⁵ FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, a. 4, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2002, p. 8.

⁷⁶ FRASER, Nancy. *Escalas de justicia*. Tradução de Antoni Martínez Riu. Barcelona: Herder Editorial, 2008. p. 117. (Tradução de: FRASER, Nancy. *Scales of Justice – Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press, 2009, p. 19.)

A concepção de reconhecimento proposta por Fraser é diferente da usual, pois é uma concepção não culturalista. Em síntese, o reconhecimento é uma questão de status social. O que requer reconhecimento não é a identidade específica de grupos, mas o status dos membros individuais dos grupos como parceiros plenos na interação social.

Para a autora, de modo geral, o reconhecimento é visto através da lente da identidade. Nessa perspectiva, o que requer reconhecimento é a identidade cultural específica de cada grupo. O não reconhecimento apropriado consiste na depreciação de tal identidade pela cultura dominante e o consequente dano para o sentido de pertencimento dos membros do grupo. Para reparar esse dano, é necessário engajar-se em uma política de reconhecimento.

Assim, o reconhecimento inapropriado não significa a depreciação e a deformação da identidade do grupo. Antes, significa subordinação social, no sentido de que os indivíduos inapropriadamente reconhecidos são impedidos de participar como iguais na vida social.

Lidar com tal injustiça exige uma política de identidade, que no modelo de status significa uma política voltada a superar a subordinação mediante o estabelecimento da parte inapropriadamente reconhecida como membro pleno da sociedade, capaz de participar em condições de igualdade com os demais membros.

Os proponentes da redistribuição igualitária, que na hegemonia neoliberal pós-comunista de nossos dias estão na defensiva, tipicamente mantêm-se distantes das “políticas de identidade”, quando não as rejeitam de todo. Inversamente, os proponentes do reconhecimento, sentindo o poder de seu lado, hesitam em fazer causa comum com aqueles que ainda estão engajados na “luta de classes”. O resultado é um divórcio generalizado entre as políticas culturais da diferença e as políticas sociais de igualdade econômica. Em alguns casos, a dissociação se transformou em polarização, na qual o reconhecimento é considerado como falsa consciência, um empecilho à justiça social e, do outro lado, as políticas redistributivas são vistas como vinculadas a um materialismo ultrapassado, cego e cúmplice de muitas injustiças⁷⁷.

A política de reconhecimento visa reparar o autodeslocamento interno pela contestação da imagem depreciadora que a cultura dominante faz do grupo de tal indivíduo. Membros dos grupos inapropriadamente reconhecidos têm de rejeitar tais imagens, passando a promover as novas autorrepresentações criadas por eles próprios. Uma vez reformulada sua identidade coletiva, terão de exibí-la publicamente para obter o respeito e a estima da sociedade como um

⁷⁷ FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, a. 4, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2002, p. 8.

todo. O resultado, quando bem-sucedido, é o reconhecimento. No modelo da identidade, portanto, políticas de reconhecimento significam políticas de identidade⁷⁸.

A aplicação do modelo do status exige que se examinem os padrões institucionalizados de valor cultural para verificar seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais. Sempre que tais padrões constituírem os atores como iguais, capazes de participar em condições de igualdade com outros na vida social, então poderemos falar de reconhecimento recíproco e status de igualdade.

Quando, pelo contrário, os padrões institucionalizados de valor cultural constituírem alguns atores como inferiores, excluídos ou totalmente outros, ou simplesmente invisíveis e, por conseguinte, menos que parceiros plenos na interação social, então poderemos falar de reconhecimento inapropriado e subordinação de status.

No modelo de status, portanto, o reconhecimento inapropriado não é uma deformação psíquica, mas uma relação institucionalizada de subordinação social. Assim sendo, ele é transmitido, não por meio de discursos culturais independentes, e sim de padrões institucionalizados de valor cultural.

O reconhecimento inapropriado surge, em outras palavras, com o funcionamento de instituições sociais que regulam a interação segundo normas culturais que impedem a paridade. Exemplos são as leis matrimoniais que excluem casamentos entre pessoas do mesmo sexo por considerá-los ilegítimos e perversos, políticas de bem-estar social que estigmatizam as mães solteiras como parasitas irresponsáveis e práticas policiais de perfis raciais que associam os indivíduos com a criminalidade em função de sua raça. Em cada um desses casos, a interação é regulada por um padrão institucionalizado de valor cultural que constitui algumas categorias de atores sociais como deficientes ou inferiores. Em cada caso, o resultado é a negação, a alguns membros da sociedade, do status de plenos parceiros na interação, capazes de participar em condições de igualdade com os demais⁷⁹.

2.2.3 Representação

O compromisso de Nancy Fraser com o desenvolvimento de uma teoria crítica, afeta às lutas da realidade social, fez com que a autora inserisse uma terceira dimensão em sua teoria. Essa dimensão política, a autora chamou de representação. Fraser esclarece que entende ser

⁷⁸ FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, a. 4, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2002, p. 8.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 11.

essa terceira dimensão essencialmente política, pois ela fornece o campo para que ocorram as lutas por redistribuição e reconhecimento.

Focada em questões de procedimento e pertencimento, a representação se preocupa com a delimitação do político, a inclusão ou exclusão da comunidade daqueles que têm o direito de demandar por justiça. A representação está inserida nos elementos que estruturam os processos públicos de enfrentamento.

Fraser aponta que existem duas formas de injustiça política. A primeira é a falsa representação, que ocorre quando as regras decisórias funcionam de modo a negar a algumas pessoas a possibilidade de participar como igual na interação social e nas arenas políticas.

A segunda é o mau enquadramento, quando decisões políticas excluem alguns indivíduos do universo daqueles a serem considerados dentro de uma comunidade em questões de redistribuição, reconhecimento e representação.

Para que a dimensão política ou de representação seja efetivada, é necessário que se certifique de que as relações representacionais são justas com base em questionamentos como: 1) Os limites da comunidade política excluem injustamente alguém que realmente tem direito à representação? 2) Há participação igual de todos os membros nas deliberações e momentos de tomada de decisões públicas?

Em síntese, a dimensão política ou da representação estabelece os procedimentos para a resolução dos conflitos nas outras duas dimensões (redistribuição e reconhecimento).

2.3 O princípio da paridade de participação de Nancy Fraser e os desafios para sua institucionalização na realidade brasileira

Tal qual discutido anteriormente, a adoção da teoria da justiça de Nancy Fraser para pensar a realidade brasileira se justifica pelo fato de que a autora tem no centro de suas preocupações a desigualdade social e as formas para que se assegure uma participação justa, o que ela denomina de princípio da paridade de participação.

Ao analisar o pensamento de Fraser e sua utilidade para a realidade brasileira, Céli Regina Jardim Pinto, entende que o “elo perdido” na teoria de Nancy Fraser se trata de estabelecer “como se dará o processo de construção de discurso, ou apropriação de elementos discursivos, por parte daqueles excluídos sociais, para que no espaço público eles possam

constituir-se como promotores da ação social, a partir de sua própria construção como agente”⁸⁰.

Pinto ainda critica o fato de que Fraser não define o que são as políticas públicas, isto é, os remédios de redistribuição e reconhecimento, não definindo ainda a autora questões como, por exemplo: quem decidiria quais os tipos de remédios deveriam ser utilizados em cada situação; ou como se faria a escolha de quais seriam os públicos aptos a receberem estes remédios; ou ainda, o que Céli Regina Jardim Pinto julga ser o mais importante, quem seria o executor dessas políticas? O Estado? Mas como lidar com o fato de que se o Estado é muitas vezes acusado de ser o causador dessas injustiças?

Apresentadas essas questões, fica identificada a existência de uma lacuna na teoria da justiça de Nancy Fraser, por não demonstrar os procedimentos de construção dos processos pelos quais se concretizarão as lutas por redistribuição e reconhecimento. É preciso, pensar uma forma de que as demandas sejam transformadas em políticas que efetivamente tenham a capacidade de transformar a condição de vida das pessoas.

É sabido que a teoria de Nancy Fraser foi construída em uma realidade muito diferente da brasileira, mas acredita-se, assim como Céli Regina Jardim Pinto, que embora a teoria de Fraser não apresente uma solução para todos os problemas, ela trata de questões fundamentais para a “construção de contratos democráticos mais justos”⁸¹.

Pensando nessa crítica de Pinto, sobre a ausência da demonstração dos procedimentos para a execução do princípio da paridade de participação, se delineou a hipótese de que o CEDCA-PR teria a capacidade para garantir o princípio da paridade de participação.

Os Conselhos são órgãos paritários, formados por membros representantes do governo e membros representantes da sociedade civil, que em um ambiente de discussões têm a função de deliberar as políticas públicas de diversas áreas. A possibilidade de diálogo direto entre a sociedade civil e o governo é o grande diferencial dos Conselhos, que têm a oportunidade de canalizar as demandas de uma forma que a escuta será garantida.

O capítulo subsequente será dedicado ao estudo dos Conselhos, apresentando suas principais características, sua previsão Constitucional, seu papel como instância deliberativa de participação popular, no intuito de entender o funcionamento dessas instituições, para

⁸⁰ PINTO, Céli Regina Jardim. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, 2008, p. 48.

⁸¹ PINTO. Celi Regina Jardim. A democracia desafiada: presença dos direitos multiculturais. *Revista USP*, São Paulo, n. 42, p. 56-69, junho/agosto 1999, p. 69.

posteriormente os analisar enquanto possíveis canais aptos a atuar em prol da redistribuição, do reconhecimento e da representação.

3 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversas são as dificuldades para se relacionar o direito e as políticas públicas. Essas dificuldades, de acordo com Diogo Coutinho, podem ser de ordem conceituais, semânticas, metodológicas, teóricas e práticas. O fato é que as políticas públicas, embora não sejam um objeto de estudo durante a formação do profissional do direito, têm nesta área o seu amparo desde a fase de elaboração, passando por todas as etapas, o que suscita o questionamento sobre a necessidade do desenvolvimento de uma teoria jurídica das políticas públicas⁸².

Essa necessidade se justifica pelo fato de que na maioria das vezes as políticas públicas se desdobram em arranjos institucionais amplamente permeados pelo direito. Neste sentido, a presente pesquisa entende como assertiva a tese de Coutinho de que se de fato é possível observar e compreender os papéis do direito nas políticas públicas, é também possível e imprescindível compreendê-las e aperfeiçoá-las a partir de uma perspectiva jurídica, desenvolvendo assim o estudo de quais seriam as funções desempenhadas pelo direito no âmbito das políticas públicas.

Embora as políticas públicas não sejam um usual objeto de estudos do direito, elas são formadas por diversos instrumentos, como leis, códigos, decretos, regulamentos, o que faz com que haja atuação constante dos juristas nos assuntos que as envolvem. A esta situação, Coutinho entende haver “uma relação de proximidade (prática) e distância (acadêmica) entre o direito e o campo das políticas públicas brasileiras”⁸³.

Essa dúvida relação se dá pelo fato de que os acadêmicos de direito não estudam durante a sua formação sobre temas relacionados às políticas públicas, como a sua estruturação, operação, aprimoramento e monitoramento, programas de ação e gestão governamental. Todavia, na prática, quando atuando como profissionais, não raro lidam com áreas que exigem desses mesmos profissionais, que não conhecem o tema, a emissão de opiniões e pareceres sobre gestão pública – o que incontáveis vezes esbarram no tema das políticas públicas.

Nesse sentido, há de se considerar que os juristas brasileiros são agentes fundamentais na execução das políticas públicas, devendo, portanto, ter conhecimentos que os permitam contribuir para formular e propor soluções e ajustes que colaborem para executar ou mesmo aperfeiçoar tais políticas, mitigando suas disfunções e aumentando sua efetividade.

⁸² COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas, in: Marques, Eduardo; Faria, Carlos Alberto Pimenta (org.). A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013, p. 3.

⁸³ Ibid., p. 3.

No mesmo sentido, Coutinho afirma que é insuficiente a reflexão dos juristas a respeito da dimensão jurídica do controle social e da participação nas políticas públicas no Brasil⁸⁴, o que pode ser considerada uma grande falha, uma vez que o direito administrativo pode ser visto como mecanismo de disciplina, procedimentalização e de regulação da participação substantiva, bem como da mobilização de atores mais ou menos organizados na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

3.1 Conceituação de políticas públicas

A Constituição Federal de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, em virtude do momento histórico de supressão de direitos em que foi promulgada, contém um expressivo rol de direitos e garantias contra o arbítrio estatal. O documento traz, ainda, diversas normas programáticas, ou seja, que descrevem objetivos a serem alcançados pelas políticas públicas.

A falta de estudos e de dedicação à área das políticas públicas faz com que os juristas tenham muita dificuldade para trabalhar com esses, o que leva à perda de debates fundamentais a respeito do aparelhamento do Estado Democrático de Direito, carecendo de uma interlocução substantiva com aqueles que implementam, interpretam e aplicam as leis.

Embora muitos documentos e legislações no Brasil tratem de políticas públicas, não existe sobre o tema uma definição estabelecida. Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o IPEA, o termo política pública é entendido como “um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira”⁸⁵.

De acordo com Celina Souza, a política pública integra um campo multidisciplinar, por isso uma teoria geral da política pública implicaria a sintetização das teorias construídas nos diversos campos em que a matéria é tratada, dentre elas a sociologia, a ciência política, a economia, as ciências sociais aplicadas, entre outras⁸⁶. Para Souza é possível resumir política

⁸⁴ COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: Marques, Eduardo; Faria, Carlos Alberto Pimenta (org.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013, p. 6.

⁸⁵ IPEA. *Avaliação de políticas: guia prático de análise ex post*, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ...[et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁸⁶ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n°16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em:

pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real⁸⁷.

Leonardo Secchi, ao conceituar as políticas públicas, faz distinção entre os termos “problema público” e “política pública”. Para o autor, o problema trata do fim ou da demanda que precisa de resolução, já a política é o mecanismo que será utilizado para tal resolução. Nesse sentido uma política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, ou ainda, é um conceito abstrato que se materializa por meio de ações estatais com a finalidade de enfrentamento, diminuição ou até mesmo a resolução do problema público⁸⁸.

O papel exercido pelos governos no momento da definição e da implementação de políticas públicas é tema das atuais discussões sobre a matéria. A existência de uma “autonomia relativa do Estado”, traduzida no fato de que o Estado Moderno é cada vez mais permeado por influências internas e externas, divide a opinião de teóricos, que de um lado entendem que a globalização tem diminuído a capacidade dos governos e, de outro lado, estão os que, apesar de reconhecerem a influência de outros atores, como os movimentos sociais, entendem que a atividade do governo não foi inibida, embora atualmente seja mais complexa⁸⁹.

Para Costa, Santin e Degraf, as políticas públicas “estabelecem a obrigatoriedade de prestações públicas positivas, traduzidas em serviços públicos, que podem ser exigidos pelo cidadão e pela sociedade, por sua configuração como direito individual, coletivo ou difuso”⁹⁰.

Enrique Saravia⁹¹ define políticas públicas como “um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a

<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 jun. 2022, p. 25.

⁸⁷ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n°16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 jun. 2022, p. 26.

⁸⁸ SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações e soluções* [livro eletrônico]. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

⁸⁹ SOUZA, Celina, op cit., p. 25.

⁹⁰ COSTA, Ilton Garcia da; DEGRAF, Guilherme; SANTIN, Valter Foletto. *Segurança pública brasileira: direito fundamental social participativo*. revista de movimentos sociais e conflitos, v. 6, p. 21 -41, 2020.

⁹¹ SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 29.

realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”.

Para Eugenio Lahera Parada⁹², é necessário fazer a distinção entre os termos “política” e “políticas públicas”. O autor explica que tanto a política quanto as políticas públicas tratam sobre poder social, e explica ainda que ambas são procuradas na ausência de atuação do sistema político. Mas embora a política seja um conceito amplo, em relação ao poder em geral, as políticas públicas correspondem a soluções específicas de como gerir assuntos públicos. Assim, política e políticas públicas são entidades diferentes, mas reciprocamente influenciáveis.

As políticas públicas são um fator comum na política e nas agendas de governo. Parada entende que a política pode ser analisada como a busca de estabelecer políticas públicas sobre determinadas questões ou influenciá-las. Do outro lado, parte fundamental do trabalho dos gestores e do governo refere-se à concepção, à gestão e à avaliação de políticas públicas.

No Brasil, assim como em outros países de língua latina, a questão sobre a complexidade na conceituação das políticas passa também pelo fato de o termo “política” assumir mais de uma conotação, ao contrário de países de língua inglesa que fazem essa diferenciação utilizando os termos *politics* e *policy*. Nos países de língua inglesa, o termo *politics* é utilizado para se referir à atividade humana relacionada à obtenção e à manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. Já o termo *policy*, está ligado a orientação e ação⁹³, evitando, portanto, interpretações equivocadas sobre o termo.

De toda sorte, a presente tese adotará como definição de políticas públicas o conceito de Leonardo Secchi, para quem a política pública: “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, ou ainda, é um conceito abstrato que se materializa por meio de ações estatais com a finalidade de enfrentamento, diminuição ou até mesmo a resolução do problema público⁹⁴.

Apesar de apresentar um conceito próprio, Secchi argumenta que “qualquer definição de política pública é arbitrária”, justificando sua afirmação pelo fato de não haver na literatura especializada um consenso quanto à definição do que seja uma política pública, disparidade que decorre de alguns questionamentos trazidos pelo autor, como:

⁹² PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: Saravia, Enrique *et al.* (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 90.

⁹³ SECHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 2.

⁹⁴ SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações e soluções* [livro eletrônico]. São Paulo: Cengage Learning, 2020, p. 2.

Políticas Públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?
 Políticas Públicas também se referem à omissão ou à negligência?
 Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?⁹⁵

Secchi responde a estas questões tratando-as como “nós conceituais”. O primeiro, que se refere a quem tem competência para elaborar Políticas Públicas, é integrado por duas visões: as que defendem uma abordagem estatista, de que somente o Estado seria competente e, por outro lado, uma abordagem multicêntrica em que outros órgãos, além do governo, poderiam ter protagonismo no estabelecimento de políticas públicas.

A abordagem estatista é justificada baseada em dois argumentos, um objetivo e um normativo. O argumento objetivo decorre da capacidade do Estado sobre a legislação e o seu cumprimento; já o argumento normativo, baseado em valores, é de que o Estado deve ter superioridade hierárquica para corrigir desvirtuamentos que não seriam facilmente corrigidos pelo mercado e pela comunidade. Assim, atores não estatais podem até influenciar no processo das políticas públicas, não permitindo, porém, o seu protagonismo e autonomia⁹⁶.

Por outro lado, a abordagem multicêntrica ou policêntrica, considera as organizações privadas, as organizações não governamentais, os organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Leonardo Secchi perpassa essa questão, esclarecendo, do ponto de vista normativo, que o Estado deve ter o seu papel reforçado, especialmente para enfrentar problemas distributivos e falhas de mercado. Todavia, do ponto de vista analítico, acredita que o Estado não é o único competente na elaboração das políticas públicas e por este motivo se filia a este pensamento⁹⁷.

O segundo nó conceitual trata do questionamento se as políticas públicas também se referem à omissão e negligência por parte do Estado. Para Secchi, a omissão e a negligência do Estado devem ser consideradas como falta de inserção do problema na agenda formal e não como política pública.

Partindo do pressuposto de que a política pública é uma diretriz elaborada com a finalidade de solucionar um problema público, a falta de atuação de um governo traduz sua falta de intenção de solucionar o problema, o que não deve ser considerado uma política pública, mas sim um desinteresse da gestão para com aquele determinado problema.

⁹⁵ SECHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 2.

⁹⁶ Ibid., p. 3.

⁹⁷ Ibid., p. 3.

O terceiro nó conceitual questiona quais diretrizes podem ser consideradas políticas públicas, se somente aquelas estruturantes, ou se devem ser consideradas também as de cunho operacional.

Considerar somente as diretrizes estruturantes como políticas públicas, significa que os programas, projetos e planos devem ser vistos somente como elementos operativos, não podendo ser considerados como políticas públicas individualmente, o que para Leonardo Secchi não é um bom critério, pois tal delimitação excluiria da análise as diversas iniciativas municipais, regionais e estaduais que se apresentam como respostas a problemas públicos.

3.1.1 Tipologia das políticas públicas

O objeto de estudo “políticas públicas” também pode ser analisado com o auxílio de esquemas analíticos. As tipologias de políticas públicas são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública.

Theodore J. Lowi⁹⁸ propôs uma mudança na relação causal entre política e políticas públicas, afirmando que as políticas públicas determinam a dinâmica política, assim dependendo do tipo de política pública, da estruturação dos conflitos, das coalizões e do equilíbrio de poder se modificam. Após esta contribuição de Lowi, o elemento mais básico de uma análise de políticas públicas passou a ser a verificação do tipo de política pública que se está analisando. Logo, o conteúdo de uma política pública pode determinar o processo político⁹⁹.

Uma tipologia é um esquema de interpretação e análise de fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas. As tipologias de políticas públicas são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos, as instituições, dentro de um processo de política pública. Secchi apresenta cinco tipologias de políticas públicas: a de Lowi, a de Wilson, a de Gormley, a de Gustafsson e a de Bozeman e Pandey.

Uma das mais famosas classificações das políticas públicas é a de Theodor Lowi¹⁰⁰, para quem que cada espécie de política pública encontra diferentes apoios e entraves. Para Lowi, a política pública poderia assumir quatro formatos, quais sejam: as políticas redistributivas, quem têm o objetivo de realocar bens ou serviços afim de reduzir as

⁹⁸ LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, vol. 32, n. 4, 1972, p. 298–310. JSTOR. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/974990>. Acesso em: 11 jun. 2022.

⁹⁹ SECHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 31.

¹⁰⁰ LOWI, Theodore J., op cit.

desigualdades sociais; as políticas distributivas, que são financiadas pelo orçamento público e estão relacionadas diretamente ao fornecimento de serviços e equipamentos por parte do Estado a uma parcela específica da população; as políticas regulatórias, que estão relacionadas à legislação incidindo diretamente sobre a criação e fiscalização de leis que assegurem o bem comum sendo responsáveis inclusive pela normatização das políticas distributivas e redistributivas; e as políticas constitutivas, que estão ligadas a procedimentos¹⁰¹, estabelecendo a competência entre municípios, estados e Governo Federal, regulamentando basicamente a própria criação das políticas públicas.

A tipologia de Wilson tem como base o critério da distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade. Esse modelo por um lado ratifica a tipologia de Lowi, e de outro, a complementa. Wilson apresenta os seguintes modelos de políticas públicas: as clientelistas, as de grupo de interesse, as empreendedoras e as majoritárias.

As políticas clientelistas trazidas pelo autor são aquelas em que os benefícios são concentrados em certos grupos e os custos são difusos na coletividade, correspondendo às políticas redistributivas de Lowi. As de grupos de interesses são aquelas em que custos e benefícios recaem sobre certas categorias, tipo específico que não encontra correspondência na teoria de Lowi, sendo o diferencial da tipologia de Wilson.

Sobre as políticas empreendedoras que enfrentam dificuldades quanto à organização de interesses coletivos em detrimento de interesses concentrados, Secchi dá o exemplo de reformas administrativas que resultam em extinção de certos órgãos públicos. Por último, as políticas majoritárias são as que os custos e benefícios são dissolvidos pela coletividade¹⁰².

A tipologia de Gormley tem como distinção o nível de saliência, entendido como a capacidade de afetar e chamar a atenção do público em geral e o nível de complexidade, ou seja, a necessidade de conhecimento especializado para sua formulação e implementação. Para Gormley, um assunto é saliente quando afeta um grande número de pessoas de modo significativo e é complexo quando levanta questões fatuais que não podem ser respondidas por pessoas que não tenham expertise no assunto. Gormley entende que se o analista de políticas públicas for capaz de categorizar de maneira apropriada dentro dos critérios por ele descritos, também poderá prever o comportamento de políticos, burocratas, cidadãos, meios de comunicação, entre outros atores.

¹⁰¹ ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 232.

¹⁰² SECHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 34.

Secchi destaca que assim como nos esquemas propostos por Lowi e Wilson, o conteúdo de uma política pública é entendido por Gormley como variável independente e a dinâmica política é a variável dependente¹⁰³.

Outra tipologia apresentada por Secchi é a de Gustafsson. Nesse molde, o destaque é direcionado ao conhecimento e a intenção do ente que irá realizar a política pública.

Nessa visão, as políticas públicas reais são aquelas que incorporam a intenção de resolver um problema público com o conhecimento para resolvê-lo. As políticas simbólicas são aquelas que os entes responsáveis não demonstram grande interesse em colocá-las em prática, são mais voltadas ao ganho de capital político do que para o enfrentamento efetivo do problema público.

A tipologia de Bozeman e Pandey é apresentada por Secchi como uma forma de distinguir as políticas públicas de acordo com seus conteúdos, separando-os entre conteúdo técnico e conteúdo político. As políticas de conteúdo essencialmente político seriam as que trazem conflitos relevantes para o estabelecimento e ordenamento de objetivos, sendo possível a identificação dos beneficiários ou não de determinada política já antes de sua implementação. Já as políticas de conteúdo técnico apresentam poucos conflitos com relação aos objetivos, podendo, porém, mostrar-se problemáticas em relação à metodologia.

Ao encerrar a apresentação das tipologias selecionadas, Secchi reitera que as tipologias são estratégias para trazer simplicidade a fenômenos que podem à primeira vista parecer complexos. Destaca ainda que, no campo das políticas públicas, o uso de tipologias tem sido muito útil para comparações intersetoriais, que podem aprimorar tanto a construção de dados quanto à própria prática da atuação das políticas públicas¹⁰⁴.

3.1.2 O ciclo da política pública

As políticas públicas podem ser vistas como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico de aprendizado. Para Souza¹⁰⁵, o ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Nesse modelo, há uma

¹⁰³ SECHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 35.

¹⁰⁴ Ibid., p. 40.

¹⁰⁵ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n°16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 07 jun. 2022, p. 10.

ênfase na definição da agenda com a preocupação de quais os critérios para que algumas questões serão incluídas enquanto outras serão ignoradas.

De acordo com Souza, para a questão sobre quais problemas terão espaço nas agendas do governo podem ser dados três tipos de resposta. A primeira resposta tem ênfase no problema, assim o reconhecimento dos problemas existentes afetaria diretamente a construção da agenda política. A segunda resposta tem o foco na própria política, preocupando-se com a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar ou não uma questão/problema. A materialização dessa segunda forma de resposta se daria pela via eleitoral, com a mudança dos governos de acordo com suas ideologias, o que em tese é um dos critérios na definição da agenda dos governos.

Uma terceira resposta possível na questão sobre a definição da agenda de políticas públicas seria uma proposta que tem por foco os participantes, que, para Souza, podem ser classificados como visíveis (quando se trata de políticos, mídia, partidos, grupos de pressão), ou invisíveis, que seriam grupos com menos visibilidade como os acadêmicos ou mesmo a própria burocracia. Nessa perspectiva, os participantes visíveis definiriam a agenda, enquanto os invisíveis, as alternativas para a materialização das políticas definidas.

Para o especialista em políticas públicas Leonardo Secchi, o ciclo das políticas públicas é composto por sete fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção¹⁰⁶.

No âmbito desta tese, será adotada a posição de Secchi, que atenta para o fato de que muitas vezes o ciclo não reflete a real dinâmica de uma política pública. Todavia, ele ajuda a organizar as ideias, simplificando a compreensão do processo, o que pode ser muito útil na prática, pois pode auxiliar administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo.

Gráfico 3 – Fases do ciclo das políticas públicas

¹⁰⁶ SECHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 55.



Fonte: SECHI, 2012, p. 33

A primeira fase do ciclo de políticas públicas descrito por Secchi é a identificação do problema. Para o autor, um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública.

Problemas públicos podem surgir de diversas formas. Há os que surgem subitamente, como os eventos naturais, afetando sem previsões a vida de diversas pessoas ou até mesmo de regiões inteiras. Há também os problemas que vão crescendo aos poucos – Secchi traz neste caso o exemplo do congestionamento nas grandes cidades ou a excessiva burocratização de procedimentos e serviços públicos; nesse caso, é possível aos agentes públicos e às pessoas de uma forma geral acompanhar o desenvolvimento do problema, o que faz com que muitas vezes ele seja tratado com naturalidade e não vire pauta das discussões ou passe a integrar as agendas políticas¹⁰⁷.

A fase de identificação de um problema público envolve em primeiro lugar a percepção do problema, na sequência a definição do problema e por último a avaliação de uma possível solução para tal problema.

Havendo, portanto, a identificação de um problema por algum ator político e caso este tenha interesse na sua resolução, haverá um esforço para que a demanda integre a lista de prioridades de algum órgão com competência para sugerir políticas públicas. Essa lista de prioridades é o que se chama de agenda.

¹⁰⁷ SECHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 57.

Para John Kingdon, importa saber como se chega ao momento de se considerar uma ideia, como é o processo de decisão para que em um dado momento alguns temas sejam considerados em detrimento de outros. Sua preocupação perpassa entender por que os processos pré-decisórios são pouco explorados. Para o autor, a agenda é “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”¹⁰⁸.

Secchi classifica os problemas de acordo com o que chama de diagnóstico da tendência do problema. Nesse raciocínio, os problemas são divididos em problemas súbitos, problemas incrementais, problemas em declínio, problemas estáveis e problemas cíclicos, explicados pelo autor:

Os problemas súbitos são aqueles que entram de supetão na agenda. Ninguém prestava atenção a esse problema e, após algum fenômeno extremo, passou a ser percebido pelas pessoas. Exemplos são uma catástrofe climática, um escândalo de corrupção descoberto ou o incêndio em um Museu Nacional, como ocorreu no Rio de Janeiro em 2018.

Os problemas incrementais são aqueles que ganham espaço progressivo na agenda como, por exemplo, o aumento gradual dos congestionamentos nas grandes cidades (incrementalidade positiva).

Os problemas em declínio são aqueles que, ao contrário, perdem espaço progressivamente na agenda. Exemplo disso é a melhoria do saneamento básico nas grandes cidades, causando declínio gradual dos problemas relacionados à higiene e doença, como a cólera, diarreia, hepatite e amebíase.

Problemas estáveis são aqueles que nem avançam nem retrocedem na agenda ao longo do tempo. São problemas constantes, como, por exemplo, a precariedade das calçadas no Brasil.

Os problemas cíclicos ganham ou perdem espaço na agenda de acordo com a sazonalidade, em algumas épocas são mais visíveis e em outras em dormência. Exemplos de problemas cíclicos são a compra de votos, que acontecem nos anos eleitorais e a inundação sazonal das margens habitadas dos rios da região amazônica.¹⁰⁹

Um problema pode entrar na agenda por três condições diversas: a) a atenção que recebe de diferentes atores, podendo se tratar do público em geral ou de algum grupo especializado; b) a resolutividade, entendida como as possibilidades de resolução do problema; c) bem como sua necessidade e a competência, que traz a imprescindibilidade de o problema estar relacionado a responsabilidades públicas¹¹⁰.

A partir da introdução do problema na agenda, os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas são cruciais. Idealmente, a formulação de soluções passa pelo

¹⁰⁸ KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1*. Brasília: ENAP, 2007, p. 219-246.

¹⁰⁹ SECHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. São Paulo: Cengage, 2022, p. 56.

¹¹⁰ Ibid., p. 60.

estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução. Essa formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível.

O processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor, que se tornará o foco de atenção de determinada instituição. A agenda seria então um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, que podem se transformar em um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário, etc.

A agenda envolve tanto uma dimensão mais difusa das crenças e entendimentos sobre problemas, quanto aspectos concretos, materializados em documentos como projetos de lei e outros instrumentos¹¹¹. Estudar a agenda significa identificar como o governo distribui atenção entre os diversos problemas existentes. Entender de que forma alguns problemas são vistos como mais importantes do que outros em um determinado momento, ou como alguns temas adquirem sentido de urgência, é precisamente o ponto central dos estudos de agenda.

Para Cobb e Elder existem dois tipos de agenda: a agenda política, conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública; e a agenda formal, também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar¹¹².

Existe, ainda, a agenda da mídia, ou seja, a lista de problemas que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação. O poder que a mídia possui sobre a opinião pública é tamanho que, não raras vezes, a agenda da mídia condiciona as agendas políticas e institucionais¹¹³.

A partir do momento em que um problema passa a integrar a agenda, o próximo passo é o estabelecimento de objetivos. Nesse instante os atores políticos, analistas de políticas públicas e demais sujeitos envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública. Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública.

Após identificar o problema e incluí-lo na agenda, os agentes vão se dedicar a formular alternativas para a solução dos problemas elencados. Nessa etapa são elaborados os métodos,

¹¹¹ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. p. 30.

¹¹² SECHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 61.

¹¹³ *Ibid.*, p. 58.

programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos, já que na maioria das vezes um objetivo pode ser alcançado de diversas formas diferentes. É o momento de definir os detalhes práticos da proposta.

Secchi argumenta que o *policymaker*, ou seja, aquele ator que de alguma forma determina política pública, pode usar quatro mecanismos genéricos diferentes para formular alternativas voltadas a orientar a política pública e assim induzir comportamentos. São eles: 1) Premiação: influenciar comportamento com estímulos positivos; 2) Coerção: influenciar comportamento com estímulos negativos; 3) Conscientização: influenciar comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral; 4) Soluções técnicas: não influenciar comportamento diretamente, mas sim aplicar soluções práticas que venham a influenciar comportamento de forma indireta. Cada um desses mecanismos pode ser mais ou menos propício para os diversos problemas que integram uma agenda de políticas públicas¹¹⁴.

A avaliação *ex ante* ou análise prescritiva de políticas públicas é um trabalho de investigação das possíveis consequências de cada alternativa com objetivo de trazer informações que ajudem o processo decisório de política pública.

Essa análise costuma se dar de duas maneiras. A primeira é a análise racionalista, que privilegia a investigação de evidências, a ênfase na competência técnica e na comparação de alternativas quanto aos seus custos e benefícios de maneira estruturada. A segunda forma pode ser chamada de análise argumentativa, que prefere a participação, a argumentação e a deliberação dos atores políticos de maneira a chegar em uma formulação negociada da política pública.

Enquanto a análise racionalista utiliza prevalentemente projeções e predições, a análise argumentativa usa outros métodos que se baseiam nas experiências dos atores para a avaliação prévia de alternativas de política pública. Projeções e conjecturas são utilizadas para conseguir melhor aproximação dos acontecimentos do futuro por meio de um caminho menos adivinhatório ou baseado na sorte.

Formuladas as alternativas, a fase posterior é a da tomada de decisão, entendida como o momento em que os interesses dos atores são sopesados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas, Leonardo Secchi elaborou um quadro para explicar as formas de tomada de decisão¹¹⁵:

¹¹⁴ SECHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage, 2022, p. 64.

¹¹⁵ SECHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 70.

Gráfico 4 – Modelos de tomada de decisão nas políticas públicas

Modelos	Condições cognitivas	Análise das alternativas	Modalidade de escolha	Critério de decisão
Racionalidade absoluta	Certeza	Análise completa e cálculo de consequências	Cálculo	Otimização
Racionalidade limitada	Incerteza	Pesquisa sequencial	Comparação das alternativas com as expectativas	Satisfação
Modelo incremental	Parcialidade (interesses)	Comparações sucessivas limitadas	Ajuste mútuo de interesses	Acordo
Modelo da lata do lixo/fluxos múltiplos	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro de soluções e problemas	Casual

Fonte: SECHI, 2012, p. 70

No modelo de racionalidade absoluta, a decisão é uma atividade puramente racional, tomada com amparo em análises técnicas de custos e benefícios, realizadas por pessoas capacitadas. Assim, as condições cognitivas apresentam um grau de certeza, já que a análise das possibilidades foi completa. A otimização é o critério decisivo para este modelo de tomada de decisão.

O modelo de racionalidade limitada tem como característica o reconhecimento das limitações dos atores que tomarão a decisão, os quais muitas vezes não conseguem entender a complexidade das questões em pauta. Nesse modelo, as condições cognitivas dos atores são incertas e a escolha se dá em forma de um acordo entre os atores, por comparações entre as alternativas e as expectativas.

O modelo incremental comporta três características principais. A primeira é que os problemas e soluções são definidos e revisados simultaneamente em vários momentos da tomada de decisão. A segunda é que as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas anteriormente e dos limites impostos pelas instituições formais e informais. A terceira característica é que as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública, o que faz com que muitas vezes a decisão adotada não seja a melhor opção, mas a que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e ajuste mútuo de interesses.

O modelo de fluxos múltiplos percebe o nascimento de uma política pública como dependente da atenção do público, precisando de condições políticas favoráveis. Assim, o fluxo da política varia de acordo com eventos especiais como o desenho e a aprovação de orçamento público. Esses momentos de maior atenção chamam-se janelas de oportunidades.

Após tomadas as decisões, a fase subsequente é a da implementação da política pública. Nessa fase as rotinas e os processos sociais são convertidos em intenções e ações.

A fase de implementação é uma fase interativa, pois muitos são os atores envolvidos no processo, podendo ser estatais ou não, formais ou não. Estudos de implementação têm a função de investigar a real maneira como os processos ocorrem, ou seja, tudo aquilo que foi analisado e decidido vai começar a ser “aplicado” na prática e a política passa a existir para aqueles que serão em alguma medida atingidos por ela.

São muitos os exemplos brasileiros de “leis que não pegam”, “programas que não vingam” ou projetos de solução a problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação.

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas da gestão, etc.). Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados.¹¹⁶

Além de analisado, o momento da implementação também deve ser gerenciado. É no momento da implementação que funções administrativas, como liderança e coordenação de ações, são postas à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos destinatários.

A fase de implementação é aquela em que a administração pública se reveste de sua função precípua: executar as políticas públicas. Necessitando para isso dos instrumentos de políticas públicas, meios de transformar as intenções em ações políticas, que podem ser:

- Regulamentação: instrumento regulatório que cria regras ou restrições à liberdade econômica, social ou política, como no caso da regulamentação de preços em alguns setores, e regras para processos licitatórios no setor público;

¹¹⁶ SECHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 74.

- Desregulamentação e legalização: instrumento regulatório que extingue regras ou cria regras que descriminalizam alguns tipos de atividades, como a extinção de barreiras burocráticas à importação de produtos e a legalização do uso recreativo da maconha;
- Aplicação da lei: instrumento de punição àqueles que não respeitam regulamentações, como as multas de trânsito e a prisão de infratores;
- Impostos e taxas: instrumento fiscal que onera e desincentiva algumas atividades, como um sistema de pedágio para a entrada de veículos particulares no centro urbano;
- Subsídio e incentivo fiscal: instrumento fiscal que incentiva ou premia algumas atividades, como a isenção de ICMS oferecido por um estado para atrair uma indústria ao seu território;
- Prestação direta de serviço público: criação, manutenção ou ampliação de serviço prestado por organização pública financiada coletivamente, como no caso das universidades públicas gratuitas e do serviço de saúde oferecido por hospitais públicos;
- Terceirização de serviço público: prestação de serviço feito por organização privada, mas financiado coletivamente (impostos), como no caso dos serviços de segurança e limpeza de prédios públicos;
- Prestação pública de serviço de mercado: prestação de serviço feito por organização pública, mas financiado individualmente (compra de serviço), como no caso dos Correios e das companhias estaduais e municipais de fornecimento de água;
- Prestação privada de serviços de mercado: prestação de serviço feito por organização privada e financiado individualmente (compra do serviço). Esse meio de entrega de serviço pode ser regulamentado, como no caso dos serviços de telefonia móvel, ou desregulamentado, como no caso de serviços de cabeleireiro;
- Informação ao público: disseminação de informações importantes para o indivíduo e para o público ou a criação de senso de dever moral (relação do indivíduo com a sociedade), como a divulgação de informações sobre as doenças derivadas do tabagismo e a conscientização ecológica das crianças;
- Campanhas/mobilização: ativação dos atores públicos e privados para que seus comportamentos ajudem na melhora do bem-estar social, como uma mobilização para doação de sangue ou uma campanha para a separação dos resíduos sólidos residenciais;
- Seguros governamentais: instrumento que garante a compensação por alguma fatalidade ou infortúnio, como as compensações por perdas agrícolas e o seguro-desemprego;
- Transferência de renda: instrumento que garante a compensação de alguma situação de fragilidade ou carência por mecanismo financeiro, como o bolsa-família e o auxílio-medicamento;
- Discriminação seletiva positiva: instrumento que garante a compensação de alguma situação de fragilidade ou carência por mecanismo regulatório, como as cotas raciais na Universidade e a reserva de vagas para deficientes físicos em concursos públicos;
- Prêmios e concursos: instrumento de estímulo à criação, adoção e difusão de boas práticas como o Prêmio Inovare do Poder Judiciário brasileiro e o Prêmio Inovação no serviço público, promovido pelo Movimento Brasil Competitivo;
- Certificados e selos: instrumento regulatório que se baseia no princípio da adesão, como o processo de certificação das Organizações Sociais de Interesse Público pelo Ministério da Justiça e o programa de Rotulagem Ambiental da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).¹¹⁷

¹¹⁷ SECHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage, 2022, p. 64.

A lista de instrumentos não é terminativa, cabendo ao *policymaker* criar novos instrumentos ou aperfeiçoar os já existentes, tornando assim a implementação da política pública mais adequada ao problema público.

Avaliar política pública não é uma tarefa simples, pois, de acordo com Secchi, é difícil conseguir mensurar os efeitos sociais produzidos pela política pública e os efeitos sociais produzidos por outras causas. De qualquer forma, as avaliações podem produzir informações úteis ao debate público. Para o autor, a avaliação de políticas públicas compreende a definição de critérios, indicadores e padrões.

Os critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal. Os principais critérios usados para avaliações são:

- Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*);
- Produtividade: refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (*outputs*);
- Eficiência administrativa: trata do segmento de prescrições, ou seja, do nível de conformidade (*compliance*) da implementação a regras preestabelecidas;
- Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos;
- Efetividade: corresponde aos resultados sociais (*outcomes*) com a redução do problema e a geração de valor para a população;
- Igualdade: verifica a homogeneidade de distribuição de benefícios (punições), sem tomar em conta as características de partida, ou justiça social entre os destinatários de uma política pública;
- Equidade: verifica a homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições), levando-se em conta as características de partida, ou justiça social entre os destinatários de uma política pública;¹¹⁸

Os mecanismos de avaliação ou controle criam referências e permitem uma comparação espacial e temporal do problema e das políticas públicas. A avaliação pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la. Os resultados das avaliações podem levar a decisões tais como: a) a continuação da política pública, da forma como está posta; b) a reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública, no caso de existirem problemas, mas não graves a ponto de comprometer a política pública; c) a extinção da política pública, nos casos em que o problema público foi resolvido ou quando os problemas da implementação da política pública não são possíveis de readequação.

¹¹⁸ SECHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage, 2022, p. 70.

Apesar de sua relevância, Secchi aponta que na prática avaliações significativas são difíceis de serem realizadas, especialmente por fatores como o tempo, a disponibilidade de equipe para atuar na avaliação e a disponibilidade dos beneficiários da política pública, que muitas vezes são resistentes ao processo de acompanhamento para avaliação. Assim, na realidade prática, as políticas são avaliadas com a observância de alguns indicadores básicos que não têm o condão de demonstrar aspectos qualitativos dos processos e resultados produzidos.

A última fase do ciclo de políticas públicas descritos por Secchi, e adotado para a análise da presente pesquisa, é a extinção.

O autor compara o ciclo política pública com o ciclo de vida dos organismos, que em algum momento tem um fim. No caso das políticas públicas, podem ser extintas por algumas causas, tais como: a) a resolução do problema originário da política; b) os programas/leis/ações que ativavam a política são percebidos como ineficazes; c) o problema, ainda que não tenha sido resolvido, perdeu a importância e saiu das agendas políticas e formais.

3.1.3 As instituições

Para Avritzer e Secchi a teoria democrática, da segunda metade do século XX, considerou um conceito um tanto quando limitado sobre o termo “instituições”.

Leonardo Avritzer¹¹⁹ entende que durante esse período a institucionalidade esteve focada somente na formalização de legislação acerca do funcionamento das instituições. No mesmo sentido, Secchi aponta que para a escola institucionalista tradicional, as instituições deveriam ser entendidas como “um conjunto de normas e regras que estruturam a ação social e política”¹²⁰.

Para a escola tradicional, as instituições seriam regras formais que, de alguma forma, condicionam o comportamento dos indivíduos. Pensando no contexto das políticas públicas, as instituições seriam as regras constitucionais, os estatutos e códigos, as políticas anteriores, os regimentos internos das “arenas” onde as políticas públicas são construídas. Apesar de entenderem as instituições pela via da formalidade, alguns autores admitem a presença de regras

¹¹⁹ AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹²⁰ SECHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 118.

informais no interior das instituições formalmente constituídas, tais como parlamentos, partidos e poder judiciário¹²¹.

A década de 1980 trouxe uma nova abordagem das Ciências Sociais sobre o tema das instituições, o novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo, que agregou ao conceito as ideias de que o comportamento dos atores não é totalmente moldado pelas instituições – ele depende do grau de consolidação do aparato institucional e da ideia de que as regras informais, como hábitos, rotinas, convenções, crenças, valores, também são instituições, com forte influência sobre como se desenvolvem as relações sociais e, por consequência, a dinâmica política.

Secchi apresenta as instituições como o ambiente em que as políticas públicas são elaboradas. Para o autor, as políticas públicas se desenvolvem em um cenário político e o conjunto das instituições é esse cenário. As instituições podem ser definidas ainda como a comunidade onde as políticas públicas acontecem. Dada sua capacidade de influenciar as ações dos atores políticos, as instituições influenciam o processo político determinando quem pode ou não participar de uma tomada de decisão, alterando as percepções dos atores sobre seus próprios interesses, condicionando as possibilidades de pressão, coalizões e enfrentamentos, bem como o acesso a novas ideias e paradigmas para a resolução de problemas públicos¹²².

Avritzer lança o conceito de instituições participativas, entendidas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Para o autor, é possível diferenciar pelo menos três formas pelas quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política: a primeira dessas formas é o que denominamos de desenho participativo de baixo para cima. Neste caso, do qual o orçamento participativo no Brasil é o exemplo mais conhecido, há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima. Afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatiza que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima¹²³.

A segunda maneira como instituições participativas podem se constituir é por meio de um processo de partilha do poder, isto é, pela constituição de uma instituição na qual atores

¹²¹ SECHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 118.

¹²² Ibid., p. 118.

¹²³ AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 15 fev. 2023.

estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo se diferencia do anterior por dois motivos principais: porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo¹²⁴.

Há ainda um terceiro formato de instituição participativa, no qual ocorre um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente¹²⁵.

As instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos.

3.1.4 Atores

Os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. Os atores têm grande influência na decisão do que entra na agenda ou não.

Ademais, são eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações. A palavra “ator” é importada das artes cênicas para as ciências políticas porque explicita a conotação de interpretação de papéis. Nesse sentido, há um entendimento de que os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político não têm comportamentos ou interesses estáticos, mas sim dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam.

Os atores interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem conflitos em um cenário político. Há também um viés elitista da palavra “ator”, pois, enquanto os atores interpretam papéis em um enredo e cenário, a plateia assiste passivamente o desenrolar da história.

Cada arena política tem uma configuração de atores bastante peculiar, com prevalência de alguns e ausência de outros. A arena política da área de saúde é ocupada por atores diferentes

¹²⁴ AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 46.

dos da arena de segurança pública, que por sua vez tem configuração diferente da arena de reformas administrativas.

3.2 Papel dos Conselhos

Os Conselhos de Políticas Públicas apresentam-se como instituições com fundamento constitucional, que têm como objetivo a participação do cidadão em todo o ciclo das políticas públicas. Como tratado anteriormente, podem ser entendidos como instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública, desempenhando funções de fiscalização (acompanhamento e controle dos atos praticados pelos governantes), mobilização (estímulo à participação popular na gestão pública, contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas), deliberação (prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência) ou de consultoria (emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos)¹²⁶.

A capacidade que a sociedade civil organizada tem de interagir com o Estado na definição de prioridades e na construção das políticas públicas torna os Conselhos um instrumento de participação democrática e de controle social. Os Conselhos têm como particularidade o fato de estarem mais próximos dos interesses da comunidade, possibilitando a criação de políticas públicas mais atreladas à realidade e às necessidades daqueles que serão beneficiados, fortalecendo ainda o senso de comunidade, já que o cultivo da virtude, do discernimento do que se deve ou não fazer é fruto do contato da pessoa com a sua comunidade¹²⁷.

Os Conselhos estão implementados na maioria dos Municípios brasileiros. São órgãos colegiados, permanentes, deliberativos ou consultivos, incumbidos da formulação, supervisão e avaliação das políticas em âmbito federal, estadual e municipal. Eles têm o importante papel de conciliar demandas sociais e mediar as relações entre sociedade e Estado, auxiliando na formulação de estratégias para o direcionamento das políticas e a administração dos recursos. Os governos democráticos devem se preocupar cada vez mais em construir uma nova filosofia

¹²⁶ BEZERRA, Felipe Portela. Controle Social, Democracia e Administração Pública. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/artigos/controle-social-democracia-e-administracao-publica>. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹²⁷ COSTA, Ilton Garcia da; POZZOLI, Lafayette; CACHICHI, Rogério Cangussu D.; SIQUEIRA, Gilmar. A participação da comunidade no método APAC: uma ferramenta de efetividade da lei de execução penal. *Revista de Direito Brasileira*, v. 29, p. 324-341, 2021.

de gestão que afirme a necessidade de aspectos éticos como a participação da sociedade e a democratização das informações, para que as gestões sejam cada vez mais eficientes, transparentes e democráticas¹²⁸.

A participação popular é o objetivo dos Conselhos, que funcionam como o espaço para o exercício dos direitos constitucionalmente garantidos de participação civil na gestão pública, com o objetivo de alcançar melhor controle sobre o que é público. Essa participação garante uma efetividade do princípio da soberania popular, com a incorporação de cada vez mais pessoas nos processos decisórios¹²⁹.

3.2.1 Surgimento legislativo

A presente pesquisa vai tratar do surgimento legislativo dos Conselhos a partir da Constituição Federal de 1988. A trajetória das lutas por participação popular e os movimentos que perpassam a história do Brasil até 1988 já foram abordados em sede de dissertação de mestrado, elaborada pela autora desta tese no ano de 2017¹³⁰.

A década de 1980 foi fundamental para estabelecer as bases jurídico-políticas do Estado Democrático de Direito, sustentado no pilar da Constituição Federal de 1988, em que a cidadania e a democracia foram instituídas como valores fundantes e operacionais da máquina estatal. A democratização da arquitetura institucional estabelecida pelo texto constitucional oportunizou a frutificação do “modelo conselho” em muitas áreas do poder público, nos diferentes níveis federativos, assegurando com que a diversidade dos grupos de interesse pudesse estar representada na composição dos espaços deliberativos sobre as políticas públicas¹³¹.

A Constituição de 1988 lançou os fundamentos de uma mudança significativa nas relações entre o Estado e a sociedade. Os constituintes perceberam que havia uma demanda social pela construção de uma democracia que incluísse momentos fortes de escuta da

¹²⁸ MARTINS, Marcelo Feijó, *et. al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 59, n. 2, p. 151-185, Abr/Jun 2008.

¹²⁹ COSTA, Ilton Garcia da; REZENDE, Rita de Cássia. Do combate ao trabalho em condição análoga à de escravo sob a perspectiva da inclusão social e da proibição do retrocesso. *Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho*, v. 4, p. 97-116, 2019.

¹³⁰ BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. Conselhos de Políticas Públicas: instâncias deliberativas na busca da efetivação do estado democrático. 2017. Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em Ciência Jurídica. Universidade Estadual do Norte do Paraná. Jacarezinho. 2017.

¹³¹ OLIVEIRA, Assis da Costa. Participação social nos conselhos de políticas públicas na “era Bolsonaro”: o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: *Interseções*. Rio de Janeiro. v. 24 n. 1, p. 172-195, jun. 2022, p. 191.

cidadania, para além do voto. Havia um certo consenso de que a participação do cidadão comum, organizado em associações, melhorava a qualidade e a sustentabilidade das políticas públicas e deveria ser estimulada, com a abertura de canais institucionais de mediação entre Estado, sociedade civil e mercado.

Os Conselhos de Políticas Públicas foram tratados como a grande novidade trazida com o processo de redemocratização, com a função de ser o grande mediador na relação sociedade/Estado, mecanismo eficaz no exercício da soberania popular.

Maria da Glória Gohn explica que existem diversos modelos de Conselhos. Existem os criados pelo poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares. Há ainda os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público. Por fim, tem-se os Conselhos institucionalizados, com a possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil¹³².

A Constituição Federal trouxe vários dispositivos que tratam da intenção da Constituinte de que a participação popular fosse uma das características do Estado brasileiro. Esta intenção já aparece no parágrafo único do art. 1º, que diz que *“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

Diversos outros artigos da Constituição tratam do tema da participação, como por exemplo o artigo 29, que trata da administração dos Municípios e traz no seu inciso XII que *“a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”* é um dos preceitos dirigentes dos Municípios.

Também ao tratar da seguridade social, a Constituição é categórica ao estabelecer como objetivo no art. 194, inciso VII, o *“caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”*.

Na saúde, também garante a Constituição que as ações e serviços tem como uma de suas diretrizes a *“participação da comunidade”*. No mesmo sentido, a política de assistência social traz como diretriz a *“participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”*.

¹³² GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. 2.ed. São Paulo, Cortez 2003, p. 70.

Os dispositivos que tratam sobre a educação seguem a mesma lógica das políticas mencionadas acima. O art. 205, além de estabelecer que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, prevê que esta deve ser promovida e incentivada com a “colaboração da sociedade”. Ainda, o art. 206 estabelece que a gestão democrática é um dos princípios sob os quais o ensino deve ser ministrado.

Essa expressiva quantidade de dispositivos sobre a participação popular significou um grande avanço, pois o Brasil até então não tinha como política o compartilhamento da gestão. Ao contrário, a história do Brasil é revestida de uma tradição patrimonialista, na qual a grande maioria do povo era mantida à margem do sistema político. A previsão da participação popular significava a possibilidade de inserção na agenda política de temas antes ignorados pelos que detinham de forma integral o poder, sem que houvesse a necessidade do compartilhamento tanto de informações quanto de recursos.

A Constituição Federal trouxe a possibilidade da abertura de espaços para que a sociedade civil organizada pudesse permear, aos poucos, espaços que lhe eram negados anteriormente. A participação na gestão representa a quebra do monopólio do Estado como único capaz de gerir a coisa pública.

O status conferido aos Conselhos fez com que a existência dessas instituições passasse a ser requisito para o repasse de verbas públicas, cabendo-lhes muitas vezes a responsabilidade pela fiscalização dos gastos das receitas transferidas aos Municípios pela União ou pelos Estados. Institucionalizados nos três níveis de governo, os Conselhos de Políticas Públicas são regidos por legislação editada de acordo com sua competência.

Os Conselhos de direitos ou Conselhos Gestores, possuem natureza de órgãos estatais especiais, são instâncias públicas essencialmente colegiadas e estão previstos e conceituados juridicamente no inciso II do art. 204 da Constituição Federal, que prevê a participação da população, por meio das organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Quanto à natureza jurídica, os Conselhos são órgãos colegiados, compostos de forma paritária por agentes públicos e sociedade civil e seus atos são emanados de decisões coletivas e nunca de agentes singulares, sob pena de desvirtuamento do instituto.

3.2.2 Atuação contemporânea

Na análise de Maria Paula Dallari Bucci¹³³, o balanço dos efeitos da Constituição Federal passou por diferentes fases desde 1988. Os dez anos da Constituição foram marcados pelo inconformismo de algumas pessoas com as emendas do governo Fernando Henrique Cardoso, que possibilitaram as privatizações ocorridas nos anos 1990, emendas que na análise dos críticos subvertem o sentido do texto original.

Os vinte anos foram marcados pela exaltação do neoconstitucionalismo e o protagonismo inédito do Poder Judiciário, legitimando decisões judiciais inovadoras com a valorização dos princípios e uma sinalização de abertura para comunicação do direito com a moral e a política. Essa “abertura” do direito foi comemorada pela população por trazer uma dinamicidade das decisões judiciais, podendo o Poder Judiciário suprir deficiências do Poder Legislativo, que já estava à época, carente de representatividade e densidade política.

Se os 20 anos da Constituição foram marcados pelo entusiasmo para com a abertura do Judiciário, os trinta anos da Constituição foram marcados pelas discussões sobre as consequências da atuação do Poder Judiciário, mais especificamente do Processo da Lava-Jato e de todo o cenário político e os reflexos para a democracia. Bucci argumenta que, nos trinta anos, há resultados a comemorar. Embora jovem, a Constituição de 1988 é a mais longa na história democrática do Brasil. Os trinta anos trouxeram melhorias sociais, em grande parte possibilitados pela organização do Estado e pelas políticas redistributivas.

2014 foi um ano marcado pelo impulso institucional à participação social, mais especificamente com a edição do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituía a chamada Política Nacional de Participação Social. Nele, procurou-se dar regulamentação jurídica às formas de participação social nas estruturas institucionais do Estado, com o objetivo de fortalecer e articular as instâncias democráticas “de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”, como estabelece o artigo primeiro da Constituição.

O decreto tratou da necessidade de ampliar os espaços de participação social na esfera estatal para assegurar um maior alinhamento entre as prioridades da agenda política e a diversidade de opiniões, interesses e realidades dos sujeitos, sobretudo para reduzir as

¹³³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trinta anos da Constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. In: BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de; ALMEIDA, Máira; LUZ SEGUNDO, Elpídio Paiva (orgs.). *30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 11.

desigualdades de participação entre os diferentes grupos de interesse, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade.

O documento foi mal recepcionado pelo Congresso, sob o argumento de que a Presidenta estaria criando algo que usurparia a competência dos legisladores, em desrespeito ao texto constitucional – o que era um equívoco, vez que o decreto somente ratificava as competências já garantidas constitucionalmente e incentivava a participação da população nos assuntos que lhes dizem respeito. No dia 28 de outubro de 2014, a Câmara dos Deputados “derrubou” o decreto presidencial por meio do Projeto de Lei nº 1.491/2014. Todavia, o projeto foi arquivado posteriormente, em virtude de seu arquivamento também no Senado Federal.

Alguns anos depois, foi editado o Decreto nº 9.759/2019, o qual previa a revogação de todos os conselhos que não fossem previstos em lei – ou seja, aqueles criados por meio de decretos ou portarias deveriam enviar justificativa para sua existência à casa civil, sob pena de revogação. Essas medidas têm duas consequências práticas: o enfraquecimento de parte da sociedade civil, considerada adversária, e a desarticulação das políticas públicas constituídas¹³⁴.

A publicação do decreto gerou grande comoção por parte da sociedade civil e de diversos Conselhos, que realizaram notas de repúdio e audiências públicas, com destaque ao Conselho Nacional de Direitos Humanos, que pelo fato de ser protegido por tratados internacionais pode intervir na garantia de existência de diversos conselhos com menor grau de institucionalização.

No intuito de intervir sobre o que estava proposto no Decreto nº 9.759/2019, que ficou apelidado pela militância de “revogação”, foi proposta a Ação Popular 1009725-49.2019.4.01.3400, apresentada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). A ação, contudo, foi indeferida por questões formais, não havendo julgamento de mérito. No mesmo sentido, foi apresentada uma Ação Civil Pública nº 5008416-16.2019.4.03.6100, que tramitou na 19ª Vara Cível Federal de São Paulo, proposta pelo Intervozes, INESC e Fórum Nacional pelo Direito à comunicação, todas organizações da sociedade civil, que também foi extinta sem julgamento de mérito em razão da decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121.

¹³⁴ BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGUES, Mair; ROMÃO, Wagner de Melo. *Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil*. Texto elaborado para compor livro da Área Temática de Participação Política da ABCP - 3ª. Versão (01/10/2021). Disponível em: https://www.academia.edu/46872457/Institui%C3%A7%C3%B5es_participativas_no_governo_Bolsonaro_impactos_do_Decreto_9_759_2019_sobre_os_Consehos_de_Direitos_Humanos. Acesso em: 28 set. 2022.

A ADI nº 6121¹³⁵ foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores, com pedido liminar, já que o decreto produziria seus efeitos em 28 de junho de 2019. O pedido liminar foi julgado no dia 12 de junho de 2019.

Sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio de Mello, o julgamento foi feito em plenário, contando com a presença de entidades da sociedade civil que participaram na qualidade de *amicus curiae*. Houve consenso entre os Ministros sobre a legitimidade constitucional dos Conselhos e demais instituições de democracia participativa, todavia parte dos Ministros entendeu que o Chefe do Executivo poderia extinguir por decreto conselhos instituídos por ato infralegal.

Os diversos questionamentos sobre o Decreto nº 9.759/2019, impulsionaram o governo, que editou posteriormente o Decreto nº 9.812/2019, o qual alterou alguns pontos de embate do decreto anterior, por outro lado limitando ainda mais o funcionamento dos colegiados, com mudanças como a redução do número de membros e de reuniões.

Determinado a enfraquecer a participação popular, o governo passou a editar regulamentações individuais que alteraram a composição dos órgãos colegiados, bem como a sua rotina de reuniões. Um destes decretos, de nº 10.003/2019, foi levado ao Supremo Tribunal Federal, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 622¹³⁶.

O Decreto nº 10.003/2019 tinha previsões que interferiam diretamente na dinâmica do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, como a nomeação do presidente do Conselho pelo Presidente da República, a diminuição de reuniões mensais para reuniões trimestrais, a obrigatoriedade de reuniões online para aqueles que residem fora do Distrito Federal, a possibilidade de um “voto de qualidade” para o Presidente do CONANDA, nos casos de empate, dentre outras.

Ao julgar em maio de 2021 o mérito desta ação, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese de que: “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”¹³⁷.

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade* nº 6.151, rel. min. Marco Aurélio de Mello. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 04 maio 2022.

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* n. 622. rel. min. Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>. Acesso em: 04 maio 2022.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* n. 622. rel. min. Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>. Acesso em: 04 maio 2022.

Pelo exposto, percebe-se que a atuação dos Conselhos foi diretamente afetada por diversas medidas desde 2018. Os decretos publicados durante o governo de 2018 a 2022 demonstram uma forte apatia a esses órgãos e uma clara intenção de enfraquecimento dessas instituições de exercício da democracia participativa. Tal fato reforça a necessidade de que os Conselhos de Políticas Públicas sejam tomados como objeto de estudo no âmbito acadêmico brasileiro, a fim de que o potencial de transformação social e a efetividade desses órgãos no combate à desigualdade sejam aferidos com base em pesquisas científicas devidamente realizadas; do contrário, admite-se o risco de que instrumento do projeto permanente e constitucional de Estado acabe esvaziado por um projeto transitório de governo.

Conhecido o contexto relacionado aos Conselhos de Políticas Públicas, torna-se possível avançar para a próxima camada do estudo de caso, que envolve apreciar o caso propriamente dito do CEDCA-PR, que será discutido no capítulo seguinte.

4 PERSPECTIVAS DA TEORIA DE NANCY FRASER NA ANÁLISE COMPARATIVA DO CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Apresentada a teoria de Nancy Fraser e os Conselhos de Políticas Públicas, este quarto capítulo tem o objetivo de analisar se, e de que forma, o CEDCA-PR pode atuar em prol do reconhecimento, da representação e da redistribuição.

Serão analisados o Regimento Interno e as deliberações do Conselho no período de 2019 a 2022, no intuito de verificar a hipótese de pesquisa, qual seja: se o CEDCA-PR pode ser considerado como possível canal que, atuando em prol da redistribuição, do reconhecimento e da representação, tem a capacidade de transformar as demandas em políticas, possibilitando a paridade de participação e consequentemente contemplando a teoria da justiça de Nancy Fraser.

Antes de ingressar na análise desses documentos, porém, é imprescindível aprofundar a compreensão sobre o caso propriamente dito – a realidade particular do CEDCA-PR, que será introduzida a seguir.

4.1 O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná

Os Conselhos de Políticas Públicas atuam nas mais variadas áreas e políticas. Existem, por exemplo, Conselhos na área da saúde, da assistência social, do meio ambiente, nas políticas de atenção aos idosos, às pessoas com deficiência, de segurança alimentar, dentre outros. Para que se pudesse delimitar a pesquisa, optou-se por utilizar, para o estudo de caso, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná.

Os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente estão previstos no art. 88, inciso II, da Lei nº 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que estabelece, dentre as diretrizes da política de atendimento, a “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 [...]”. Destaca-se que, em consonância com o que prevê o ECA, os Conselhos Estaduais da Criança e do Adolescente estão presentes em todos os Estados e no Distrito Federal¹³⁸.

Esses Conselhos são responsáveis pelas Políticas Públicas desse público, que de acordo com o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente têm *prioridade absoluta*, dentro das políticas do órgão a que está vinculado, tendo a capacidade para tomar decisões, formular,

¹³⁸ Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/contatos-dos-conselhos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-do-brasil->. Acesso em: 24 ago. 2022.

deliberar e controlar as políticas públicas da criança e do adolescente. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são criados mediante legislação específica, tendo como princípios básicos para sua concepção a legalidade, a publicidade, a participação e a autonomia¹³⁹.

A legalidade está relacionada ao fato de que os Conselhos se constituem mediante a publicação de lei específica para esta finalidade. Cumprido esse requisito, os Conselhos de direitos adquirem legalmente a prerrogativa de determinar as políticas públicas dos direitos humanos da criança e do adolescente. Essas decisões devem respeitar o princípio da publicidade, de modo que todas as normas e atos realizados pelo órgão colegiado devem ser publicizados, sob pena de se tornarem nulos.

A participação é considerada princípio fundamental dos Conselhos, iniciando pela escolha dos membros que os integrarão e regendo todo o funcionamento do colegiado. Os membros dos Conselhos exercem representatividade e exercem a participação por meio do voto, que deve sempre ser revestido de postura técnica, ética, para a tomada de decisões em benefício da criança e do adolescente. A participação de diversos segmentos proporciona ainda uma diversificada visão sobre os temas, evitando que as decisões do colegiado privilegiem somente a um grupo, mas, ao contrário, a participação efetiva dos membros permite que se tenha uma visão ampliada sobre as demandas, criando políticas públicas mais adequadas e efetivas.

Também é princípio salutar dos colegiados a autonomia, entendida nesse contexto como a inexistência de subordinação hierárquica entre os membros dos Conselhos que estão vinculados aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas atribuições que são de competência do colegiado. A vinculação entre Estado e Conselho não deve extrapolar o âmbito administrativo, o que significa que as decisões a serem tomadas pelo órgão devem pensar no que atende melhor a política pública da criança e do adolescente, jamais funcionando como órgão validador da vontade do Estado.

A paridade dentro dos Conselhos objetiva a igualdade quantitativa, sendo garantido que a representação governamental deverá ser em número correspondente à representação das organizações da sociedade civil. Segundo dispõe a Resolução nº 105/2005 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, os representantes do governo junto aos Conselhos são designados pelo Chefe do Executivo no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a sua posse. Observada a estrutura administrativa dos diversos níveis de governo,

¹³⁹ CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2005. Resolução nº 105 de 15 de junho de 2005.

deverão ser designados, prioritariamente, representantes dos setores responsáveis pelas políticas sociais básicas, direitos humanos, finanças e planejamento. Cada titular deverá ter um suplente, que substituirá aquele em caso de ausência ou impedimento, de acordo com o que dispuser o regimento interno do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente¹⁴⁰.

A sociedade civil participa do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente por meio de organizações da sociedade civil. Diferentemente da representação governamental, as organizações da sociedade civil não podem ser indicadas, por qualquer órgão, devendo ser escolhidas em fórum próprio, respeitando o processo democrático de escolha. O CONANDA regulamenta o processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, observando critérios como a designação de uma comissão eleitoral e convocação de assembleia para deliberar sobre a escolha¹⁴¹.

O mandato no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente pertencerá à organização da sociedade civil eleita, que indicará um de seus membros para atuar como seu representante, sendo expressamente vedada pelo CONANDA a indicação de nomes ou quaisquer outras formas de ingerência do poder público no processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Nos termos do art. 89 do Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁴², a função exercida pelos membros do Conselho é considerada de interesse público relevante, sendo expressamente vedada a remuneração em qualquer hipótese. Entretanto, cabe à administração pública, no nível respectivo, o custeio ou reembolso das despesas decorrentes de transporte, alimentação e hospedagem dos membros do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, titulares ou suplentes, para que possam se fazer presentes a reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como a eventos e solenidades nos quais devam representar oficialmente o Conselho, mediante dotação orçamentária específica.

No mesmo sentido, é responsabilidade da Administração Pública fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional que se fizerem necessários ao funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo para essa finalidade instituir dotação orçamentária específica para que não onere o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

¹⁴⁰ CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2005. Resolução nº105 de 15 de junho de 2005.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² BRASIL. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

As decisões do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada, em respeito aos princípios constitucionais da participação popular e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente. No caso do não cumprimento das deliberações, o Conselho representará o Ministério Público, para que adote as medidas cabíveis.

O Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná foi instituído pela Lei nº 9.579, de 02 de abril de 1991, em atendimento ao artigo 88, inciso II, da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e do disposto no art. 216 da Constituição do Estado do Paraná¹⁴³ e no art. 227 da Constituição Federal¹⁴⁴.

A lei determinou que o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente é um órgão consultivo, deliberativo e controlador das ações de atendimento à Infância e à Juventude, vinculado à Secretaria de Estado da Criança e da Juventude. O Conselho é formado por 12 membros representantes do governo e 12 membros representantes das organizações da sociedade civil, que juntos vão discutir e deliberar sobre a política pública da criança e do adolescente do Estado do Paraná.

Em 2001, a Lei nº 6.090, de 11 de outubro, alterou a denominação do então Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente que passou a se chamar Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, denominação que mantém até a presente data.

O CEDCA-PR tem como funções estabelecidas por lei e no seu Regimento Interno:

- I. Formular a política de promoção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, observados os preceitos expressos nos artigos 203, 204 e 227, da Constituição Federal, artigos 165, 173 e 216, da Constituição Estadual e todo o conjunto de normas do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- II. Acompanhar a elaboração e avaliar a proposta orçamentária do governo do Estado, indicando aos Secretários de Estado competentes as modificações necessárias à execução da política formulada;
- III. Deliberar sobre as prioridades de atuação na área da Criança e do Adolescente, de forma a garantir que as ações do Governo contemplem de forma integral a universalidade de acesso aos direitos preconizados pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual, e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente;

¹⁴³ O art. 216 da Constituição do Estado do Paraná prevê que: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao deficiente, com absoluta prioridade, o direito a vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

¹⁴⁴ Já o art. 227 da Constituição Federal estabelece que: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

- IV. Controlar as ações de execução da política estadual de atendimento à criança e ao adolescente em todos os níveis;
- V. Propor aos poderes constituídos modificações nas estruturas dos órgãos governamentais diretamente ligados à promoção, proteção e defesa da criança e do adolescente.
- VI. Oferecer subsídios para a elaboração de leis atinentes aos interesses da criança e do adolescente;
- VII. Incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas no campo da promoção, proteção e defesa da infância e da juventude.
- VIII. Promover intercâmbio com entidades públicas e particulares, organizações nacionais, internacionais e estrangeiras, visando atender a seus objetivos;
- IX. Pronunciar-se, emitir pareceres e prestar informações sobre assuntos que digam respeito à promoção, proteção e defesa da criança e do adolescente;
- X. Aprovar, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 3º deste Regimento, o cadastramento de entidades de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e que pretendam integrar o Conselho.
- XI. Receber petições, denúncias, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados à criança e ao adolescente;
- XII. Gerir seu respectivo Fundo, aprovando planos de aplicação analiticamente;
- XIII. Incentivar a criação e estimular o funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares.
- XIV. Autorizar a divulgação, por escrito, das ações do Conselho Estadual de Direito da Criança e do Adolescente e propor publicações promocionais de matéria relativa à Infância e Juventude;¹⁴⁵

Para exercer estas funções que lhe são cabidas, o CEDCA-PR se reúne regularmente em reuniões ordinárias mensais, com horários e datas fixadas em calendário estabelecido até a última reunião do ano anterior e, em reuniões extraordinárias, sempre que convocado pelo seu presidente ou por um quórum mínimo de 2/3 (dois terços) de seus membros.

O Conselho possui Câmaras Setoriais que têm a função de proceder a análises, emitir pareceres e encaminhar sugestões à Plenária no âmbito de sua competência para apreciação e deliberação do Conselho. O CEDCA-PR se organiza em quatro Câmaras Setoriais Permanentes: I – Câmara Setorial Permanente de Políticas Públicas; II – Câmara Setorial Permanente de Garantias de Direitos; III – Câmara Setorial Permanente de Capacitação, Mobilização e Articulação; IV – Câmara Setorial Permanente de Gerenciamento do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência.

Dentre as funções exercidas pelo CEDCA-PR, destaca-se a gerência do Fundo para a Infância e Adolescência – FIA. O fundo foi criado através da Lei Estadual nº 10.014, de 29 de junho de 1992, e alterou a Lei nº 9.579/1991 (Lei de criação do CEDCA-PR). O FIA tem diversas fontes de receitas, dentre as quais as contribuições de dedução fiscal, recursos do orçamento da União, contribuições e resultados de aplicações dos governos e organismos, sendo esses recursos geridos inteiramente pelo Conselho.

¹⁴⁵ Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná. Regimento Interno. Disponível em: www.cedca.pr.gov.br. Acesso em: 25 ago. 2022.

A fim de melhor compreender o caso propriamente dito, na segunda etapa do estudo de caso, a pesquisa se propôs a estudar o Regimento Interno do CEDCA-PR – documento que contém as atribuições e o modo de funcionamento do órgão, cuja leitura favorecerá a interpretação das deliberações no momento final da pesquisa empírica.

4.2. Disposições do Regimento Interno

Em benefício da organização, a investigação percorrerá capítulo a capítulo do Regimento Interno do CEDCA-PR, de modo a identificar e descrever as particularidades relevantes à operação do Conselho, no intuito de instrumentalizar a análise de conteúdo de suas deliberações a ser realizada no âmbito do estudo de caso.

As normas regimentais têm início com o Capítulo I, intitulado “Disposição Preliminar”, cujo art. 1º registra que o CEDCA-PR foi criado pela Lei Estadual nº 9.579/1991, e disciplinado por suas alterações posteriores, devendo funcionar de acordo com a forma prevista no Regimento Interno.

Já foi pontuado, quando da exposição sobre o arcabouço teórico-normativo no capítulo 3.1, que a edição da Lei nº 9.579/1991 se deu em atenção ao artigo 88, inciso II, do ECA e ao artigo 216 da Constituição Estadual. Logo, a existência do Conselho decorre diretamente de mandamento legal federal e constitucional estadual.

Apesar de ter passado por uma série de modificações ao longo dos anos, a norma instituidora do órgão é relativamente sucinta, contendo apenas 14 artigos, que versam, em síntese, sobre a composição do Conselho, as competências, as providências necessárias à sua criação (como a habilitação das organizações da sociedade civil, a necessidade de elaboração do Regimento Interno e o prazo máximo para instalação do órgão) e, como já mencionado, a criação de um fundo de recursos financeiros sob sua gestão – o FIA.

Assim, em harmonia com o que seria esperado, questões de caráter mais operacional, de funcionamento do Conselho, ficam reservadas ao Regimento Interno.

O Capítulo II, “Das Finalidades”, elenca alguns atributos do Conselho, ressaltando que sua finalidade é “assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos da criança e do adolescente”. Certos pontos da redação do art. 2º chamam a atenção, especialmente por constarem termos que não se encontram na Lei nº 9.579/1991, o que demanda a análise comparada dos respectivos dispositivos:

Art. 2º do Regimento Interno	Art. 2º da Lei Estadual nº 9.579/1991
Art. 2º O Conselho, órgão colegiado e <u>paritário</u>, é <u>normativo</u>, deliberativo, <u>fiscalizador</u> e controlador da política estadual da criança e do adolescente, e tem por <u>finalidade assegurar, com absoluta prioridade</u>, a efetivação dos direitos da criança e do adolescente.	Art. 2º O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão <u>consultivo</u>, deliberativo e controlador das ações de atendimento a Infância e a Juventude, vinculado à Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, é composto pelos seguintes membros: [...] (Redação dada pela Lei Estadual nº 16.631 de 22/11/2010)
	Art. 2º O Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDCA/PR, <u>órgão especial</u> da administração pública e <u>deliberador</u> das ações de atendimento à criança e ao adolescente, vinculado à Secretaria de Estado responsável pela política da criança e do adolescente, será composto por 24 (vinte e quatro) membros titulares e seus respectivos suplentes, assim distribuídos: [...] (Redação dada pela Lei Estadual nº 18.744 de 06/04/2016)

Fonte: elaborado pela autora.

Os destaques nas normas mostram algumas distinções importantes. De início, registra-se que a disposição do Regimento Interno está mais próxima de texto já revogado da legislação estadual, conforme redação dada pela Lei Estadual nº 16.631/2010, mantida no quadro acima para fins de comparação.

Como é possível observar, o Regimento Interno diverge do texto legislado ao prever, expressamente, que o CEDCA-PR é um órgão paritário. Tal assertiva pressupõe participação equilibrada entre representantes do Governo Estadual e da sociedade civil – o que, com efeito, está previsto na Lei, porém sem a menção expressa à paridade.

Além disso, o Regimento Interno determina que o Conselho é um órgão normativo, o que compreende a competência para produzir normas jurídicas, além de ressaltar seu caráter deliberativo. Enquanto as deliberações certamente são atos normativos, a previsão regimental parece ser mais abrangente do que a legal, subentendendo-se a possibilidade de o órgão produzir outras espécies normativas – a exemplo de resoluções, que não estão previstas na Lei.

A legislação revogada ainda previa que o CEDCA-PR também era um órgão consultivo, algo que não foi levado expressamente ao Regimento Interno. O documento assevera que o Conselho exerce, simultaneamente, a função de fiscalizador e controlador das políticas públicas estaduais relacionadas à criança e ao adolescente, embora o texto legal mencionasse apenas a função de controlador.

Analisando a norma pela redação vigente, proveniente da Lei Estadual nº 18.744/2106, o Conselho é considerado um órgão especial e deliberador – porém sem menção à paridade, à sua natureza normativa ou às suas funções de fiscalizador ou controlador das políticas públicas estaduais.

Por fim, as normas regimentais também divergem da Lei no que tange à menção expressa à prioridade absoluta na efetivação dos direitos tutelados pelo Conselho, a qual decorre de previsão da Constituição Federal.

Prosseguindo, o Capítulo III, “Da Composição”, é mais breve do que a Lei ao tratar das autoridades que compõem o Conselho. O art. 3º resguarda que a indicação dos representantes de órgãos governamentais cabe ao Governador, enquanto as organizações da sociedade civil deverão ser eleitas na forma de edital específico.

O art. 4º, por sua vez, menciona que a Seção do Paraná da Ordem dos Advogados do Brasil é órgão consultivo do Conselho, sem exclusão de outras organizações que este julgar serem necessárias. A Lei de regência, com redação dada pela Lei Estadual nº 10.014 de 29/06/1992, prevê duas instituições como órgãos consultivos – o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - CBIA e a Legião Brasileira de Assistência – LBA –, as quais, como visto, não necessariamente ficam excluídas pelo Regimento.

Já o art. 5º estabelece que o Ministério Público é o órgão responsável por fiscalizar a atuação do Conselho. A legislação estadual, um pouco mais prolixa, acrescenta também o papel de fiscalizar do Poder Judiciário.

Na sequência, o Capítulo IV, “Da Competência”, é um dos mais relevantes para compreender a atuação concreta do CEDCA-PR, na medida em que descreve quais são as atribuições do órgão colegiado. Todos os dispositivos do art. 6º estão contidos na legislação (não necessariamente com redação idêntica), à exceção de um deles, que é exclusivo do Regimento: o inciso XIV, cuja redação atribui ao órgão a função de “emitir, por meio de deliberações e resoluções, orientações destinadas aos municípios, organizações da sociedade civil, conselhos tutelares e dos direitos sobre assuntos afetos à área da criança e do adolescente”.

Tal inserção revela a preocupação do Conselho em legitimar a produção de deliberações e resoluções que efetivamente possam causar impactos e estimular ações a serem tomadas pelos respectivos destinatários.

A seguir, uma extensa parte do Regimento Interno dedica-se a dispor sobre o aspecto operacional do órgão, no Capítulo V, “Do Funcionamento”. Os arts. 7º a 9º tratam dos procedimentos referentes às reuniões ordinárias e extraordinárias, com prazos de convocação e quóruns, por exemplo.

O art. 10 prevê que as deliberações serão votadas por maioria simples, exceto quando houver disposição regimental em contrário, e que os empates serão avaliados e relatados por comissão paritária, para reinclusão em pauta até que se forme maioria.

Essa disposição revela o compromisso do Conselho com suas deliberações, uma vez que o órgão, cuja composição é paritária entre governo e sociedade civil, deve sempre alcançar um posicionamento majoritário, sem a existência de um “voto de qualidade” a favor da Administração Pública ou por parte do Presidente.

O art. 11 estabelece a ordem dos trabalhos nas reuniões ordinárias. O art. 12 determina que o encerramento das reuniões seja registrado em áudio e vídeo, inclusive com a disponibilização no site do Conselho. Por sua vez, os arts. 13 a 16 cuidam dos procedimentos para protocolos, propostas de deliberações e organização das pautas.

Há a previsão de que o CEDCA-PR possa realizar consultas públicas, no art. 17, o que também é uma ampliação pertinente não prevista na legislação de regência. Os arts. 18, 19 e 20, respectivamente, dispõem sobre a resolução de dissensos das Câmaras pelo Plenário, da suspensão das reuniões caso ocorram pedidos de vista e de alguns requisitos para que proposições sejam analisadas.

Por fim, o art. 21 prevê que as minutas de deliberações, após analisadas pela respectiva Câmara Permanente, serão encaminhadas para a Assessoria Técnica Jurídica e, uma vez aprovadas pelo Plenário, seguirão para publicação.

A definição e as atribuições das Câmaras Permanentes, órgãos fracionários componentes do Conselho, são objeto dos artigos seguintes, no Capítulo VI, “Das Câmaras Setoriais, das Comissões Especiais e da Comissão Especial de Ética”. Os arts. 22 a 27 delimitam as competências das Câmaras Setoriais Permanentes, que são quatro: de Políticas Públicas; de Garantias de Direitos; Capacitação, Mobilização e Articulação; e de Gerenciamento do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência e Orçamento.

Já os arts. 28 a 32 estabelecem a possibilidade de criação de Comissões Especiais, cujas competências serão fixadas pelo Plenário. Duas são previstas nominalmente no próprio

Regimento Interno: a Comissão Especial de Ética, responsável pela imposição de penalidades; e a Comissão Especial Eleitoral, responsável por elaborar o Edital de eleição.

Direitos e deveres dos Conselheiros estão previstos no Capítulo VII, “Dos Conselheiros”. O art. 33 disciplina o papel dos suplentes, enquanto o art. 34 registra que o exercício da função de conselheiro não será remunerado. O art. 35 veda manifestações de cunho político-partidário, seguido pelo art. 36, que proíbe os conselheiros de atuarem em nome do colegiado sem autorização prévia.

Encerrando o capítulo, os arts. 37 e 38 preveem competências e prerrogativas, enquanto os artigos 39 e 40 tratam da eleição dos representantes das organizações da sociedade civil e das indicações de representantes dos órgãos governamentais, na ordem.

O Capítulo VIII, “Da Participação Do Adolescente”, traz para o Regimento uma modificação realizada pela Lei nº 18.744 de 06/04/2016. O art. 41 determina que os adolescentes terão um representante no Conselho, com direito à voz (mas não com direito a voto). Trata-se de uma medida relevante de participação e que busca conectar o órgão ainda mais com a realidade do meio social, assegurando a representatividade dos interessados nos direitos tutelados pelas ações do CEDCA-PR.

Avançando no Regimento Interno, o Capítulo IX intitula-se “Da Eleição do Presidente e do Vice-Presidente”. O art. 42 replica, não com redação idêntica, a previsão do art. 8º da Lei nº 9.579/1991, com redação dada pela Lei Estadual nº 13.278 de 10/10/2001, de que membros titulares poderão ser eleitos para a Presidência e Vice-Presidência, por maioria de dois terços, para mandatos de um ano.

O documento reforça a determinação legal de que esses dois cargos serão preenchidos de forma alternada entre representantes de órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil, respeitando-se o princípio da paridade. Prevê em maiores detalhes, porém, os procedimentos para eleição dos representantes da sociedade civil e para a validade do processo eleitoral como um todo – por exemplo, com prazos para registro das candidaturas e para impugnações.

Esse capítulo é o único de todo o Regimento que possui uma subdivisão, a Seção I, “Das Atribuições do Presidente e do Vice-Presidente”. O art. 43 lista todas as competências do Presidente, enquanto o art. 44, em caráter residual, dispõe que ao Vice-Presidente compete substituir o Presidente em suas ausências.

O Capítulo X, “Da Secretaria Executiva”, traz nos arts. 45 a 47 as disposições aplicáveis a esse órgão fracionário, que em síntese compreendem as funções de prestar auxílio ao

Conselho com confecção de atas, arquivamento de documentos, elaboração de relatórios e exercer outras atribuições correlatas.

A penúltima parte, referente ao Capítulo XI, “Das Penalidades”, ressalta a competência da Comissão Especial de Ética para aplicar penalidades, salvo nos casos de perda de mandato por faltas e por condenação em crimes dolosos ou infrações administrativas do ECA com sentença judicial transitada em julgado, nos artigos 48 a 50.

Por fim, o Regimento Interno é encerrado pelo Capítulo XII, “Disposições Gerais”. Os arts. 51 e 52 estabelecem tarefas a serem realizadas na última reunião dos mandatos e nos últimos meses do ano, a título de planejamento. O art. 53 prevê que o Conselho acompanhará assuntos de seu interesse nas esferas municipal, estadual, nacional e internacional, fazendo-se representar paritariamente nessas instâncias.

O art. 54 traz uma vinculação da atividade do CEDCA-PR ao CONANDA, ao determinar a convocação da conferência estadual dos direitos da criança e do adolescente segundo calendário e diretrizes estabelecidos pelo Conselho Nacional.

Há a previsão de que a Secretaria do Governo a que está vinculado o Conselho cubra despesas do conselheiro, quando este atuar em representação do órgão, no art. 55. Fechando o documento, o art. 56 assegura a competência do Plenário para sanar omissões regimentais, e o art. 57 define a entrada em vigor do Regimento Interno na data de sua publicação – no caso da edição analisada, em 24/04/2018.

Conhecidas as principais características qualitativas do Regimento Interno, convém analisar alguns aspectos quantitativos que auxiliam a compreender a organização do CEDCA-PR sob a perspectiva de normatização interna.

O documento está atualmente estruturado em 18 páginas, contendo 12 capítulos, 57 artigos, 219 dispositivos (contabilizando parágrafos, incisos, alíneas e itens) e, no total, 32.634 caracteres (considerando espaços, mas excluindo partículas que marcam o início dos dispositivos – “art. 10”, “§ 2º”, “I -”, etc.).

Quadro 6 – Capítulos e dados sobre o Regimento Interno do CEDCA-PR

Agrupamento	Nome	Artigos	Qtd. de dispositivos	Qtd. de caracteres
Capítulo I	Disposição Preliminar	Art. 1º	1	179
Capítulo II	Das Finalidades	Art. 2º	1	256
Capítulo III	Da Composição	Arts. 3º a 5º	3	547
Capítulo IV	Da Competência	Art. 6º	16	2.619
Capítulo V	Do Funcionamento	Arts. 7º a 21	48	8.067

Capítulo VI	Das Câmaras Setoriais, das Comissões Especiais e da Comissão Especial de Ética	Arts. 22 a 32	43	5.873
Capítulo VII	Dos Conselheiros	Arts. 33 a 40	26	3.815
Capítulo VIII	Da Participação do Adolescente	Art. 41	4	490
Capítulo IX	Da Eleição do Presidente e do Vice-Presidente	Art. 42 a 44	34	4.637
Capítulo X	Da Secretaria Executiva	Arts. 45 a 47	21	2.733
Capítulo XI	Das Penalidades	Arts. 48 a 50	15	2.173
Capítulo XII	Disposições Gerais	Arts. 51 a 57	7	1.245
RI	-	57	219	32.634

Fonte: elaborado pela autora.

O quadro abaixo cruza os dados acima e apresenta três estatísticas calculadas: a quantidade média de dispositivos por artigo em cada capítulo, (número de dispositivos dividido pelo número de artigos); a quantidade média de caracteres por dispositivos em cada capítulo (número de caracteres dividido pelo número de artigos); e o percentual que a quantidade de caracteres do capítulo representa em comparação com o texto total do Regimento Interno (número de caracteres dividido pelo total de caracteres do Regimento, multiplicado por cem).

Quadro 7 – Estatísticas quantitativas do Regimento Interno do CEDCA-PR

Agrupamento	Nome	Dispositivos por artigo	Caracteres por dispositivo	Percentual do RI (caracteres)
Capítulo I	Disposição Preliminar	1	179	0,5%
Capítulo II	Das Finalidades	1	256	0,8%
Capítulo III	Da Composição	1	182	1,7%
Capítulo IV	Da Competência	16	164	8,0%
Capítulo V	Do Funcionamento	3	168	24,7%
Capítulo VI	Das Câmaras Setoriais, das Comissões Especiais e da Comissão Especial de Ética	4	137	18,0%
Capítulo VII	Dos Conselheiros	3	147	11,7%

Capítulo VIII	Da Participação do Adolescente	4	122	1,5%
Capítulo IX	Da Eleição do Presidente e do Vice-Presidente	11	136	14,2%
Capítulo X	Da Secretaria Executiva	7	130	8,4%
Capítulo XI	Das Penalidades	5	145	6,7%
Capítulo XII	Disposições Gerais	1	178	3,8%
RI	-	4	149	100,0%

Fonte: elaborado pela autora.

Quanto à primeira estatística, destaca-se que o capítulo com a maior média de dispositivos por artigo é o que trata das competências do Conselho. Essa constatação permite inferir que o órgão, enquanto unidade institucional, reúne uma ampla gama de competências, contendo um artigo com quinze incisos. A quantidade de caracteres de cada dispositivo também supera a média de todo o Regimento Interno, o que denota o uso de incisos longos para delinear as competências do CEDCA-PR.

No que concerne à segunda estatística, o capítulo com a maior média de caracteres por dispositivo é precisamente o que trata da finalidade do Conselho. Essa norma, como visto na análise qualitativa do Regimento Interno, trouxe expansões textuais não existentes na Lei nº 9.579/1991 – embora o dispositivo pudesse ser ainda mais extenso, tal qual discutido anteriormente, na medida em que deixar de mencionar o caráter consultivo do Conselho, para além do deliberativo.

Por último, a terceira estatística revela que a parte majoritária do Regimento Interno envolve capítulos que tratam de atribuições de órgãos fracionários (Câmaras, Conselheiros, Presidência/Vice-Presidência e Secretaria Executiva). Esses dispositivos correspondem a 52,3% do texto regimental – porém, nenhum desses capítulos chega a uma média de dispositivos por artigo tão elevada quanto a do capítulo de competências.

A ênfase que o próprio Regimento Interno atribui às competências do Conselho é perfeitamente justificada, visto que essas disposições são, a rigor, o fundamento de validade para a atuação do órgão – pensando-se sob uma perspectiva kelseniana de teoria jurídica. Como o CEDCA-PR somente pode atuar nos limites de sua competência, qualquer ato por ele praticado deve subsumir-se a alguma delas.

Por essa razão, a pesquisa também se propôs a classificar as deliberações de acordo com o Regimento Interno, a partir da competência que foi exercida para sustentar aquele

determinado ato deliberativo. Espera-se, com isso, tornar ainda mais nítido o retrato do caso estudado, bem como conectar a realidade concreta de atuação do CEDCA-PR com a abstração inerente às dogmáticas previsões normativas regimentais.

Saber empiricamente quais são as competências mais exercidas pelo Conselho e quais são aquelas pouco utilizadas, em suas deliberações, possibilitará ao presente trabalho relacionar com ainda mais propriedade a atuação do órgão ao referencial teórico estudado, ensejando discussões mais aprofundadas sobre como as competências regimentais dos Conselhos de Política Pública em geral podem ser pensadas e utilizadas para contemplar a teoria de justiça de Nancy Fraser.

4.3 Elaboração da análise de conteúdo

Para se testar a hipótese da presente tese – qual seja: que o CEDCA-PR pode ser considerado como possível canal que, atuando em prol da redistribuição, do reconhecimento e da representação, tem a capacidade de transformar as demandas em políticas públicas, possibilitando a paridade de participação e consequentemente contemplando a teoria da justiça de Nancy Fraser –, a autora desta tese analisou o conteúdo das deliberações do órgão, nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022.

As deliberações serão categorizadas de acordo os quadros de referência apresentados no capítulo explicados quando da exposição metodológica. Os dados serão interpretados com base nos fundamentos teóricos da pesquisa, bem como dos conhecimentos já adquiridos em torno das questões abordadas¹⁴⁶.

Para organizar o trabalho, a análise foi dividida entre os anos do recorte temporal, e os dados obtidos serão apresentados separadamente, neste primeiro momento, para posteriormente serem discutidos de forma agregada, juntamente com as inferências intrínsecas à análise de conteúdo, no capítulo 5.

4.3.1 Análise das deliberações do CEDCA/PR no ano de 2019

No ano de 2019, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná publicou o total de 103 deliberações. A lista completa (com a contagem, a numeração oficial do ato e o assunto de cada documento) pode ser consultada no quadro abaixo:

¹⁴⁶ GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008, p. 178.

Quadro 8 – Lista de deliberações do CEDCA-PR em 2019

#	Numeração	Assunto
1.	001	Composição de Comissão Extraordinária das ações da Força Tarefa Infância Segura: Prevenção e Combate a Crimes contra Criança
2.	002	Destina recursos do FIA para formação de adolescentes para participação na Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. 22 adolescentes, um de cada uma das regionais da Secretaria de Desenvolvimento Social.
3.	003	Redistribuição de recursos para o projeto crescer em família
4.	004	Prestação de incentivos financeiros ao Programa Liberdade Cidadã
5.	005	Aprova Projeto: Aproximando famílias
6.	006	Aprova Programa Estadual de Aprendizagem
7.	007	Recomposição das Comissões do CEDCA
8.	008	Prazo para entrega de documentos
9.	012	Aprova Programa Estadual de Aprendizagem
10.	013	Prorrogação Programa Liberdade Cidadã
11.	014	Prorrogação Programa Crescer em Família
12.	015	Relatório de atividades referente a Prestação de Contas – FIA
13.	016	Delibera recursos para realização de exames de DNA
14.	017	Delibera sobre a regularização dos programas de acolhimento nos Municípios
15.	018	Delibera a composição da Comissão Eleitoral
16.	019	Prorrogação do Programa Crescer em Família
17.	020	Aprova recursos para impressão de exemplares do ECA
18.	021	Aprova recursos para projeto Arte e Ação
19.	022	Delibera recursos para formação continuada dos Servidores que atuam no Sistema Socioeducativo
20.	023	SEJU – Impressão da Coletânea dos Cadernos de Socioeducação do DEASE
21.	024	Reedição da Campanha não Engula o Choro
22.	025	Desabilitação APAE Campina da Lagoa
23.	026	Recomposição de Comissões do CEDCA – Altera Deliberação 07-2019

24.	027	Reprodução materiais gráficos da Campanha Não Engula o Choro
25.	028	Instauração chamamento público para seleção de propostas de organizações da sociedade civil
26.	029	Alteração Faixa de Recurso APAE de Novo Itacolomi
27.	030	Aprovação da presidência e vice-presidência do CEDCA/PR
28.	031	Regulamento da X Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
29.	032	Comissão eleitoral do processo de eleição dos conselheiros representantes
30.	033	Prorrogação Liberdade Cristã – Deliberação 054/2016
31.	034	Prorrogação Crescer em Família – vários municípios
32.	035	Composição das Câmaras Setoriais do CEDCA
33.	036	Desabilitação OSCs – Edital 002-17
34.	037	Comunidade Terapêutica Redenção- Reabertura SISTAG – Edital 002-17
35.	038	Desabilitação APAES – Edital 006/2017
36.	039	Prorrogação Crescer em Família – del. 55-16 e 31-17 vários municípios
37.	040	Prorrogação Liberdade Cidadã – Deliberação 054/2016 – vários municípios
38.	041	Comissão Eleitoral Sociedade Civil II
39.	042	Regulamento Eleição 2019
40.	043	Planilha Estornos FIA
41.	044	Plano de Ação 2019 – FIA
42.	045	Reparos e Reformas para o CENSE SJP 4
43.	046	Cursos de Qualificação Profissional Básica nos Censes 4
44.	047	Recomposição Comissão de Monitoramento e Avaliação
45.	048	Representação do CEDCA no 1º Encontro Nacional dos Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCAS
46.	049	Representação do CEDCA no 3 seminário de “Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e ao Trabalho Escravo”.
47.	050	Representação do CEDCA na Audiência Pública sobre “Reforma da Previdência Social”
48.	051	Representação do CEDCA na Audiência Pública sobre “Conselhos de Políticas na Região Metropolitana de Curitiba”

49.	052	Revogação da Deliberação nº 31-16 – Pequeno Cotelengo – resgate de recursos
50.	053	Pequeno Cotelengo – resgate de recursos
51.	054	Prorrogação Liberdade Cidadã – diversos municípios
52.	055	Prorrogação Liberdade Cidadã – diversos municípios
53.	056	Prorrogação Crescer em Família – Município de Curitiba
54.	057	Desabilitação APAE de Boa Esperança do Iguaçu – Edital 006-17
55.	058	Representação do CEDCA em reunião junto ao DETRANPR para tratar sobre campanha de prevenção de acidentes de trânsito
56.	059	Aprovação da resolução ad referendum sobre o CENSE São Francisco
57.	060	Revoga o ad referendum 2-2019 e altera a data da X Conferência
58.	061	Altera o calendário anual de reuniões do CEDCA
59.	062	Instituiu a comissão para acompanhamento e análise de obras
60.	063	Prorrogação AFAI – Município de Foz do Iguaçu
61.	064	Aprovação do projeto Agentes de Leitura do Paraná 2019, da Biblioteca Pública do Paraná – BPP
62.	065	Reparo no Centro de Socioeducação de Curitiba
63.	066	Prorrogação Liberdade Cidadã
64.	067	Pequeno Cotelengo – Resgate de Recursos
65.	068	Altera data de Conferência
66.	069	Altera calendário anual do CEDCA
67.	070	Reunião Extraordinária para posse de novos Conselheiros
68.	071	Reunião Extraordinária com Conselho Estadual de Educação
69.	072	Equipe de apoio para a Conferência
70.	073	Aprovação de Projeto Cidadãos do Futuro
71.	074	Eleição de Presidente e Vice-Presidente do CEDCA
72.	075	Novos membros do Comitê gestor do Programa Escola de Conselhos
73.	076	Representação do CEDCA no meeting da ONU
74.	077	Altera a data da Conferência

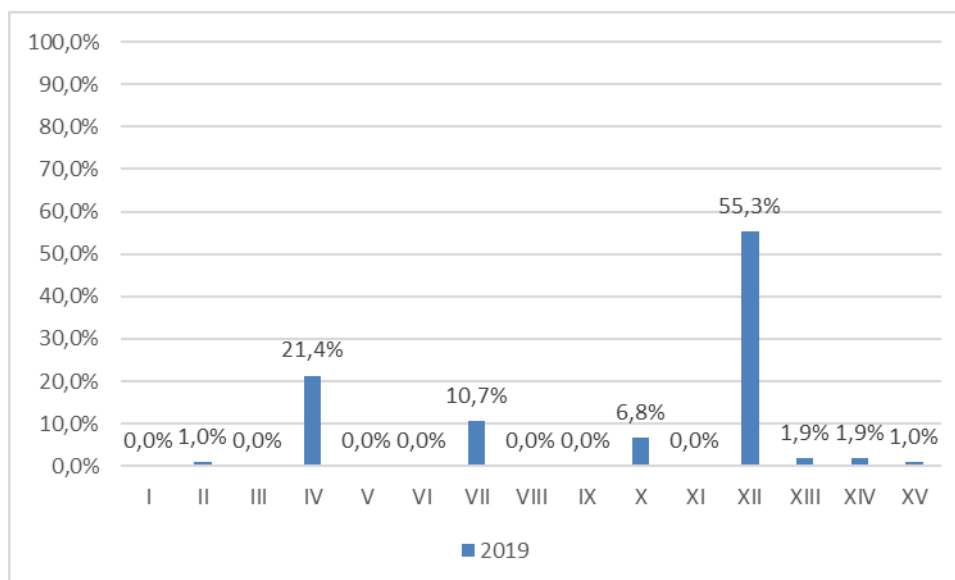
75.	078	Prorrogação de Prazo execução de recursos do Incentivo ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV
76.	079	Hospital Pequeno Príncipe – Resgate pelo Direito à Vida II
77.	080	Hospital Pequeno Príncipe – Resgate pelo Direito à Vida III
78.	081	Designa Reunião Extraordinária do CEDCA
79.	082	Reforma e Melhoria CENSE – FOZ
80.	083	Aporte de recursos e despesas de deslocamento SIPIA
81.	084	Repasse de recursos ao CMDCA para fortalecimento
82.	085	Altera deliberação 96/2016, incentivos de cofinanciamento para reparos
83.	086	Abertura de Edital repasse de recursos – Incentivo Atenção à criança e Adolescente
84.	087	Resgate de Recursos Projeto Manutenção da Pediatria Hospitalar do Instituto São José.
85.	088	Reunião Extraordinária CEDCA
86.	089	Repasse de Recursos para Apoio Projetos de atenção a crianças e adolescentes em Situação de Vulnerabilidade e Risco Social
87.	090	Resgate de Recursos do projeto “Talentos do Tênis” OSC Associação Icaro Marcolin
88.	091	Revogação da Deliberação 048/2019
89.	092	Resgate de Recursos do projeto – Habilidades Sociais para adolescentes da OSC Instituto Brasileiro de Transformação Social
90.	093	Instituto Paranaense de Ciências do Esporte – Projeto “Paraná Mais Lazer”
91.	094	Resgate de Recursos Projeto “Sou Cidadão” – Instituto Cidadania e Voluntariado
92.	095	Projeto “Karatê no Cense” – Associação Educacional de Desenvolvimento Humano e Social
93.	096	Projeto “Prevenção do uso de Álcool e outras Drogas”
94.	097	SEED – Projeto “Curso para Facilitadores de Práticas Restaurativas – Círculos de Construção de Paz”
95.	098	Aprovação do Calendário de Reuniões do CEDCA para 2020
96.	099	Aprova Projeto “Parque Acessível”
97.	100	PROVOPAR – Projeto “Qualificação Jovem Apreendendo e Empreendendo”
98.	101	Programa Escola de Conselhos do Estado do Paraná
99.	102	Prorrogação Programa Liberdade Cidadã
100.	103	Prorrogação do Programa Crescer em Família
101.	104	União dos Escoteiros do Brasil – Projeto “Educação para garantir Direitos”
102.	105	Recomposição das Câmaras e Comissões do CEDCA
103.	106	

		Criação da Comissão de Enfrentamento às violências
--	--	--

Fonte: elaborado pela autora.

Após a aplicação das técnicas da análise de conteúdo, com relação às competências regimentais, a pesquisa identificou que mais da metade das deliberações de 2019 (55,3%) foi produzida com fundamento no inciso XII do art. 6º do Regimento Interno, que diz respeito à gestão do Fundo para a Infância e Adolescência – FIA. O inciso IV (sobre controle da execução de políticas públicas) aparece com 21,4%, enquanto o inciso VII (incentivar eventos, estudos e pesquisas), com 10,7%. Com menor expressividade, o inciso X (aprovar o cadastramento de entidades) foi empregado em 6,8% dos casos, enquanto os incisos XIII (estimular Conselhos Municipais), XIV (emitir orientações), II (acompanhar proposta orçamentária) e XV (propor publicações) ficaram abaixo de 2,0%. O gráfico abaixo ilustra essas descobertas:

Gráfico 5 – Competências regimentais das deliberações do CEDCA-PR de 2019



Fonte: elaborado pela autora.

A prevalência do inciso relacionado à gestão do fundo decorre do fato de que a maioria das deliberações envolve decisões sobre alocação de recursos, em que são decididas questões como aprovações de projetos ou prorrogações de prazos de repasses.

Em segundo lugar, as deliberações relacionadas ao controle da execução de políticas públicas, em boa parte, referem-se a atos que constituem comissões especiais, tal qual previsto no Regimento Interno, para fiscalizar ou acompanhar determinado ponto específico das políticas públicas afeitas ao Conselho. Por extensão, outras deliberações de caráter semelhante

foram alocadas nessa categoria – como as de eleições internas no próprio CEDCA-PR, ou aprovações de calendários, que de certa forma se refletem no controle da execução das políticas.

Os incentivos a eventos, estudos e pesquisas foram identificados, quase em sua totalidade, por dois aspectos: primeiro, a nomeação de representantes do Conselho para participar de eventos perante a sociedade e o Poder Público – como encontros, palestras ou audiências públicas; e segundo, deliberações que tratavam da Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, organizada pelo CEDCA-PR.

Quanto à aprovação de cadastramento de entidades, foram inseridas nessa categoria as deliberações relativas a editais de participação direta das organizações da sociedade civil no Conselho, bem como decisões de cadastramento ou descadastramento de entidades (públicas ou privadas) que cumpriam ou descumpriam requisitos de programas do CEDCA-PR – voltados, por exemplo, a repassar recursos.

Esses quatro incisos, apenas, somam mais de 90% das deliberações do Conselho em 2019, revelando uma atuação bastante preocupada com a gestão orçamentária e com o funcionamento interno do próprio órgão.

Com essas informações em mente, é possível avançar para o segundo sistema de categorização adotado pela pesquisa, que classificou as deliberações de acordo com as escalas de justiça de Nancy Fraser. Do total das 103 deliberações em 2019, identificou-se que 53 tratam de questões operacionais, não tratando diretamente de políticas públicas, mas sim de aspectos organizacionais, necessários ao pleno funcionamento do Conselho. É o caso, por exemplo, de deliberações sobre a publicação do calendário de reuniões, a nomeação de pessoas para representar o órgão em eventos, as alterações previstas no Regimento Interno, tais quais a alteração dos membros das Câmaras, a eleição do Presidente e Vice, entre outros exemplos.

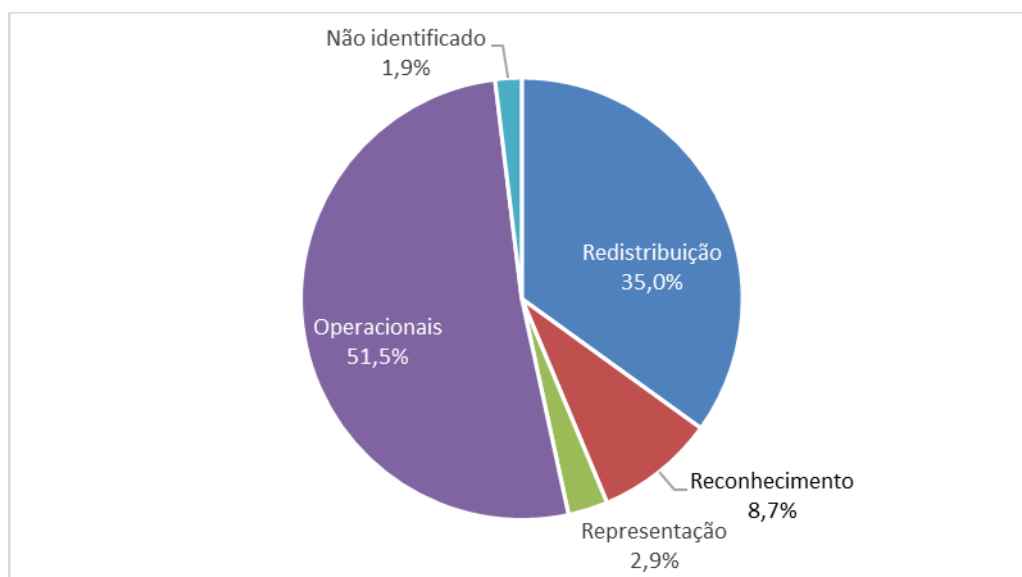
Cumprе ressaltar que, embora essas 53 deliberações não se relacionem diretamente com atitudes que garantem a tríade da justiça de Nancy Fraser, também não se pode considerar que envolvam questões meramente políticas ou protelatórias, visto que todas estão ligadas ao regular funcionamento do Conselho. Assim, é possível que, indiretamente, tais deliberações produzam impactos concretos em políticas públicas – mas essa análise excede o escopo da presente pesquisa.

Destaca-se ainda que, além das 53 deliberações que tratam de questões operacionais, há outras duas cujo teor do conteúdo não pode ser identificado pela análise realizada. São as Deliberações nº 020 e nº 023 de 2019, que tratam, respectivamente, da impressão de exemplares do Estatuto da Criança e do Adolescente e da impressão de uma Coletânea, intitulada “Cadernos de Socioeducação do Departamento de Atendimento Socioeducativo – DEASE”. Os objetivos

dessas impressões, bem como os critérios que seriam usados para a distribuição do material, não constavam nas deliberações, motivo pelo qual a autora da tese não teve subsídios para localá-las em alguma das categorias previamente elaboradas.

As demais deliberações puderam, de acordo com a análise realizada, ser enquadradas em um dos conceitos da tríade de justiça de Nancy Fraser. Assim, considerando o total de 103 deliberações: 51,5% envolvem questões operacionais; 35,0% contemplam características da redistribuição; 8,7%, do reconhecimento; 2,9%, da representação; e 1,9% foram enquadradas na categoria “não identificado”. Esses percentuais compõem o gráfico abaixo:

Gráfico 6 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2019



Fonte: elaborado pela autora.

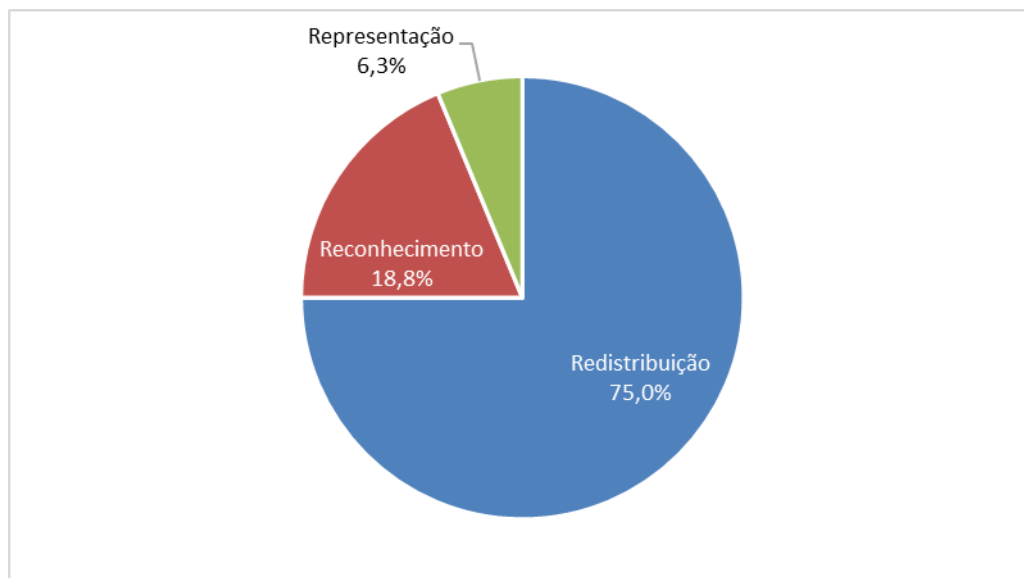
Chama a atenção o percentual elevado de questões operacionais – as quais, como ressaltado, não necessariamente significam uma atuação deficitária no âmbito da consecução de políticas públicas –, revelando que boa parte da produção normativa do Conselho não contempla, ao menos diretamente, as preocupações da tríade de justiça de Nancy Fraser.

O dado também pode significar que, para conseguir manter uma atuação condizente com a garantia da redistribuição, do reconhecimento e da representação, esses órgãos da Administração Pública precisam enfrentar um considerável nível de burocracia – visto que mais da metade dos produtos deliberativos se ocupa do funcionamento do Conselho.

Não obstante, no ano de 2019 foi possível constatar a existência de deliberações que contemplaram as três escalas de justiça de Nancy Fraser. Desconsiderando as operacionais e as

não identificadas, 75,0% das deliberações contemplaram a redistribuição, enquanto 18,8% contêm características do reconhecimento e, por último, 6,3% envolvem a representação:

Gráfico 7 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2019, excluindo operacionais e não identificadas



Fonte: elaborado pela autora.

Os quadros abaixo especificam quais características foram encontradas em cada deliberação, de modo a aprofundar a leitura a ser feita da categorização:

Quadro 9 – Análise das deliberações de 2019 do CEDCA/PR quanto à redistribuição

REDISTRIBUIÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2019
Preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva: pobreza, exploração, desigualdades. FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i>, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	003/2019 – Destinação de recursos para o projeto crescer em família 004/2019- Destinação de recursos Programa Liberdade Cidadã 005/2019- Destinação de recursos Projeto Aproximando Famílias 17/2019- Delibera sobre a regularização dos programas de acolhimento nos Municípios 19/2019 – Prorrogação do Programa Crescer em Família 21/2019 – Aprova recursos para projeto Arte e Ação 028/2019 – Chamamento Público para seleção de propostas de Projetos das Organizações da Sociedade Civil. 034/2019 – Prorrogação do Programa Crescer em Família 039/2019 – Prorrogação do Programa Crescer em Família

REDISTRIBUIÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2019
	053/2019 – Resgate de recursos arrecadados pela Entidade Pequeno Cotelengo 054/2019 – Prorrogação Projeto Liberdade Cidadã 055/2019 – Campanha Anual de Prevenção do Trabalho Infantil 056/2019 – Prorrogação Crescer em Família Curitiba 064/2019 – Biblioteca Pública do PR - Agentes de Leitura do PR 2019 066/2019 – Prorrogação Projeto Liberdade Cidadã 067/2019 – Resgate de recursos arrecadados pela Entidade Pequeno Cotelengo 073/2019 – Aprova o Projeto Cidadãos do Futuro 079/2019 – Resgate de recursos arrecadados pela Entidade Hospital Pequeno Príncipe II 080/2019 – Resgate de recursos arrecadados pela Entidade Hospital Pequeno Príncipe III 084/2019 – Repasse de recursos ao CMDCA para fortalecimento 086/2019 – Chamamento para repasse de recursos para ações de incentivo à criança e ao adolescente 087/2019 – Resgate de Recursos Projeto Manutenção da Pediatria Hospitalar do Instituto São José 089/2019 – Repasse de recursos para apoio a projetos de atenção a crianças e adolescentes em Situação de Vulnerabilidade e Risco Social 090/2019 – Resgate de Recursos do projeto “Talentos do Tênis” da Associação Icaro Marcolin 092/2019 – Resgate de Recursos do Projeto – Habilidades Sociais para adolescentes do Instituto Brasileiro de Transformação Social. 093/2019 – Destinação de Recursos para o programa “Paraná mais lazer” 094/019 – Resgate de Recursos do Projeto “Sou Cidadão 2018” 095/2019 – Resgate de Recursos para o Projeto “Karatê no Cense” 096/2019 – Destinação de Recursos ao Projeto da SEED “Prevenção do uso de álcool e outras drogas” 097/2019 – Destinação de Recursos ao Projeto da SEED “Curso para facilitadores de práticas restaurativas – Círculos de Construção de Paz”. 099/2019 – Aprova o Projeto “Parque Acessível” 102/2019 – Prorrogação Programa Liberdade Cidadã 103/2019 – Prorrogação do Programa Crescer em Família
Desigualdades baseadas nas estruturas econômicas da sociedade	Não encontrada neste ano.

REDISTRIBUIÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2019
FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	
Desigualdade de rendimentos FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Desigualdade com relação aos mercados de trabalho FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	006/2019-Aprova Programa Estadual de Aprendizagem. 012/2019 – Aprova Programa Estadual de Aprendizagem 100/2019 – Aprova o Projeto “Qualificação Jovem Aprendendo e Empreendendo”
Transferência de rendimentos FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Reorganização da divisão do trabalho FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 10 – Análise das deliberações de 2019 do CEDCA/PR quanto ao reconhecimento

RECONHECIMENTO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2019
Desrespeito FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.

RECONHECIMENTO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2019
Imperialismo cultural FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Hierarquia de estatuto FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Dominação cultural FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.12.	Não encontrada neste ano.
Subordinação social: impedimento da participação paritária na vida social FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.15.	Não encontrada neste ano.
Busca por reformas que buscam valorizar as identidades desrespeitadas e os produtos culturais dos grupos desrespeitados FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.12.	016/2019 – Delibera recursos para realização de exames de DNA. 022/2019 – Delibera recursos para formação continuada dos Servidores que atuam no Sistema Socioeducativo. 033-2019 – Prorrogação do Projeto Liberdade Cidadã 040/2019 – Prorrogação do Projeto Liberdade Cidadã 045/2019 – Reparos e Reformas para o CENSE de São José dos Pinhais 046/2019- Cursos de Qualificação Profissional Básica nos Censes 063/2019 – Prorrogação de Projeto de Fortalecimento de Vínculo 065/2019 – Reparo no Centro de Socioeducação de Curitiba 082/2019 – Reforma CENSE de Foz do Iguaçu
Busca pela paridade de participação FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências</i>	Não encontrada neste ano.

RECONHECIMENTO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2019
<i>Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.16.	

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 11 – Análise das deliberações de 2019 do CEDCA/PR quanto à representação

REPRESENTAÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2019
Possibilidade de inclusão da comunidade formada por aqueles legitimados a fazer reivindicações recíprocas de justiça FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i> , n. 77, 2009. P.20.	002/2019 – Destina recursos do FIA para formação de adolescentes para participação na Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. 22 adolescentes, um de cada uma das regionais da Secretaria de Desenvolvimento Social
Procedimentos que estruturam os processos públicos de contestação FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i> , n. 77, 2009. P. 20.	101/2019 – Programa Escola de Conselhos do Estado do Paraná 104/2019 – Projeto Educação para garantir direitos
Termos nos quais aqueles incluídos na comunidade política expressam suas reivindicações e decidem suas disputas. FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i> , n. 77, 2009. P. 20.	Não encontrada neste ano.

Fonte: elaborado pela autora.

Conhecidos os detalhes da categorização efetuada, percebe-se que a escala de justiça mais comum nas deliberações do CEDCA-PR é a redistribuição. A característica mais recorrente nesses documentos foi a de “*Preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva: pobreza, exploração, desigualdades*”.

Quando Fraser explora esse conceito na obra de referência, ela está argumentando sobre a necessidade de se revisitar a ideia de justiça, sob pena de “entrar involuntariamente em conluio com o neoliberalismo”. Assim, Fraser pondera que uma eficaz teoria da justiça deveria

abarcas as preocupações tradicionais da justiça distributiva, especialmente a pobreza, exploração e as desigualdades.

A análise das deliberações é clara no sentido de demonstrar que a redistribuição é uma das maneiras do CEDCA-PR atuar em prol do seu público, as crianças e os adolescentes do Estado do Paraná, e que a redistribuição se dá de várias maneiras.

Algumas deliberações, como por exemplo a 005/2019, que trata do projeto “Aproximando Famílias”, fazem a redistribuição de uma maneira direta. Esse projeto, por exemplo, transfere renda para que os adolescentes que se encontram no sistema punitivo possam receber a visita de seus familiares. Tal medida se faz necessária, uma vez que muitas das vezes as famílias não possuem condições financeiras para visitar o adolescente que está internado.

No caso dessa política específica, o CEDCA-PR repassa os recursos para que esse adolescente possa manter o vínculo com seus familiares, incentivando o fortalecimento dessa relação, na expectativa de que o adolescente possa, após cumprida a medida que lhe foi imposta, retornar ao convívio familiar.

Foi possível ainda, enquadrar algumas das deliberações de 2019 no conceito de Fraser que trata da desigualdade no mercado de trabalho. O CEDCA-PR, tem como membros entidades que cuidam especificamente da aprendizagem e da preparação para o mercado de trabalho, sempre no sentido de incentivar políticas públicas que garantam oportunidades para adolescentes em situação de vulnerabilidade, para que possam ter a qualificação necessária a fim de ingressar no mercado formal de trabalho.

A análise efetuada também apontou para deliberações do ano de 2019 do CEDCA-PR que se enquadram na escala de justiça do reconhecimento. Tratando de grupos e identidades desrespeitadas, o CEDCA deliberou, no ano de 2019, a destinação de recursos para a realização de exames de DNA, no intuito de garantir dignidade a muitas crianças e adolescentes do Estado do Paraná, valorizando essas identidades frequentemente desrespeitadas. Outros exemplos foram deliberações que se preocuparam com a qualificação de agentes que lidam diretamente com jovens infratores, no sistema socioeducativo, de modo a valorizar a identidade desses grupo vulnerabilizado.

Quanto à representação, menciona-se, a título exemplificativo, a Deliberação nº 002/2019, que possibilitou a participação dos adolescentes na Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, a qual se enquadra na noção de inclusão da comunidade formada por aqueles legitimados a fazer reivindicações recíprocas de justiça.

4.3.2 Análise das deliberações do CEDCA/PR no ano de 2020

Prosseguindo, em 2020, o CEDCA-PR publicou o total de 82 deliberações. O quadro abaixo apresenta a lista completa desse ano:

Quadro 12 – Lista de deliberações do CEDCA-PR em 2020

#	Numeração	Assunto
1.	001	Designa Conselheiro do CEDCA para representação no evento Criança Feliz
2.	002	Recomposição das Câmaras e Comissões do CEDCA
3.	003	Altera a data da X Conferência e o calendário anual de reuniões do CEDCA
4.	004	Designa Conselheiros para comparecimento nas Conferências dos Conselhos de Direitos
5.	005	Designa Reuniões Extraordinárias do CEDCA
6.	006	Associação Vida e Solidriedade - Desabilitação Edital 002-17
7.	007	HPP - Hospital Digital - Banco de Projetos - Resgate
8.	008	OCA - Aprovação dos objetivos norteadores_corrigida
9.	009	CEDCA_Repassse de recursos para a pandemia
10.	010	CEDCA_CPCIT_Projeto Segurança Alimentar
11.	011	CEDCA_Recurso SESA_pandemia_alterado
12.	012	CEDCA_Composição Comissão Análise AFAI
13.	013	CEDCA_Validação votos on-line
14.	014	Prestação de Contas FIA 2019
15.	015	Repassse de recurso Plano de Ação 2017_SETI
16.	016	Recurso SESA_pandemia_alterado
17.	017	Prorrogação Deliberações Fundo a Fundo_pandemia
18.	018	Projeto Segurança Alimentar - PcD
19.	019	Planilha de Estornos
20.	020	Recurso Saldos AFAI
21.	021	Prorrogação Deliberação 31e 81/2017
22.	022	Programa Cartão Futuro Emergencial no Estado do Paraná
23.	023	Planilha de Superávit
24.	024	Desabilitação Del. 109-17 - Ortigueira e Lnda

25.	025	Prorrogação de prazo Del. 051-16 - Medianeira
26.	026	APC - Conviver Marista - Bco Projetos - resgate e revogação
27.	027	Prestação de Contas Del. 055-16 - até 30-06-18
28.	028	Prestação de Contas Del. 054-16 - 2º semestre -18
29.	029	Execução de Manutenção - Reparos em Unidades Socioeducativas existentes
30.	030	Prorrogação de prazo del. 107-17 - Irati e S. J. da Boa Vista
31.	031	Autorização pagamento Del 084 e 089
32.	032	Comissão eleitoral Vice-presidência
33.	033	Hospital N. Sra das Graças - Saúde da Cça - Bco Projetos - inclusão
34.	034	Indicação Vice-presidência
35.	035	Hospital N. Sra das Graças - Preservando a Vida - Bco Projetos - inclusão
36.	036	Abertura prestação de Contas SIFF
37.	037	Preenchimento da ABA Gestão Financeira - SIFF
38.	038	Alteração do Regulamento da X Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
39.	039	Reabertura do SIFF - Municípios da del. 084-19 e nº 089-19
40.	040	Revogação del. 006-20- Assoc. Vida e Sol. do Parque Industrial de Umuarama
41.	041	Exclusão do município de Londrina da Del
42.	042	Incentivo Financeiro para ação de atendimento emergencial Del 097_2016
43.	043	Classificação dos municípios de L. do Sul e Coronel Vivida Del. 109-17
44.	045	Comissão de Seleção e de Monitoramento_Edital de Reparos
45.	046	ABEC- Educação - O Futuro é para Todos - Ano I - Bco Projetos - inclusão
46.	047	Assoc. M. de Lourdes Farias Santos - Fazer Bem o Bem - Bco Projetos - inclusão
47.	048	SEJUF -DEASE - Inovar para Educadoc
48.	049	Recomposição das Câmaras e Comissões do CEDCA_Comitê Plano Decenal
49.	050	Recomposição _Comissão de Monitoramnto e Avaliação
50.	051	SEAB - Programa Leite das Crianças
51.	052	Edital Geral OSC'S
52.	054	SESP – Projeto DNA – Fim da Dúvida
53.	055	Prorrogação ARCPFs
54.	056	SEJUF- DEASE – Reforma Cense Foz do Iguaçu

55.	057	Reedição da Campanha Não Engula o Choro
56.	058	SEJUF – DEASE – Fortalecendo Equipes
57.	059	SEJUF -DEASE – Reforma Cense Joana Richa
58.	060	Crerios de Redistribuição Projeto Alimentar CEPCT
59.	061	Prorrogação Prestação de Contas SIFF
60.	062	Abertura Prestação de Contas SIFF - Del. 107-17
61.	063	Designa Reunião Extraordinária do CEDCA de Eleição para Presidência e Vice Presidência e a comissão eleitoral
62.	064	Prorrogação do incentivo financeiro para ação de atendimento emergencial
63.	065	Programa Cartão Futuro
64.	066	Restituição dos recursos para aquisição equipamentos das Sedes dos CTs
65.	067	Mesa Diretora 2020
66.	068	Aprovação Relatório Conferência
67.	070	Prorrogação de prazo Del. 084-19 e 089-19
68.	071	HPP - Pelo Direito à Vida III - Bco Projetos - resgate
69.	072	Centro de Educação João Paulo II - Bco Projetos - resgate
70.	073	Instituto Bom Aluno do Brasil - Bco Projetos - resgate
71.	074	Revogação del. 59-20- SEJUF-DEASE
72.	075	Comissão de Seleção_Edital Geral de Apoio as OSCs
73.	076	2ª Prorrogação Prestação de Contas Crescer - Liberdade e SCFV
74.	077	Prorrogação Prestação de Contas AFAI e del. 107-17 - SIFF
75.	078	CEI Menino Deus - Bco - Inclusão
76.	079	SESP - Polícia Científica do PR - Bco - Inclusão
77.	080	ACRICA- Bco - Inclusão
78.	081	Crescer em Família - Acolhimento Familiar
79.	082	Prorrogação Edital 001 de 2020
80.	083	Revogação Composição Câmaras Setoriais CEDCA 2020
81.	084	Prorrogação Programa Cartão Futuro
82.	085	Calendário do CEDCA 2021

Fonte: elaborado pela autora.

Verificando, primeiramente, as competências regimentais exercidas nesse ano, a pesquisa constatou que houve um pequeno aumento da quantidade de deliberações embasadas no inciso XII (gerir o fundo), inciso que atingiu 57,3%. Ademais, houve redução nos incisos IV (controlar a execução), VII (incentivar eventos, estudos e pesquisas) e X (aprovar o cadastramento), que ficaram, respectivamente, com 15,9%, 7,3% e 4,9%.

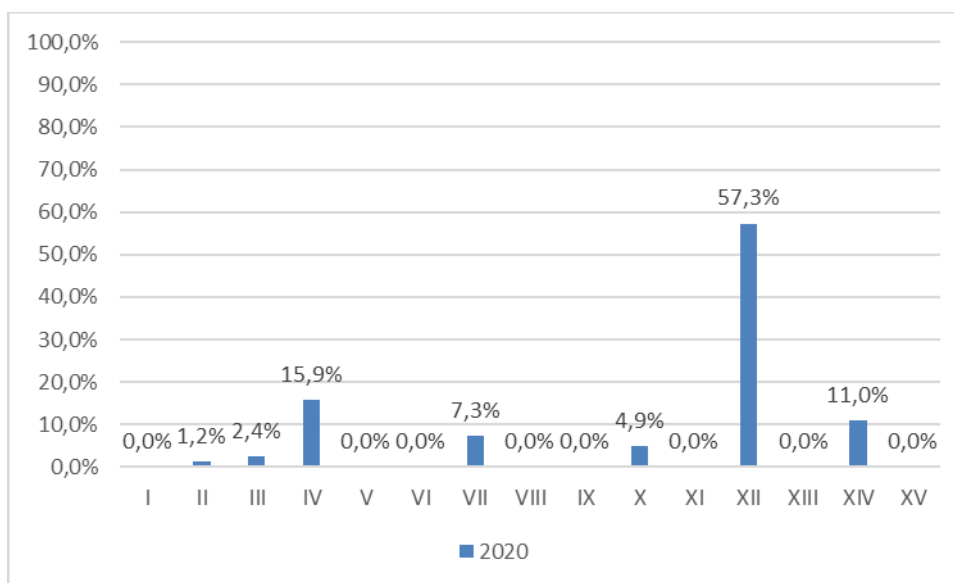
Como diferencial, com relação ao ano anterior, houve um aumento significativo do inciso XIV (emitir orientações). Essa diferença deve-se, em parte, o fato de que 2020 foi o ano de início da pandemia de COVID-19, o que levou o órgão a produzir deliberações contendo orientações específicas a Municípios, por exemplo, com determinações para participação em projetos estaduais.

Em percentual menor, aparece uma nova competência, até então inédita: a do inciso III (deliberar prioridades), com 2,4%. Curiosamente, as deliberações classificadas nesse inciso não estavam relacionadas à pandemia, mas sim a aprovação de objetivos prioritários relacionados ao orçamento e de critérios prioritários para a distribuição de cestas básicas, de um programa já em funcionamento.

Novamente, com menos de 2,0%, aparece o inciso II (acompanhar propostas orçamentárias), devido a uma deliberação de prestação de contas do FIA.

Os percentuais comentados podem ser observados no gráfico abaixo:

Gráfico 8 – Competências regimentais das deliberações do CEDCA-PR de 2020



Fonte: elaborado pela autora.

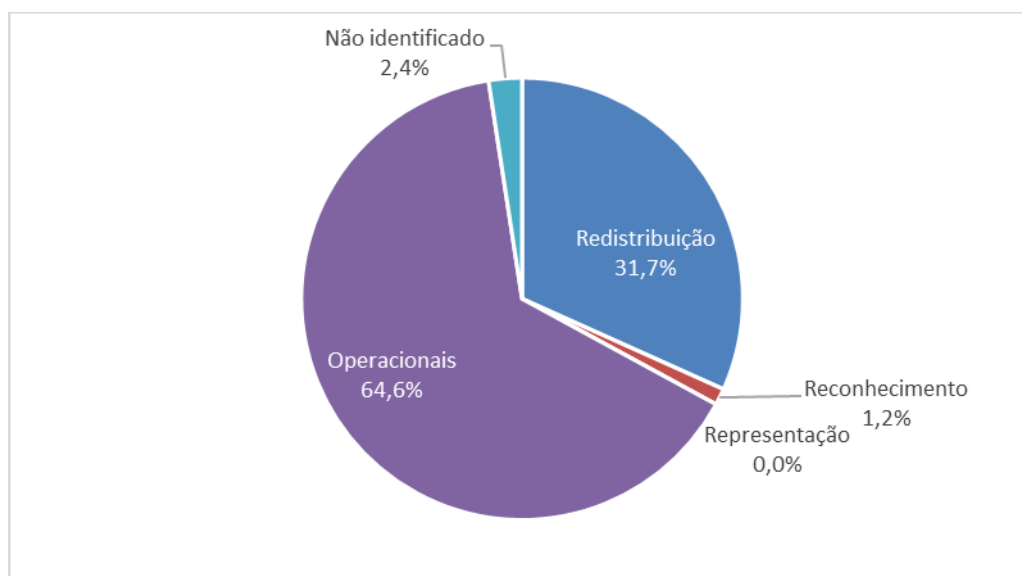
A menor diversidade de competências regimentais exercidas também se refletiu nas escalas de justiça contempladas. No universo de 82 deliberações publicadas no ano de 2020, 53 trataram de questões operacionais, o que representa 64,6%. O aumento percentual com relação ao 2019, contudo, também está relacionado ao início da pandemia em 2020.

Para se adequar à realidade da pandemia, o CEDCA-PR, assim como diversas outras instituições, precisou lidar com questões muito particulares e inéditas, como a regulamentação de reuniões em formato virtual, o cancelamento ou reagendamento de diversas atividades, dentre outras diversas matérias mais burocráticas, as quais possibilitaram que o CEDCA-PR se mantivesse ativo e atuante no contexto pandêmico.

Além dessas deliberações operacionais, novamente duas (2,4%) não puderam ser alocadas em nenhuma categoria – as Deliberações nº 015/2020 e 58/2020 –, por não ser possível extrair do texto o objetivo dos projetos nele contidos.

Nesse ano, nenhuma deliberação contemplou a representação, enquanto apenas uma (1,2%) foi enquadrada como reconhecimento. As 25 restantes (31,7%) foram classificadas no tema da redistribuição, sendo que 8 delas (09, 010, 011, 016, 017, 018, 022, 064) trataram especificamente de políticas públicas emergenciais, visando o atendimento das crianças e adolescentes em alguma condição de vulnerabilidade trazida pela pandemia. O gráfico abaixo traz os percentuais para 2020:

Gráfico 9 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2020



Fonte: elaborado pela autora.

Os quadros abaixo sintetizam os indicadores que permitirão a alocação das deliberações nas categorias das escalas de justiça de Nancy Fraser:

Quadro 13 – Análise das deliberações de 2020 do CEDCA/PR quanto à redistribuição

REDISTRIBUIÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2020
Preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva: pobreza, exploração, desigualdades. FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i>, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	007 – Resgate de Recursos do projeto “Hospital Digital” Hospital Pequeno Príncipe. 008 – Estabelece os objetivos norteadores da Política da Criança e do Adolescente do Paraná. 009 – Repasse de recursos para atendimento da situação de Pandemia. 010 – Destinação de recursos para Projeto de Segurança Alimentar de crianças e adolescentes Indígenas de Comunidades Tradicionais. 011 – Destinação de recursos para compra de materiais para UTI Pediátricas, pela Secretaria de Saúde do Estado do Paraná. 016 – Destina recursos SESA 017– Prorrogação Deliberações Fundo a Fundo – Pandemia 018– Projeto Segurança Alimentar 022 – Programa Cartão Futuro Emergencial no Paraná 042 – Repasse de recursos para ações de atendimento emergencial a crianças e adolescentes ameaçados de morte. 048– Projeto Inovar para Educar 051 – Repasse de recursos para programa “Leite das Crianças 052 – Edital repasse de recursos para OSC’S 056 – Repasse recursos CENSE Foz do Iguaçu 057- Repasse de recursos para campanha contra violência 059 – Repasse recursos CENSE Joana Richa 060 – Projeto Alimentar CEPICIT 064 – Incentivo financeiro para ação de atendimento emergencial 065 – Programa Cartão Futuro 066 – Recursos para aquisição de equipamentos das sedes dos Conselhos Tutelares 071 – Resgate de Recursos Hospital Pequeno Príncipe 072 – Resgate de Recursos Centro de Educação João Paulo II 073 – Resgate de Recursos Bom Aluno do Brasil 075 – Comissão de Seleção para edital de repasse às OSC’S 081 – Crescer em Família - Acolhimento Familiar

REDISTRIBUIÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2020
	084 – Prorrogação Programa Cartão Futuro
Desigualdades baseadas nas estruturas econômicas da sociedade FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Desigualdade de rendimentos FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Desigualdade com relação aos mercados de trabalho FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Transferência de rendimentos FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Reorganização da divisão do trabalho FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 14 – Análise das resoluções de 2020 do CEDCA/PR quanto ao reconhecimento

RECONHECIMENTO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2020
Desrespeito FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição,	Não encontrada neste ano.

reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	
Imperialismo cultural FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Hierarquia de estatuto FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Dominação cultural FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.12.	Não encontrada neste ano.
Subordinação social: impedimento da participação paritária na vida social FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.15.	Não encontrada neste ano.
Busca por reformas que buscam valorizar as identidades desrespeitadas e os produtos culturais dos grupos desrespeitados FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.12.	054/2020 – Destinação de recursos para o Projeto “DNA fim da dúvida”
Busca pela paridade de participação FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.16.	Não encontrada neste ano.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 15 – Análise das deliberações de 2020 do CEDCA/PR quanto à representação

REPRESENTAÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2020
Possibilidade de inclusão da comunidade formada por aqueles legitimados a fazer reivindicações recíprocas de justiça FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i> , n. 77, 2009. p.20.	Não encontrada neste ano.
Procedimentos que estruturam os processos públicos de contestação FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i> , n. 77, 2009. p. 20.	Não encontrada neste ano.
Termos nos quais aqueles incluídos na comunidade política expressam suas reivindicações e decidem suas disputas. FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i> , n. 77, 2009. p. 20.	Não encontrada neste ano.

Fonte: elaborado pela autora.

Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial de Saúde (OMS) foi informada de casos de pneumonia de etiologia desconhecida detectados na cidade de Wuhan, na província de Hubei, na China. Posteriormente os casos de pneumonia foram reconhecidos como uma doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (COVID-19)¹⁴⁷.

Devido ao aumento do número de casos na China e em outros países, a OMS, em 30 de janeiro de 2020, declarou ser uma emergência de saúde pública internacional. Em 11 de março de 2020 foi decretado o estado de pandemia e que todos os países do mundo deveriam elaborar planos de contingência¹⁴⁸.

No Brasil, o primeiro caso foi confirmado no final de fevereiro de 2020, crescendo inicialmente de forma “controlada” em função das medidas de supressão e mitigação. Porém, esse cenário gradualmente se alterou para pior, devido a graves falhas do governo federal, com

¹⁴⁷ SOUZA, Alex Sandro Rolland *et al.* General aspects of the COVID-19 pandemic. *Revista Brasileira De Saúde Materno Infantil*, v. 21, p. 547-564, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9304202100S100003>. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹⁴⁸ Ibid.

uma crise política sem precedentes que levou à destituição de dois ministros da Saúde, e com a insistência do então Presidente da República em manter uma narrativa negacionista, adotando discursos e comportamentos contrários às recomendações dos pesquisadores e das instituições nacionais e internacionais reguladoras da saúde¹⁴⁹.

Dentre as estratégias de prevenção de uma epidemia estão a supressão e a mitigação. A supressão objetiva manter o número de casos no mínimo absoluto, pelo maior tempo possível, por meio de intervenções de controle precoce e eficazes, até o surgimento da vacina ou de um tratamento. Por outro lado, na mitigação o controle da epidemia se daria com a imunidade adquirida de forma gradual, com o intuito de não sobrecarregar – a um ponto de colapso – o sistema de saúde¹⁵⁰.

Em contextos de crises, como a causada pela pandemia, as desigualdades existentes na sociedade são evidenciadas, trazendo para o centro das discussões políticas e econômicas a necessidade de um debate mais profunda acerca dos serviços públicos, dos bens públicos, dos sistemas de proteção social e trabalhista, bem como a necessidade de se (re)discutir o papel do Estado na promoção e na garantia de direitos básicos ligados não apenas ao bem-estar da população, mas à própria vida¹⁵¹. No Brasil, a política neoliberal do governo à época contribuiu para fragilizar as instituições e os instrumentos de política econômica imprescindíveis no combate à crise sanitária.

É fato que a pandemia impactou a todas as pessoas das mais diversas maneiras. Com relação às crianças e aos adolescentes, se por um lado a saúde física das crianças foi menos afetada diretamente pelo vírus em comparação aos adultos, a saúde mental no contexto de isolamento social deve ser um ponto de atenção, já que crianças e adolescentes são um público especialmente vulnerável¹⁵².

A vulnerabilidade das crianças e adolescentes pode ser percebida em diversos fatores durante a pandemia. As escolas e demais ambientes que possibilitavam o desenvolvimento das pessoas foram fechados, sem prazo para retorno. Além disso, a pandemia fez com que milhares

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ SOUZA, Alex Sandro Rolland *et al.* General aspects of the COVID-19 pandemic. *Revista Brasileira De Saúde Materno Infantil*, v. 21, p. 547-564, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9304202100S100003>. Acesso em: 15 fev. 2023.

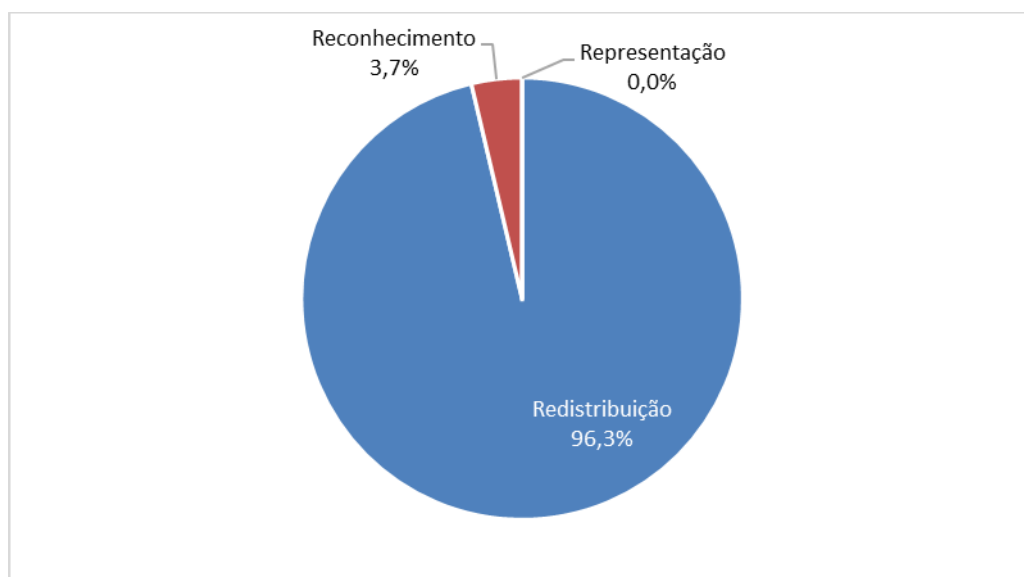
¹⁵¹ LEITE, Kelen Christina. A (in)esperada pandemia e suas implicações para o mundo do trabalho. *Psicologia & Sociedade*, v. 32, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2020v32240215>. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹⁵² LINHARES, Maria Beatriz Martins; ENUMO, Sônia Regina Fiorim. Reflexões baseadas na Psicologia sobre efeitos da pandemia COVID-19 no desenvolvimento infantil. *Estudos de Psicologia*, Campinas, v. 37, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0275202037e200089>. Acesso em: 15 fev. 2023.

de famílias se vissem desempregadas, com sua renda caindo abruptamente, além de toda a sensação de insegurança que acometeu todas as famílias.

Para lidar com este contexto, o CEDCA-PR no ano de 2020 atuou no sentido de deliberar políticas emergenciais que viessem a preservar direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes do Estado do Paraná. Nesse ano, a redistribuição representou 96,3% das deliberações que versarem diretamente sobre políticas públicas, excluindo-se as operacionais e as não identificadas, enquanto o reconhecimento, com uma única ocorrência, registrou 3,7%:

Gráfico 10 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2020, excluindo operacionais e não identificadas



Fonte: elaborado pela autora.

O caso de reconhecimento foi, novamente, um projeto para realização de exames de DNA. Também no âmbito do reconhecimento houve um cenário semelhante ao do ano anterior: mais uma vez, a característica mais marcante dos documentos envolvendo a redistribuição foram as preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva.

Especificamente quanto às medidas redistributivas emergenciais, foram publicadas 8 deliberações, que merecem estudo detalhado.

A Deliberação nº 9 de 2020 foi a primeira ação do CEDCA atuando na pandemia. Essa deliberação repassou o total de R\$ 6.236.000,00 (seis milhões e duzentos e trinta e seis mil reais) para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de emergência em decorrência da pandemia.

A Deliberação nº 10 de 2020 destinou o total de R\$ 2.332.598,10 (dois milhões, trezentos e trinta e dois mil, quinhentos e noventa e oito reais e dez centavos) para aquisição de cestas básicas, garantindo a segurança alimentar de crianças e adolescentes indígenas e de comunidades tradicionais do Estado do Paraná. A deliberação determinava ainda que o saldo excedente das cestas básicas deveria ser destinado ao atendimento de famílias de crianças e adolescentes migrantes, refugiados e apátridas.

A Deliberação nº 11 de 2020 alterou o valor da Deliberação nº 9 de 2020, repassando para a Secretaria de Estado de Saúde, agora, o total de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), para o atendimento de crianças e adolescentes em situações de emergência em decorrência da pandemia.

A Deliberação nº 17 de 2020 prorrogou prazos que os Municípios tinham para executar recursos advindos do CEDCA-PR, em decorrência da situação de calamidade pública estabelecida.

A Deliberação nº 18 de 2020 aprovou o repasse de R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) para aquisição de cestas básicas, para o atendimento de crianças e adolescentes com deficiência, em situação de vulnerabilidade devido à pandemia.

As Deliberações nº 022 e nº 064, que trataram do Programa Cartão Futuro Emergencial, o qual destinava recursos a serem transferidos para empresas que mantivessem os vínculos de emprego com aprendizes, que seriam o primeiro público a ser demitido no contexto da pandemia. A medida buscava incentivar os empresários a manter o vínculo com os adolescentes aprendizes, permitindo que estes continuassem seu processo de aprendizagem, possibilitando sua continuidade no mercado formal de trabalho.

O que se pode perceber, analisando as deliberações do ano de início da pandemia, é que, no contexto de crise, houve a prevalência absoluta de questões operacionais e questões redistributivas. Todas as medidas adotadas para atendimento da situação de calamidade pública envolveram o repasse de recursos, tanto para atendimento de saúde quanto para garantia de direitos fundamentais, a exemplo da alimentação, buscada com as deliberações que foram dedicadas a políticas de segurança alimentar.

4.3.3 Análise das deliberações do CEDCA/PR no ano de 2021

No ano de 2021, o CEDCA-PR publicou o total de 84 deliberações. A lista de todos esses documentos está disponível para consulta no quadro abaixo:

Quadro 16 – Lista de deliberações do CEDCA-PR em 2021

#	Numeração	Assunto
1.	001	HPP – Hospital Digital – Bco de Projetos
2.	002	Sociedade Hospitalar Angelina Caron – Infância Bem Cuidada
3.	003	Alteração fonte de recursos para a Manutenção do Programa Estadual de Aprendizagem
4.	004	Centro de convivência arte e vida – Banco de Projetos – Inclusão
5.	005	Prorrogação de Prazo da Del. 016-19 – Exames DNA
6.	006	Alteração aba gestão financeira – SIFF – Fundo a fundo
7.	008	Revogação del. 86-20 PPCAM
8.	009	Formato online
9.	010	Gerar Banco de Projetos
10.	011	Projeto Segurança Alimentar
11.	012	Prestação de contas – Relatório TCE
12.	013	Revogação del. 054-19 – Instituto Cidadania e Voluntariado
13.	014	Comprovação de pagamento aos Conselheiros Tutelares e revogação
14.	015	Edital de Controle Social
15.	016	Liberação de recursos PPCAM
16.	017	Transferência de renda – Comida boa
17.	018	Incentivo Atendimento Emergencial para Crianças, Adolescentes ameaçados de morte e suas famílias no SUAS
18.	019	Saldo Remanescente 2020_2021 – FIA Livre
19.	020	SEED – Identificar as Causas para Combater o Abandono Escolar
20.	021	Paraná Esportes -Centro Nacional de Treinamento e Formação de Atletismo – CNTA
21.	022	AMOA – Banco de Projetos – Inclusão
22.	023	Recomposição das Câmaras e Comissões do CEDCA 2021
23.	024	Incentivo Perdas parentais COVID-19
24.	025	Alteração da Comissão de Seleção e de Monitoramento_Edital de Reparos
25.	026	Utilização da LOGO CEDCA

26.	027	Projeto de Lei Estadual para a implantação da Central de Vagas no Sistema Socioeducativo
27.	028	Linhas CEDCA – Plano de Ação 2021
28.	029	DET – Cartão Futuro
29.	030	DPCD – Suplementação de Recurso – Projeto Segurança Alimentar II
30.	031	Comissão Eleitoral OSCs
31.	032	Processo Eleitoral OSCs
32.	033	Edital Processo Eleitoral OSCs 2021_2023
33.	034	SESP – Projeto DNA – Fim da Dúvida
34.	035	Kits Ações comemoração aos 30 anos do CEDCA
35.	036	Deliberação 036_2021 – Aprovação Ad Referendum
36.	037	Edital Geral
37.	038	Serviço de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos – Fundo a Fundo
38.	039	Programa Bolsa Agente da Cidadania
39.	040	Comissão Edital Controle Social
40.	041	Alteração Delib. 018_2021 – Prorrogação de prazo
41.	043	Incentivo “Crianças e Adolescentes que sofreram impactos pelo COVID” – Com. 24_2021
42.	044	Projeto Caravana Pequeno Cidadão – FORTIS – DEJU
43.	045	Campanha Cartão Futuro – DET
44.	046	Revogação Kits_Ações comemoração aos 30 anos do CEDCA
45.	047	Alteração Deliberação Comissão Seleção Edital Geral
46.	048	Abertura Prestação de Contas no SIFF
47.	049	Instituto de Câncer de Londrina – Bco de Projetos – Resgate
48.	050	Revogação da Deliberação 077-17 – Liga Parananense de Combate ao Câncer – Resgate
49.	051	Socioeducação do Paraná na Pandemia desafios e legados e revogação del. 023-19
50.	052	Deliberação CPA
51.	053	Fortalecimento dos sete NUCRIAS – SESP
52.	054	Banco de Projetos - Paraná Esportes – Centro Nacional de Treinamento e Formação de Atletismo
53.	055	Atendimento a demanda ACTEP – CONGRESSUL
54.	056	Banco de Projetos HPP – Projeto pelo Direito à Vida III
55.	057	Aprovação PLOA 2022

56.	058	Realocação de Recursos FIA LIVRE – 2º semestre de 2021
57.	059	Plano de Aplicação FIA 2022/ íntegra
58.	060	Alteração da Del. 014/2021
59.	061	Alteração da Del. 102/2014 – Normatização de procedimentos
60.	062	Pagamento de diárias
61.	063	Componentes do GT OCA
62.	064	Prorrogação do prazo para finalização do Plano de Ação
63.	065	Sistema de Apoio a Saúde São Rafael – Bco de Projetos – Inclusão
64.	066	Comissão Eleitoral – mesa diretora
65.	067	Pagamento passagens Congressul
66.	069	ADDES – Bco de Projetos – Resgate e Revogação del. 095-19
67.	070	Aporte de Recursos Edital de Pequenos Serviços de Manutenção
68.	071	Comissão de Monitoramento e Avaliação – CMA – atual
69.	072	Utilização dos registros do SIPIA
70.	073	Indicações Adolescentes CPA
71.	074	ACRICA – Banco de Projetos Resgate
72.	075	Recomposição das comissões e representações do CEDCA
73.	076	Prorrogação Termo PPCAAM
74.	077	Comissão de Seleção Edital 01/2021
75.	078	Mesa Diretora – Biênio 2021/2023
76.	079	Prorrogação prazo 36 municípios que fizeram a adesão
77.	080	AAHC – DEDICA – Banco de Projetos -Inclusão
78.	081	APAE de Goioerê – Banco de Projetos -Inclusão
79.	082	Prorrogação COM Del. 034-21
80.	083	Prorrogação Escola de Conselhos
81.	084	Indicações Adolescentes CPA_Substituição
82.	085	Calendário de reuniões 2022
83.	086	Aprovação do Relatório Anual do Plano Decenal de 2020 e o Instrumental de Monitoramento das Ações de 202
84.	087	Comissão para revisão do Regimento Interno

Fonte: elaborado pela autora.

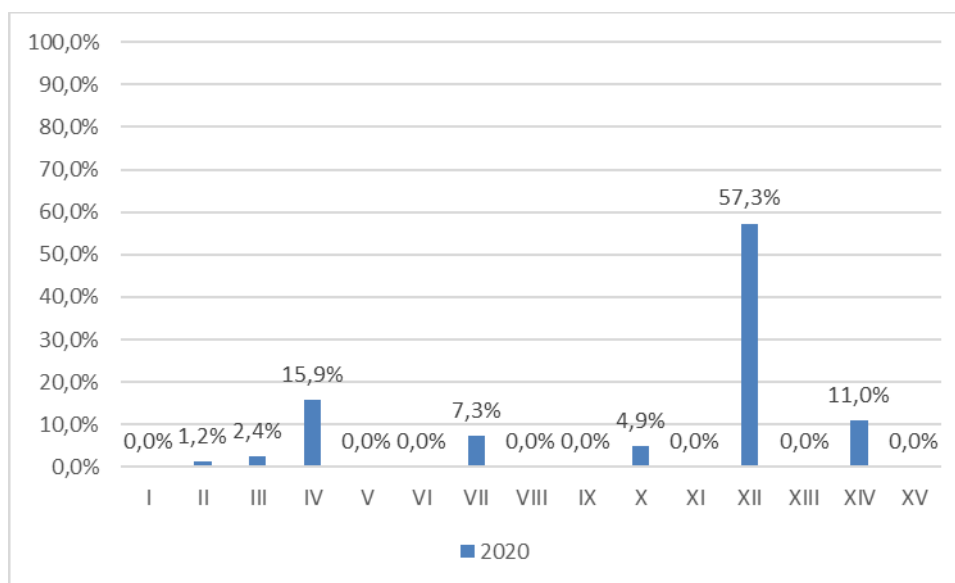
Analisando as competências do Regimento Interno utilizadas para produzir as deliberações, observa-se novo aumento no inciso XII (gerir o fundo), cujo percentual chegou a 63,1%. Há ainda menos diversidade em 2021, com o inciso IV (controlar a execução) ficando em 25,0%, o inciso XIV (emitir orientações) com 7,1%. De forma residual, aparecem o inciso II (acompanhar propostas orçamentárias), com 2,4%; o então inédito inciso VI (subsidiar leis), com 1,2%; e o inciso X (aprovar o cadastramento) também com 1,2%.

Verificando, primeiramente, as competência regimentais exercidas nesse ano, a pesquisa constatou que houve um pequeno aumento da quantidade de deliberações embasadas no inciso XII (gerir o fundo), inciso que atingiu 57,3%. Ademais, houve redução nos incisos IV (controlar a execução), VII (incentivas eventos, estudos e pesquisas) e X (aprovar o cadastramento), que ficaram, respectivamente, com 15,9%, 7,3% e 4,9%.

É possível que a redução na variedade de incisos também seja decorrente do cenário pandêmico, com a concentração das deliberações na gestão do FIA e em aspectos de funcionamento do Conselho em que se controla a execução da política pública estadual. O caso em que o CEDCA-PR subsidiou a elaboração de um projeto de lei não teve nenhuma relação com a pandemia, mas sim com a regulamentação do órgão responsável pelo cadastramento de vagas para adolescentes no Sistema Socioeducativo.

Os dados obtidos estão reunidos no gráfico a seguir:

Gráfico 11 – Competências regimentais das deliberações do CEDCA-PR de 2021

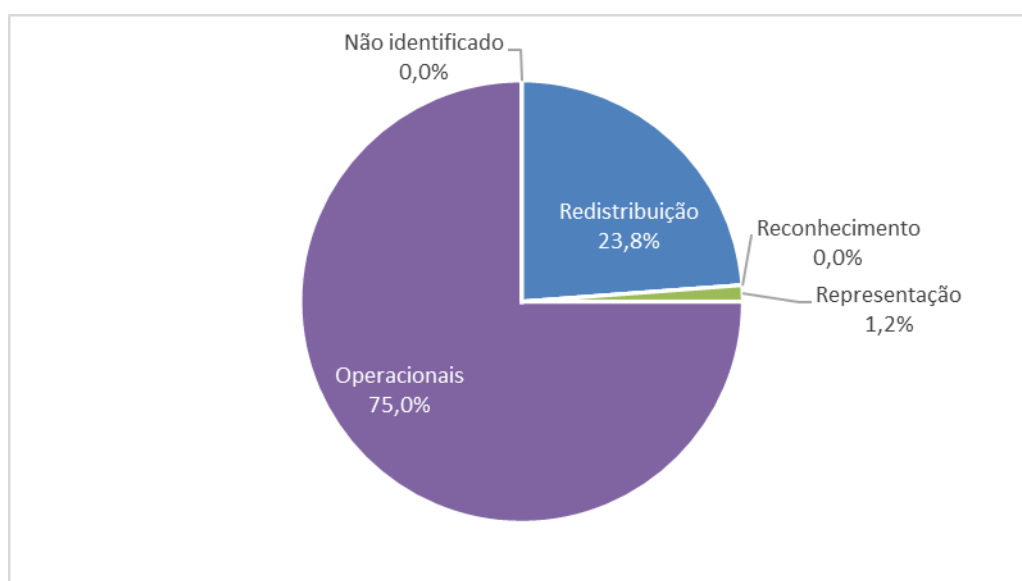


Fonte: elaborado pela autora.

Das 84 deliberações de 2021, 63 trataram de questões operacionais, representando 75,0% do universo desse ano – que, conforme já mencionado alhures, não retiram o mérito da atuação da instituição, uma vez que tratam de aspectos que, embora não definam diretamente políticas públicas, servem para organizar e dar continuidade aos programas e políticas públicas já existentes, bem como para viabilizar as tratativas necessárias ao regular funcionamento do Conselho.

Como demonstra o gráfico abaixo, 23,8% das deliberações contemplam redistribuição, enquanto 1,2% (apenas uma) ficou categorizada como representação, não havendo deliberações de reconhecimento ou não identificadas:

Gráfico 12 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2021



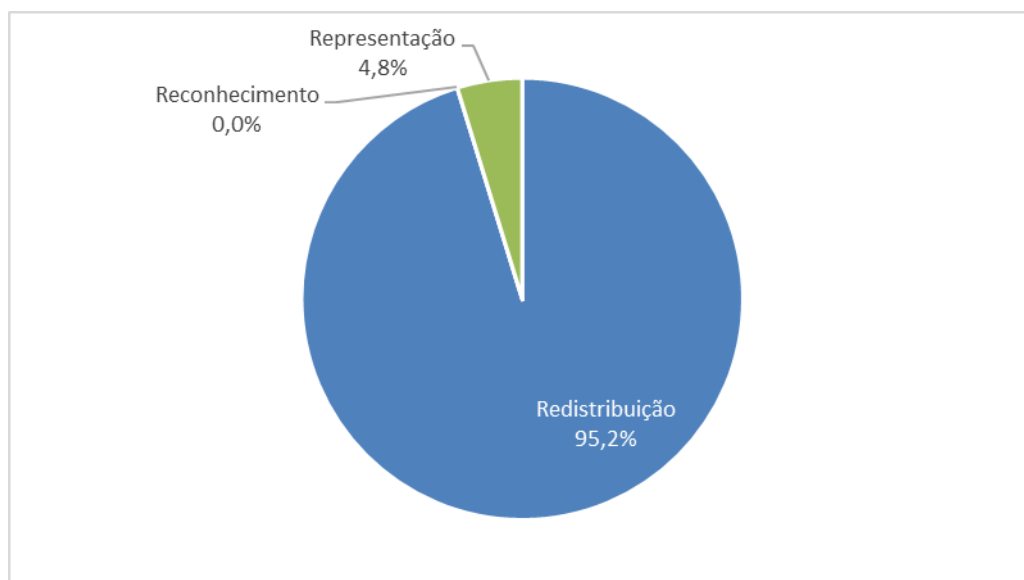
Fonte: elaborado pela autora.

No ano de 2021 o CEDCA-PR continuou se preocupando com a pandemia na vida das crianças e adolescentes do Estado do Paraná, inclusive agora passando a se atentar aos impactos deixados pela primeira onda da pandemia, como a situação das crianças que tiveram perdas parentais ou mesmo a evasão escolar.

Assim como no ano anterior, a maioria das políticas deliberadas pelo CEDCA-PR trataram de questões redistributivas – excluídas as operacionais, a redistribuição chegou a 95,2% da produção deliberativa do órgão. Apenas uma deliberação, ou 4,8% dentre as que contemplam a tríade de justiça, foi enquadrada na escala da representação, por se tratar da indicação de adolescentes para integrarem a CPA – Comissão de Participação de Adolescentes,

política que visa incluir e habilitar aqueles legitimados a fazer reivindicações. Os dados estão compilados no gráfico abaixo:

Gráfico 13 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2021, excluindo operacionais e não identificadas



Fonte: elaborado pela autora.

No interesse de deixar claro como ocorreu a categorização, os quadros abaixo ilustram como se deu a inserção das deliberações nas categorias extraídas do referencial teórico:

Quadro 17 – Análise das deliberações de 2021 do CEDCA/PR quanto à redistribuição

REDISTRIBUIÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções de 2021
Preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva: pobreza, exploração, desigualdades. FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i>, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	001 – Resgate de Recursos arrecadados pelo Hospital Pequeno Príncipe 002 – Resgate de Recursos arrecadados pela Sociedade Hospitalar Angelina Caron 003 – Alteração fonte de recursos para a Manutenção do Programa Estadual de Aprendizagem 011 – Destinação de recursos para o Projeto de Segurança Alimentar a Crianças e Adolescentes com Deficiência 015 – Destinação de recursos para chamamento público destinado à seleção de proposta de Organização da Sociedade Civil 016 – Destinação de recursos para o PPCAM – Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

REDISTRIBUIÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções de 2021
	018 – Destinação de recursos para fortalecimento de Projetos e Ações para Crianças e Adolescentes que sofreram perdas parentais na Pandemia da SARS-COVID 19 020 – Destinação de recursos para que a Secretaria de Estado da Educação possa executar o projeto: Identificar as Causas para Combater o Abandono Escolar 021 – Destina recursos para o projeto “Centro Nacional de Treinamento e Formação de Atletismo. 024 – Transfere recursos para os Municípios promoverem ações para crianças e adolescentes que sofreram perdas parentais em virtude da Pandemia. 030 – Amplia os recursos destinados ao Projeto de Segurança Alimentar para Crianças e Adolescentes com Deficiência. 038 – Transfere recursos para que os Municípios invistam em ações que busquem aprimorar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos 039 – Transfere recursos para o Programa Agentes da Cidadania, programa que incentiva jovens a participarem de Centros da Juventude. 043 – Transfere recursos para os Municípios promoverem ações para crianças e adolescentes que sofreram perdas parentais em virtude da Pandemia. 049 – Resgate de recursos para o Complexo de Pediatria Oncológica do Instituto de Câncer de Londrina. 053 – Destinação de Recursos para Fortalecimento dos Núcleos de Proteção à Crianças e Adolescentes Vítimas de Crimes” 070 – Amplia recursos destinados a chamamento público para seleção de propostas de Organizações da Sociedade Civil 074 – Resgate de recursos para o projeto “Mente Sã em Corpo São” da Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente - ACRICA.
Desigualdades baseadas nas estruturas econômicas da sociedade FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Desigualdade de rendimentos FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.

REDISTRIBUIÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções de 2021
Desigualdade com relação aos mercados de trabalho FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	029 – Amplia o Programa Cartão Futuro (Repasse de Recursos visando à manutenção dos contratos de trabalho) para atender também adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa
Transferência de rendimentos FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	017 – Destinação de recursos para ações que garantam o direito à Segurança Alimentar e Nutricional de Crianças e Adolescentes do Estado do Paraná
Reorganização da divisão do trabalho FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 18 – Análise das deliberações de 2021 do CEDCA/PR quanto ao reconhecimento

RECONHECIMENTO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções de 2021
Desrespeito FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Imperialismo cultural FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Hierarquia de estatuto FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.

RECONHECIMENTO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções de 2021
Dominação cultural FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.12.	Não encontrada neste ano.
Subordinação social: impedimento da participação paritária na vida social FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.15.	Não encontrada neste ano.
Busca por reformas que buscam valorizar as identidades desrespeitadas e os produtos culturais dos grupos desrespeitados FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.12.	Não encontrada neste ano.
Busca pela paridade de participação FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.16.	Não encontrada neste ano.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 19 – Análise das deliberações de 2021 do CEDCA/PR quanto à representação

REPRESENTAÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções de 2021
Possibilidade de inclusão da comunidade formada por aqueles legitimados a fazer reivindicações recíprocas de justiça FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i> , n. 77, 2009. P.20.	073 – Aprova representantes adolescentes para participarem do Comitê de Participação de Adolescentes do Paraná – CPA.

Procedimentos que estruturam os processos públicos de contestação FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i>, n. 77, 2009. P. 20.	Não encontrada neste ano.
Termos nos quais aqueles incluídos na comunidade política expressam suas reivindicações e decidem suas disputas. FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i>, n. 77, 2009. P. 20.	Não encontrada neste ano.

Fonte: elaborado pela autora.

Assim como o ano de 2020, o ano de 2021 foi marcado pela pandemia. Uma segunda onda de transmissão se intensificou no Brasil no mês de novembro de 2020, aumentando significativamente os casos de contágio e infelizmente as taxas de mortalidade em decorrência do vírus. Se no início da pandemia as vítimas fatais eram em sua maioria idosos, a segunda onda foi mais grave e letal entre os jovens. Aproximadamente 20% dos jovens internados morreram no país em 2021. As internações na segunda onda aumentaram 59%, e a mortalidade entre pacientes internados subiu em todas as faixas etárias¹⁵³.

A continuidade do contexto da pandemia fez com que no ano de 2021 fossem publicadas 6 deliberações, que trataram de políticas redistributivas especificamente visando garantir direitos que foram em alguma medida mitigados pela pandemia.

A Deliberação nº 011 destinou mais R\$ 3.480.000,00 (três milhões e quatrocentos e oitenta mil reais) ao Projeto Segurança Alimentar, garantindo a compra de cestas básicas para famílias em situação de vulnerabilidade.

A Deliberação nº 017 dispôs sobre o projeto de transferência de renda “Comida Boa”, destinando R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais) para garantia de Segurança Alimentar e Nutricional.

A Deliberação nº 020 transferiu o total de R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais) em recursos à Secretaria de Estado da Educação, para que ela pudesse atuar no sentido de investigar as causas do abandono escolar, buscando combatê-lo.

¹⁵³ FIOCRUZ. *Boletim InfoGripe Semana Epidemiológica*. 2020. Disponível em: <http://info.gripe.fiocruz.br/>. Acesso em: 25 nov. 2022.

A Deliberação nº 024 transferiu R\$ 8.600.000,00 (oito milhões e seiscentos mil reais) para incentivo de ações nos Municípios voltadas a políticas de atendimento a crianças e adolescentes que sofreram perdas parentais em decorrência da pandemia.

A Deliberação nº 030 fez a suplementação de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) para ampliação das políticas de Segurança Alimentar.

A Deliberação nº 043 definiu os critérios para adesão dos Municípios a fim de que utilizassem recursos em ações para apoio à crianças e adolescentes que sofreram impactos pela pandemia.

No mesmo sentido do que ocorreu no ano de 2020, no ano de 2021 houve uma prevalência da atuação do CEDCA-PR em políticas redistributivas em comparação com as políticas de reconhecimento ou de representação.

4.3.4 Análise das deliberações do CEDCA/PR no ano de 2022

Por derradeiro, no último ano do recorte temporal adotado pela pesquisa, o CEDCA-PR publicou o total de 76 deliberações. O rol de documentos publicados pode ser consultado no quadro a seguir:

Quadro 20 – Lista de deliberações do CEDCA-PR em 2022

#	Numeração	Assunto
1.	001	Comissão de Avaliação das Normativas
2.	002	Atribuição da Comissão Organizadora da Conferência Estadual
3.	003	Inclusão Banco de Projetos - Sociedade Filantrópica Semear
4.	004	Inclusão Banco de Projetos - Federação de Skate do Para
5.	005	OCA - Aprovação dos objetivos norteadores - 2023
6.	006	Aprovação Saldo Fia Livre - 1º semestre de 2022
7.	007	Saldos para Obras Dease
8.	008	Remanejamento de valores entre as ações do Dease
9.	009	Recursos para as Obras da Unidade de Semiliberdade de Guarapuava
10.	010	Representantes da elaboração do Plano Decenal 2024 -2033
11.	011	Aprovação dos Recursos para as Obras do Centro da Juventudes - Paranaguá e Prudentópolis
12.	012	Indeferimento - Centro da Juventude de Guarapuava
13.	013	

		Projeto Combate a Pandemia de Cyberpornografia - SESP
14.	014	Divisão de valores do FIA
15.	015	Banco de Projetos - Projeto pelo Direito à Vida III - HPP
16.	016	Alteração da Del 52/2021 - Comitê de Participação CPA
17.	017	Comissão Eleitoral do CEDCA para Presidência
18.	018	Relatório de Prestação de Contas do FIA 2021
19.	019	Prestação de Contas FIA - com errata
20.	020	Alteração da Del 016/2021 - Aprovou o Plano de Trabalho do PPCAAM
21.	021	Alteração da Del 018/2021 - Aprovou o Incentivo Atendimento Emergencial para Crianças, Adolescentes ameaçados de morte e suas famílias no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, por meio do FIA
22.	022	Aprovação e Divulgação da Campanha Defenda-se
23.	023	Prorrogação do Projeto DNA - Fim da Dúvida
24.	024	Atualização da Comissão de Monitoramento e Avaliação - MCO
25.	025	Eleição presidência do CEDCA
26.	026	Aprovação da alteração do Plano de Trabalho do Projeto Mente Sã em Corpo São II da ACRICA
27.	027	Aprovação do Relatório do Acompanhamento do Plano Decenal de 2021
28.	028	Realização da Reunião Ampliada e Descentralizada do CEDCA/PR
29.	029	Deliberação nº 029/2022 - Aprovação proposta orçamentária FIA 2023
30.	030	Aprovação Saldo FIA LIVRE Julho 2022
31.	031	Unificação das Del Aça Caravana do Pequeno Príncipe- Enfrentamento a Violência
32.	032	Aprovação Ad Referendum
33.	033	Banco de Projetos - APAE de Fernandes Pinheiro
34.	034	Banco de Projetos - Hospital Digital - HPP
35.	035	Banco de Projetos - GERAR
36.	036	Nova Composição da Comissão Organizadora da Conferência
37.	037	Aprovação Proposta Orçamentária FIA 2023
38.	038	João Paulo II - Cidadão do Futuro - Resgate e Revogação Deliberação 072/2020
39.	039	Regulamento da XI Conferência Estadual dos Direitos da Criança e Adolescentes
40.	040	HPP Pelo Direito à Vida III - Banco de projetos - Resgate
41.	041	HPP Hospital Digital I - Banco de projetos - Inclusão
42.	042	HPP Pelo Direito à Vida III - Banco de projetos - Inclusão

43.	043	Editais 002-17 e 006-17 - Encerramento de processos falta de movimentação
44.	044	HPP Hospital Digital - Banco de Projetos - Resgate - Revogação Del. 001-21
45.	045	Atual Composição do GT OCA - CEDCA e Revogação Deliberação 063/2021
46.	046	Saldo FIA Livre - 3º trimestre de 2022
47.	047	Apoio e Fortalecimento no atendimento à primeira infância
48.	048	Comissão Eleitoral - mesa diretora CEDCA
49.	049	Destinação do recurso do FIA para a realização da XI Conferência Estadual
50.	050	Comissão de Seleção Edital 01/2021 - Alteração da Deliberação 077/2021
51.	051	Aporte de recursos para a construção dos CTs
52.	052	Alteração da Deliberação 39/2022
53.	053	Aprovação do Ad Referendum 02/2022
54.	054	Aprova o Projeto Karate II - DEASE
55.	055	Aprova o Projeto Movimento e Arte - DEASE
56.	056	Reparos e Reformas dos Centros da Juventude
57.	057	Presidência e Vice-presidência 2022-2023
58.	058	Parecer Único nas prestações de contas dos repasses Fundo a Fundo
59.	059	Aprova a parametrização dos Prazo para a execução dos recursos Fundo a Fundo
60.	060	AAHC - DEDICA - Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente 19-20 - Banco de Projetos - Resgate
61.	061	Recomposição da Comissão de Monitoramento e Avaliação
62.	062	Calendário das Reuniões 2023
63.	063	Recomposição das Câmaras e Comissões do CEDCA 2022-2023
64.	064	Indicações Adolescentes CPA 2023-2024
65.	065	Comissão de Análise do Projeto Apoio a Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
66.	066	Prorrogação de prazo para adesão a Deliberação 047/2022
67.	067	SEJUF/DEASE - Aproximando Famílias - Continuidade
68.	068	Liga Paranaense de Combate ao Câncer - Pela Vida da Criança- Banco de Projetos - Resgate
69.	069	GERAR - Aprova II - Banco de Projetos - Inclusão
70.	070	Instituto de Câncer de Londrina - Banco de Projetos - Inclusão
71.	071	Projeto para contratação de empresa CPA-PR

72.	072	Assinatura do Ato GT Protetivo e do Ato Socioeducativo
73.	078	Incentivo Apoio a Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente por meio de acesso aos Produtos de Higiene Íntima
74.	079	Alteração da Deliberação 50/2017 - Viabilidade do Fundo a Fundo e outras providências
75.	080	Parques Acessíveis para crianças e adolescentes com deficiência
76.	081	Reformulação do Projeto de Formação Continuada dos Servidores do Sistema Socioeducativo

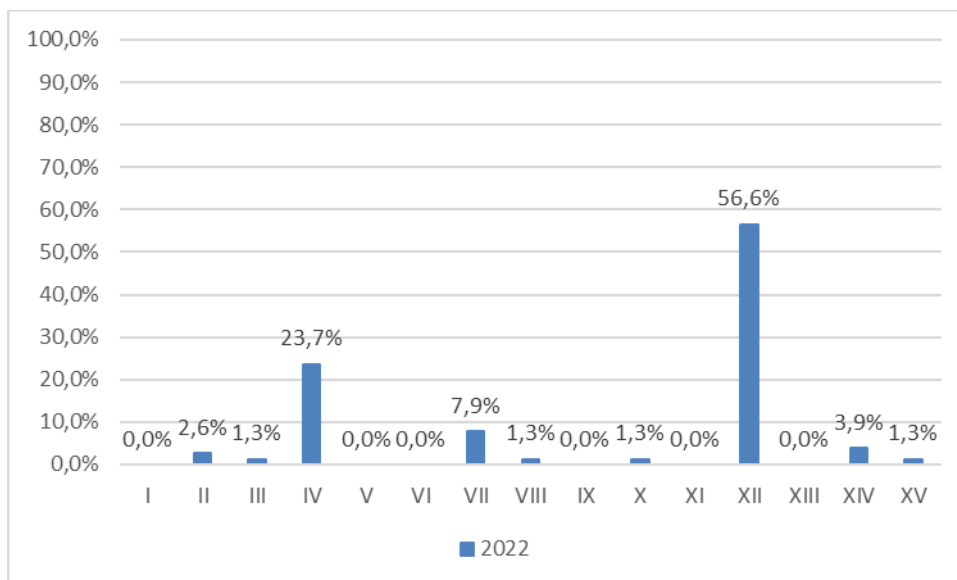
Fonte: elaborado pela autora.

Observando as competências regimentais, é possível notar, pela primeira vez no período de recorte, o decréscimo na frequência do inciso XII (gerir o fundo), reduzido para 56,6%. Esse percentual não é o mínimo ao longo dos anos estudados – em 2019, foi de 55,3% –, porém marca a primeira queda, que é relativamente expressiva. Situação semelhante ocorreu com o inciso IV (controlar a execução), que diminuiu com relação ao ano anterior, chegando a 23,7%.

Tais reduções foram acompanhadas de maior diversidade no uso de competências do Regimento Interno. Potencialmente como reflexos de uma suavização da pandemia, o inciso VII (incentivar eventos, estudos e pesquisas) voltou a aparecer, após um ano sem qualquer ocorrência, marcando 7,9%, enquanto o inciso XIV (emitir orientações) caiu para 3,9%.

O inciso II (acompanhar propostas orçamentárias) novamente ficou próximo a 2,0%, mantendo-se relativamente regular ao longo de todos os anos. Pela primeira vez, houve uma deliberação fundamentada no inciso VIII (promover intercâmbio), em uma deliberação na qual o Conselho assinou e ratificou dois atos interinstitucionais, registrando 1,3%. Com esse mesmo percentual ficaram os incisos III (deliberar prioridades), X (aprovar o cadastramento) e XV (propor publicações), como consta do seguinte gráfico:

Gráfico 14 – Competências regimentais das deliberações do CEDCA-PR de 2022

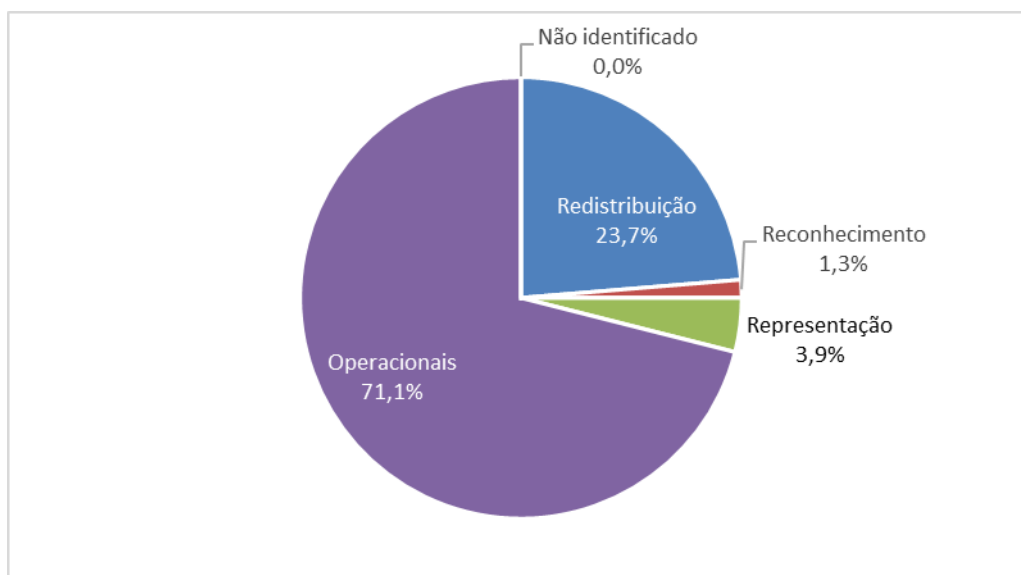


Fonte: elaborado pela autora.

Do total de 76 deliberações, publicadas pelo CEDCA-PR em 2022, 54 trataram de questões operacionais, o que representa 71,1%. Trata-se de uma redução, comparando com 2021, mas em nível ainda superior a 2020.

Com relação às demais, todas puderam ser enquadradas nas três escalas de justiça que foram divididas as tabelas, havendo, como nos anos anteriores, a prevalência de políticas de caráter redistributivo – que se manteve estável, com 23,7%, enquanto o reconhecimento marcou 1,3% e a representação, 3,9%. Não houve deliberações não identificadas nesse ano, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 15 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2022



Fonte: elaborado pela autora.

O ano de 2022 marcou o retorno quase que integral das atividades presenciais, com a estabilização da pandemia, o que fez com que a maioria dos Estados, a exemplo do Paraná, decretasse o fim da situação de calamidade pública, tratando a emergência de saúde agora com o status de endemia.

Se por um lado houve a diminuição do número de mortes em decorrência do coronavírus, se comparado com os anos anteriores, as sequelas da pandemia, especialmente nos grupos vulneráveis como as crianças e adolescentes, puderam ser percebidas ao longo do ano, fazendo com que algumas das políticas emergenciais fossem prorrogadas, pois ainda se percebeu a necessidade de lidar com questões que afetaram intimamente a saúde física e mental das crianças e adolescentes do Estado do Paraná.

Demonstrando quais características foram observadas em cada unidade de análise, o quadro abaixo lista as resoluções e as respectivas categorias identificadas:

Quadro 21 – Análise das deliberações de 2022 do CEDCA/PR quanto à redistribuição

REDISTRIBUIÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2022
Preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva: pobreza, exploração, desigualdades. FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i>, v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	09 – Destina recursos para as Obras da Unidade de Semiliberdade de Guarapuava 11 – Aprova recursos para as Obras do Centro da Juventude de Paranaguá e Prudentópolis 013 – Destina recursos ao Projeto “Combate a Pandemia de Cyberpornografia – Fim da Impunidade” 21- Aprova recursos para atendimento emergencial à crianças e adolescentes ameaçados de morte. 22- Destina recursos para a campanha Defenda-se (Campanha contra violência e abuso sexual) 038 – Resgate de recursos arrecadados pela Entidade Centro de Educação João Paulo II 40 – Resgate de recursos arrecadados pelo Hospital Pequeno Príncipe 041 – Banco de Projetos Hospital Pequeno Príncipe 44 - Resgate de recursos arrecadados pelo Hospital Pequeno Príncipe 47 – Destina recursos para Projetos de Apoio e Fortalecimento às famílias com gestantes e/ou crianças de 0 a 6 anos.

REDISTRIBUIÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2022
	51 – Destina recursos para construção de Conselhos Tutelares 52 – Destina recursos para o projeto Karatê II, do Departamento de Atendimento Socioeducativo – DEASE 53 – Destina recursos para o projeto Movimento e Arte do Departamento de Atendimento Socioeducativo – DEASE 60- Resgate de Recursos AAHC - DEDICA - Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente 67- Destina recursos ao Projeto Aproximando Famílias 68 – Resgate de Recursos da Liga Paranaense de Combate ao Câncer 78 – Incentivo à Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente por meio de acesso aos Produtos de Higiene íntima 80 – Destina recursos para a aquisição de Parques Acessíveis para crianças e Adolescentes com deficiência.
Desigualdades baseadas nas estruturas econômicas da sociedade FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Desigualdade de rendimentos FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Desigualdade com relação aos mercados de trabalho FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Transferência de rendimentos FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Reorganização da divisão do trabalho FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista</i>	Não encontrada neste ano.

REDISTRIBUIÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2022
<i>Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 22 – Análise das deliberações de 2022 do CEDCA/PR quanto ao reconhecimento

RECONHECIMENTO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2022
Desrespeito FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Imperialismo cultural FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Hierarquia de estatuto FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p. 11.	Não encontrada neste ano.
Dominação cultural FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.12.	Não encontrada neste ano.
Subordinação social: impedimento da participação paritária na vida social FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.15.	Não encontrada neste ano.
Busca por reformas que buscam valorizar as identidades	23 – Prorrogação do Projeto DNA fim da dúvida

RECONHECIMENTO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2022
desrespeitadas e os produtos culturais dos grupos desrespeitados FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.12.	
Busca pela paridade de participação FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , v. 63, p. 7-20, out. 2002, p.16.	Não encontrada neste ano.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 23 – Análise das deliberações de 2022 do CEDCA/PR quanto à representação

REPRESENTAÇÃO Preocupações identificadas na teoria de Nancy Fraser.	Resoluções do ano de 2022
Possibilidade de inclusão da comunidade formada por aqueles legitimados a fazer reivindicações recíprocas de justiça FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i> , n. 77, 2009. p.20.	39 – Delibera sobre o regulamento da XI Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente 49 – Destina recursos para realização da XI Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente 64 – Indica adolescentes para participarem das ações do CEDCA-PR.
Procedimentos que estruturam os processos públicos de contestação FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i> , n. 77, 2009. p. 20.	Não encontrada neste ano.
Termos nos quais aqueles incluídos na comunidade política expressam suas reivindicações e decidem suas disputas. FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. <i>Lua Nova: Revista de Cultura e Política</i> , n. 77, 2009. p. 20.	Não encontrada neste ano.

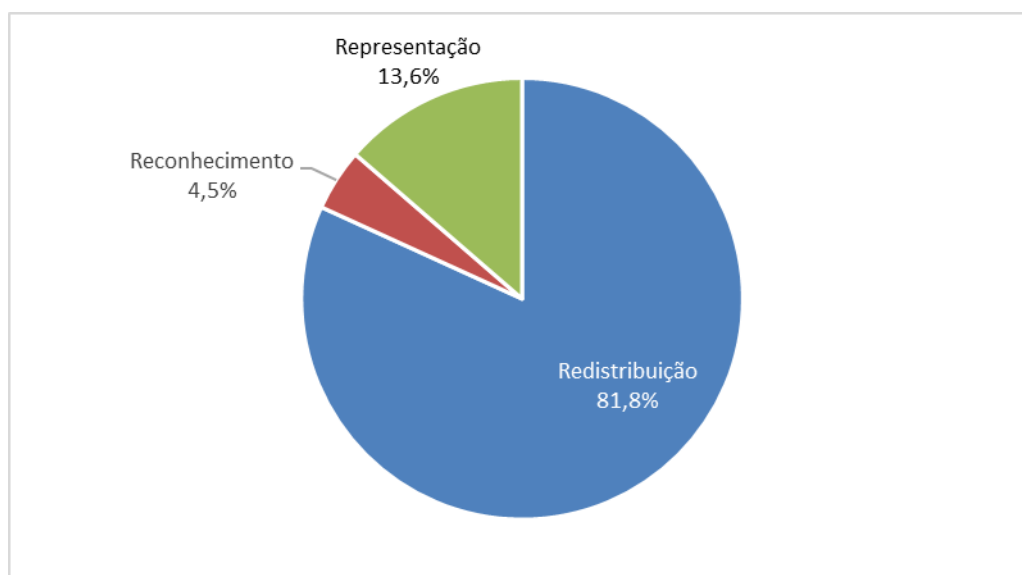
Fonte: elaborado pela autora.

A análise das políticas deliberadas pelo CEDCA-PR no ano de 2022 demonstra uma mudança com relação às deliberações dos anos de 2020 e 2021, sinalizando um retorno ao que se convencionou chamar de “novo normal”, momento de reaproximação, convívio e retorno de atividades presenciais.

Esse novo momento fez com que no ano de 2022 fossem deliberadas novamente políticas de incentivo a atividades de fortalecimento de vínculos, deliberações sobre a próxima Conferência Estadual a ser realizada no ano de 2023, ou seja, o retorno a atividades que eram pauta do CEDCA-PR nos anos anteriores à pandemia, sem no entanto, deixar à margem as políticas que seguem atuando nas sequelas decorrentes da pandemia.

Com efeito, embora a redistribuição tenha se mantido elevada, apesar da queda em comparação ao ano anterior, com 81,8%, o ano de 2022 marcou o maior percentual no âmbito da representação, que chegou a 13,6%, enquanto o reconhecimento apareceu em 4,5% das deliberações que contemplaram a teoria de justiça de Nancy Fraser:

Gráfico 16 – Escalas de justiça das deliberações do CEDCA-PR de 2022, excluindo operacionais e não identificadas



Fonte: elaborado pela autora.

Além dos temas já tratados em anos anteriores pelo CEDCA-PR, destaca-se no ano de 2022, a Deliberação nº 78/2022, que trata de uma política redistributiva amplamente discutida na atualidade, ligada à pauta da dignidade menstrual, entendida como a necessidade da garantia

de dignidade – no caso da política elaborada pelo CEDCA-PR, por meio de produtos de higiene, para as pessoas que menstruam.

O dinamismo da atuação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná demonstra sua capacidade de atuar na garantia dos direitos das crianças e do adolescente, identificando-se deliberações que contemplam as três escalas da teoria de justiça – o que apenas havia ocorrido em 2019, antes da pandemia. Isso ficou ainda mais claro pelo fato inusitado de a pesquisa abordar um período tão particular, como os anos afetados por calamidade pública, podendo-se observar como a instituição alterou sua pauta para deliberar questões emergenciais, tais como políticas de transferência de renda, de distribuição de cestas básicas para garantir Segurança Alimentar, dentre outras medidas adotadas no período.

No mesmo sentido, ao se encerrar o estado de calamidade pública, percebe-se que o Conselho faz o movimento de retornar às pautas que ficaram pausadas em decorrência da pandemia, bem como de atuar em novas políticas, como a questão da dignidade menstrual, pauta que vem ocupando um lugar de destaque e que será abordada também no Estado do Paraná, por meio do CEDCA-PR.

Conhecidos os dados gerados por meio da análise de conteúdo das unidades de análise elencadas na última etapa do estudo de caso, tem-se o subsídio empírico para a realização de inferências no âmbito da generalização analítica, como leciona Maíra Rocha Machado, tornando-se possível a formulação de proposições-teóricas amparadas na empiria¹⁵⁴.

5 RESULTADOS E PROPOSIÇÕES

O presente capítulo é dedicado a análise dos resultados encontrados com base na comparação entre o Regimento Interno e as deliberações do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná, e o que Nancy Fraser apresenta como características que integram os conceitos de reconhecimento, redistribuição e participação.

Para isso, é necessário retomar neste momento o problema e a hipótese apresentados inicialmente.

A pesquisa delineou como tema-problema compreender se o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná (CEDCA-PR), instituição paritária de participação social, atua em prol do reconhecimento, da redistribuição e da representação,

¹⁵⁴ MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 385.

podendo ser reconhecido como canal apto a contemplar a tríade da teoria da justiça descrita por Nancy Fraser.

Partindo dessa lacuna apontada na teoria de Fraser sobre os canais que poderiam transformar as demandas dos contrapúblicos subalternos em políticas, a hipótese apresentada é que o CEDCA-PR pode ser considerado como possível canal que, atuando em prol da redistribuição, do reconhecimento e da representação, tem a capacidade de transformar as demandas em políticas, possibilitando a paridade de participação e consequentemente contemplando a teoria da justiça de Nancy Fraser.

Assim, se passará a apresentar a análise detalhada da atuação dos CEDCA-PR em cada uma das três escalas de justiça trazidas por Nancy Fraser, obtidos a partir do estudo de 345 deliberações desse órgão, proferidas ao longo de quatro anos.

5.1 Atuação do CEDCA-PR em prol da redistribuição

A análise das deliberações do CEDCA-PR permitiu observar que a redistribuição é um dos principais aspectos da teoria de justiça de Nancy Fraser contemplados pela atuação do órgão responsável pela condução das políticas públicas no Estado analisado. No âmbito dessa escala de justiça, preocupações tradicionais, como o enfrentamento à pobreza, à exploração e às desigualdades, representam a característica mais identificada.

Parte significativa das deliberações categorizadas como redistribuição teve, como fundamento de competência regimental, o dispositivo que garante ao Conselho o direito de gerir seu fundo. Com efeito, a existência de um fundo próprio a um Conselho de Política Pública lhe garante certa autonomia para decidir sobre os planos de aplicação, o que viabiliza deliberações de caráter redistributivo.

Sobre essa autonomia, Marcelo Feijó Martins *et al.*, em análise exploratória sobre Conselhos de Políticas Públicas municipais, identificaram, por meio de entrevistas com gestores públicos, que “descentralização [por meio da constituição de um fundo] contribui para o desenvolvimento local”¹⁵⁵. Embora os entrevistados estivessem em um contexto de municipalização, é certo que há determinado nível de localidade intermediária na esfera estadual, que não se verifica na extrapolação para o nível federal. Logo, o fato de o CEDCA-

¹⁵⁵ MARTINS, Marcelo Feijó, *et. al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 59, n. 2, p. 151-185, Abr/Jun 2008, p. 172.

PR ter sob sua gestão (por previsão legal) o Fundo Estadual para a Infância e Adolescência – FIA certamente influenciou no conteúdo das deliberações do órgão.

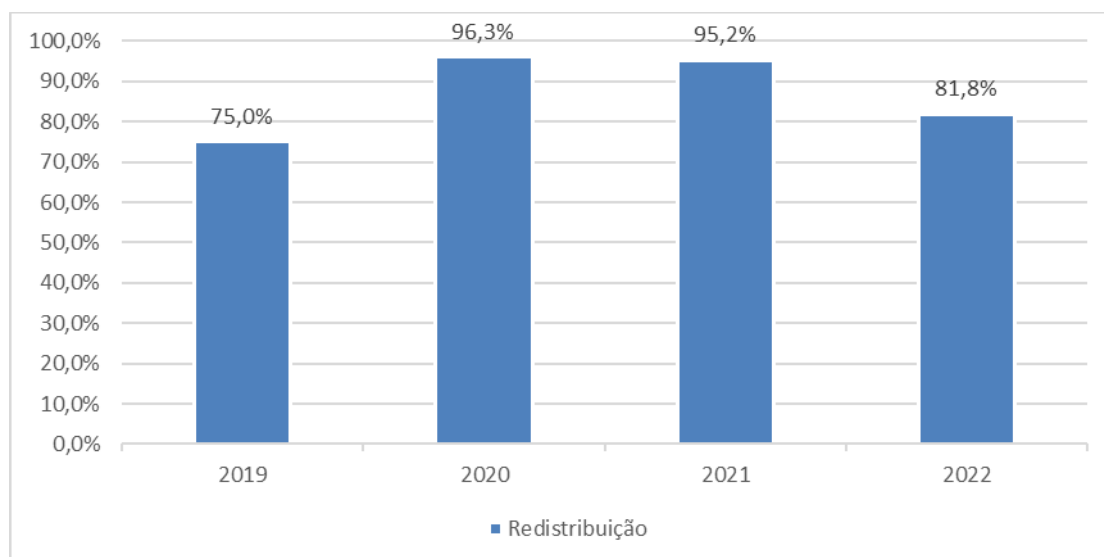
A existência de um fundo, destacado do orçamento do ente federativo com aprovação do Poder Legislativo, também pode significar que o Conselho de Políticas Públicas deverá concentrar suas atividades no zelo por um adequado uso desses recursos. A análise de conteúdo revela que o CEDCA-PR dedicou a maior parte de suas deliberações para decisões de caráter operacional, que não cuidavam diretamente da implementação de políticas públicas.

Apesar de esse não ter sido o foco da pesquisa, é possível suscitar a hipótese de que, da autonomia proveniente do fundo surge, também, certo engessamento burocrático, justamente por se agravar a responsabilidade dos integrantes do Conselho quanto à observância dos princípios que regem a Administração Pública.

Especificamente no contexto da pandemia de COVID-19, a função redistributiva do CEDCA-PR ficou ainda mais latente, acentuando-se os percentuais de deliberações contemplando essa dimensão da tríade de justiça de Nancy Fraser. Embora isso certamente possa ser algo próprio da realidade do Estado do Paraná, é razoável inferir que quaisquer Conselhos de Políticas Públicas, de caráter deliberativo e com fundo próprio, poderiam tomar medidas redistributivas emergenciais em um cenário de calamidade pública, justamente pela possibilidade que esses órgãos têm de atender a demandas das camadas mais vulnerabilizadas do meio social.

Uma vez estabilizado o cenário pandêmico, foi possível constatar uma redução das deliberações de redistribuição – que, não obstante, continuaram em percentual elevado e majoritário, com relação às demais escalas de justiça:

Gráfico 17 – Redistribuição nas deliberações do CEDCA-PR, de 2019 a 2022



Fonte: elaborado pela autora.

Logo, a pesquisa pôde constatar que não somente o CEDCA-PR é capaz de atuar em benefício da redistribuição, como há um imenso potencial para o desenvolvimento desse pilar de justiça, o qual inclusive tem a capacidade de se fortalecer durante os tempos mais adversos – a exemplo de uma situação de calamidade pública.

Sobre a ênfase dada ao caráter redistributivo, é razoável conceber que o dever de administrar um fundo público concentra os esforços do órgão nessa seara (talvez em segundo lugar, ficando em primeiro o caráter operacional, como observado), mas não se pode esquecer que nem toda deliberação de alocação de recursos financeiros pode ser considerada redistributiva. A aprovação de projetos com outros escopos pode, perfeitamente, levar ao enquadramento do ato deliberativo às outras categorias da teoria de justiça de Nancy Fraser, e isso inclusive foi algo observado pela pesquisa conduzida.

A metodologia aplicada não teve como objetivo avaliar se determinada escala de justiça deveria ser priorizada em detrimento das outras – algo que, inclusive, pode variar muito de acordo com características sociodemográficas do público atendido pelo Conselho de Políticas Públicas em questão.

De todo modo, no que concerne ao teste da hipótese, o trabalho tem subsídios suficientes para confirmar que o CEDCA-PR, enquanto Conselho de Política Pública, pode desempenhar a função redistributiva, tal como descrita pela teoria de referência.

5.2 Atuação do CEDCA-PR em prol do reconhecimento

Se Nancy Fraser identifica uma mudança de paradigma, no contexto de globalização pós-fordista, em que demandas por reconhecimento ganham protagonismo, inclusive pondo em risco a necessária redistribuição, a pesquisa desenvolvida encontrou uma realidade mais alinhada ao panorama anterior. Ao menos no caso particular do CEDCA-PR, o reconhecimento ficou significativamente aquém da redistribuição.

Contudo, isso não significa que houve uma falha na garantia desse pilar da tríade de justiça. O que a pesquisa pode afirmar é apenas a existência de deliberações preocupadas especificamente com o reconhecimento e, portanto, a afirmação de identidades marginalizadas.

Assim, se constata que o CEDCA-PR também tem a capacidade de produzir atos normativos particularmente elaborados para assegurar o reconhecimento, conforme definido por Nancy Fraser.

Os percentuais observados inferiores à redistribuição podem ter múltiplas explicações. Além de uma primeira, calcada na noção de priorização de uma escala de justiça sobre a outra, é plausível que o órgão promova o reconhecimento por outros meios, que não as deliberações. Apesar de, na essência, a produção de deliberações ser a atividade principal de um órgão deliberativo, não se pode admitir que a concretude de sua atuação se esgota nessa função.

A título de exemplificação, é possível mencionar certas deliberações que não foram classificadas como características de reconhecimento, mas que sem dúvidas podem contribuir diretamente para assegurar esse elemento de justiça – tais como as deliberações categorizadas como “representação”, responsáveis por organizar a Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – evento no qual o reconhecimento de identidades e comunidades é um assunto recorrente.

Ao representar o público da política pública em um evento, seja ele popular, científico ou político, os membros de um Conselho de Políticas Públicas podem proferir discursos, lecionar palestras, propor intervenções e praticar toda uma miríade de atos focados no reconhecimento – sem que isso seja objeto de deliberações internas ao órgão.

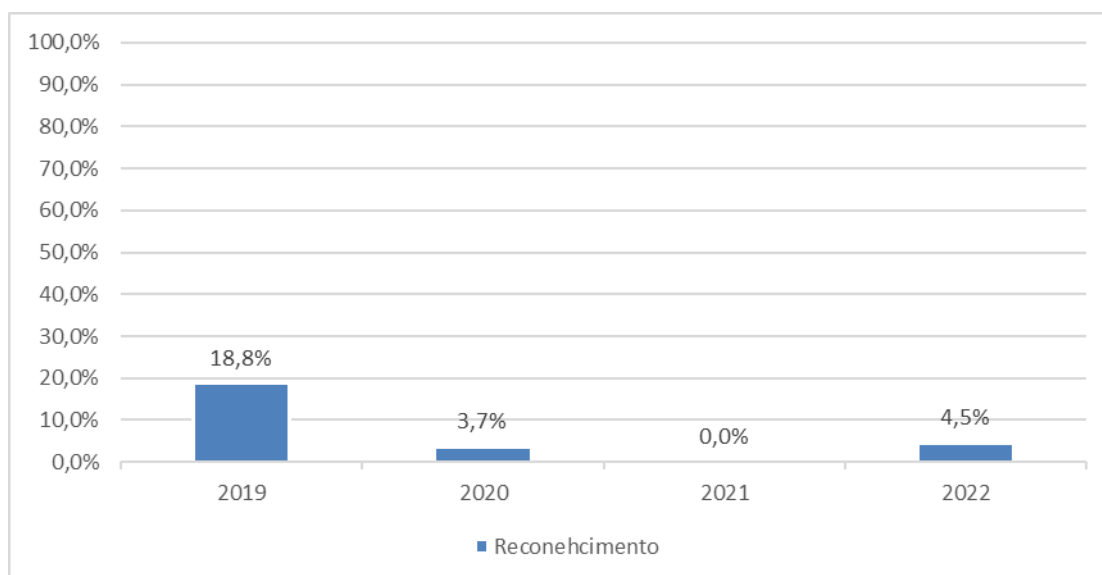
Esse é um ponto que, inclusive, merece atenção por parte dos Conselhos. A análise do Regimento Interno do CEDCA-PR revelou uma preocupação especial com a garantia de relevância para as deliberações e as resoluções do órgão. Sendo assim, praticar um ato deliberativo pode ser uma forma de dar um peso maior a determinada política pública, de modo que seria recomendado proteger esse tipo de prioridade pela produção deliberativa.

A identificação de deliberações do CEDCA-PR que versam exclusivamente sobre reconhecimento mostra que é possível tutelar esse aspecto da tríade de justiça a partir da atuação institucional-formal dos Conselhos de Políticas Públicas. O nível de institucionalização e de

formalização a ser adotado para cada Conselho, de acordo com a área de atuação e o programa de políticas endossado, certamente é variável.

Outra descoberta relevante da pesquisa é o fato de que, durante a pandemia de COVID-19, o reconhecimento foi substancialmente deixado em segundo plano. O gráfico abaixo contém os percentuais dos quatro anos avaliados pela pesquisa:

Gráfico 18 – Reconhecimento nas deliberações do CEDCA-PR, de 2019 a 2022



Fonte: elaborado pela autora.

Não há dúvidas de que a priorização de medidas redistributivas emergenciais foi uma realidade constatada. Todavia, o estudo não pode deixar de ressaltar que outros fatores podem ter influenciado esses percentuais – notou-se um nítido deslocamento do reconhecimento para representação no período analisado, o que pode significar que essas duas escalas de justiça estão mais sujeitas a sofrer os efeitos de mudanças de gestão, por exemplo, ou de outras intercorrências temporárias/transitórias.

No que concerne ao teste de hipótese, também se confirma que os CEDCA-PR pode atuar em prol do reconhecimento, produzindo atos normativos que se ocupam das preocupações de Nancy Fraser ligadas a esse conceito característico dos novos tempos – e que a autora até teme e adverte que não pode ofuscar a redistribuição. Ao menos na realidade particular do estudo de caso desenvolvido, esse risco não foi constatado.

5.3 Atuação do CEDCA-PR em prol da representação

Por fim, resta discutir o terceiro elemento que forma a tríade de justiça de Nancy Fraser, o último conceito a ser integrado à teoria da autora: a representação. Ela está diretamente ligada à paridade de participação e a necessidade de garantir o processo público de enfrentamento, de modo a viabilizar reivindicações amparadas na redistribuição e/ou no reconhecimento.

Na análise de conteúdo elaborada, porém, a representação apareceu de forma ainda mais tímida do que o reconhecimento, por vezes superando este segundo conceito, porém sempre ficando à sombra do protagonismo da redistribuição.

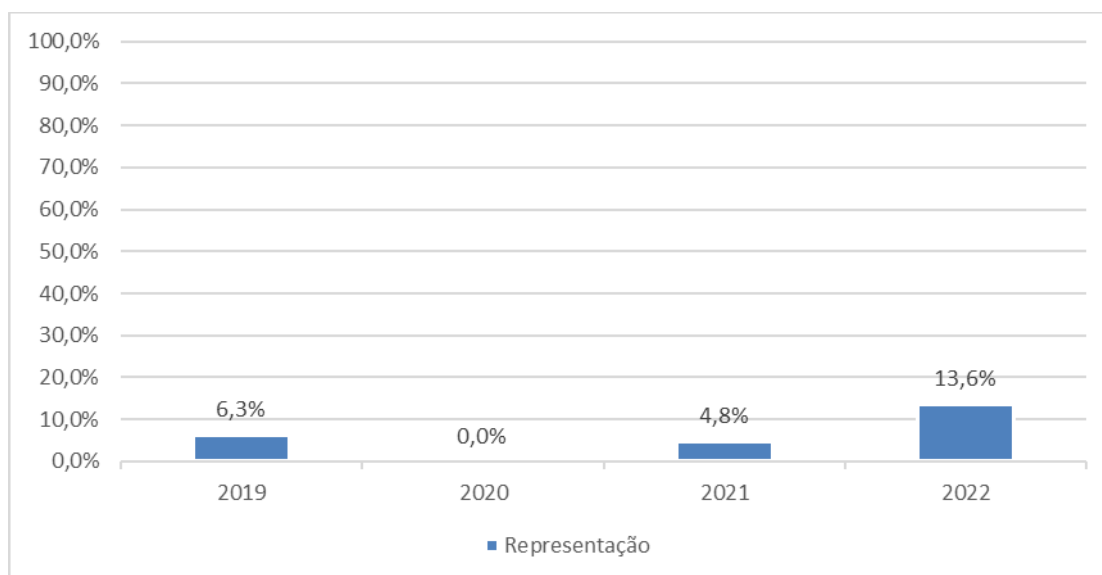
As deliberações em que se pode observar características da representação eram, na sua maior parte, nomeações de representantes para eventos. Portanto, eram deliberações institucionais-formais em que o CEDCA-PR legitima membros do Conselho – de um órgão fracionário ou participantes sem direito a voto, como adolescentes – a atuar em nome da instituição, resguardando o direito político de expressar reivindicações perante terceiros.

É necessário ter uma particularidade em mente: por definição, os próprios Conselhos de Políticas Públicas são órgãos representativos da sociedade civil, que na sua essência se dedicam a proteger o princípio da paridade de participação. Fato que fica ainda mais evidente em conselhos de organização paritária, como é o caso do CEDCA-PR.

Desse modo, ainda que as deliberações não veiculem diretamente políticas públicas de representação, em alguma medida a própria existência e o funcionamento do Conselho resguardam essa dimensão da teoria de justiça de Nancy Fraser.

Feitas essas considerações, é necessário reconhecer que, no que tange às deliberações, a representação foi bem residual, e apresentou a peculiaridade de se alternar com o reconhecimento na disputa do espaço não ocupado pela redistribuição. O gráfico abaixo revela que a representação foi inferior ao reconhecimento em 2019 e 2020 e superior em 2021 e 2022:

Gráfico 19 – Representação nas deliberações do CEDCA-PR, de 2019 a 2022



Fonte: elaborado pela autora.

O efeito observado também pode decorrer de variáveis não analisadas – como os responsáveis pela gestão do Conselho em cada ano, ou impactos da pandemia na realização de eventos, que tipicamente resultavam em deliberações marcadas pela representação.

Assim como ocorre no reconhecimento, porém, não se pode refutar que o CEDCA-PR consegue atuar em benefício da representação, mesmo sob uma perspectiva institucional-formal deliberativa. Com isso, verifica-se que esse órgão é um canal apto a desenvolver a tríade de justiça de Nancy Fraser, confirmando a hipótese suscitada.

5.4 Sugestões de atuação

Na semana em que a conclusão deste trabalho é escrita, um relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, divulgou uma pesquisa intitulada “*As múltiplas Dimensões da Pobreza na Infância e na Adolescência no Brasil*”. De acordo com os dados trazidos pela pesquisa, há, no Brasil, 32 milhões de crianças e adolescente vivendo em situação denominada de pobreza multidimensional, entendida como a pobreza em múltiplas dimensões, como: renda, educação, trabalho infantil, moradia, água, saneamento e informação.

Dentre as ações necessárias para que haja uma mudança neste cenário, o UNICEF recomenda nove ações principais, sendo a primeira delas: 1) Priorizar investimentos em políticas sociais. Essa primeira diretriz é seguida por outras ações, como: 2) Ampliar a oferta de serviços e benefícios às crianças e adolescentes mais vulneráveis; 3) Fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente; 4) Implementar medições e monitoramento

das diferentes dimensões da pobreza e suas privações por um órgão oficial do Estado; 5) Promover a segurança alimentar e nutricional de gestantes, crianças e adolescentes, garantindo a eles o direito humano à alimentação adequada e reduzindo o impacto da fome e da má nutrição nas famílias mais empobrecidas; 6) Implantar com urgência políticas de busca ativa escolar e retomada da aprendizagem, em especial da alfabetização; 7) Priorizar, no âmbito das respectivas esferas de gestão, a agenda de água e saneamento para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas; 8) Implementar formas de identificar precocemente as famílias vulneráveis a violências, incluindo trabalho infantil; 9) Promover e fortalecer oportunidades no ambiente escolar e na transição de adolescentes para o mercado de trabalho.

Conforme se observa pelas ações sugeridas pelo UNICEF, as políticas públicas estão presentes na maioria das estratégias que visam reduzir injustiças e exclusão social, sendo as pesquisas nessa área fundamentais para o acompanhamento desse tema que é uma discussão perene e que necessita de constante aprimoramento.

Uma vez testada a hipótese da pesquisa e confirmado que o CEDCA-PR é capaz de contemplar a teoria de justiça descrita por Nancy Fraser, desenvolvendo políticas públicas que promovem a redistribuição, o reconhecimento e a representação enquanto instituição participativa, torna-se possível realizar algumas proposições para orientar a atuação desse órgão, no intuito de efetivamente concretizar a tríade defendida pela autora de referência deste estudo.

Uma primeira sugestão, porém, estaria mais relacionada à atividade de monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidas: seria interessante que o Conselho se dedicasse a produzir e disponibilizar informações empíricas sobre suas respectivas atuações, permitindo o acompanhamento permanente pela sociedade, pelos órgãos fiscalizadores e pela comunidade acadêmica, assim como pelo próprio Conselho, que certamente se beneficiaria da existência desses dados organizados.

Tomando um exemplo de como isso poderia ser concretizado, o CEDCA-PR poderia estabelecer, no próprio Regimento Interno, a atribuição a um órgão fracionário (como a Secretária Executiva) de alimentar bases de dados públicas com informações relacionadas às atividades realizadas – contendo tantas variáveis quanto as que forem possíveis registrar: tema/assunto da deliberação; linha do plano de atuação contemplada; fase em que se encontra a política pública, de acordo com o ciclo de etapas de desenvolvimento; relator responsável; data de votação; data de publicação; quantidade de valores repassados, se envolver repasses do FIA; qual rubrica do fundo foi utilizada; sem prejuízo de outras informações.

Especificamente sobre o tema ou o assunto da deliberação, o CONANDA poderia editar tabelas de categorias padronizadas a serem utilizadas em todo o território nacional, da maneira como o Conselho Nacional de Justiça faz com as classes e os assuntos processuais, por exemplo.

Com o aprimoramento desses bancos de dados e a realização de estudos frequentes sobre as atividades desenvolvidas pelo Conselho, eventualmente seria possível integrar esses dados com o complexo processo de avaliação de efetividade das políticas públicas – que, apesar de não ser simples, é extremamente necessário¹⁵⁶.

Outra prática que teria utilidade para a produção de conhecimento constante sobre a atuação de Conselhos de Políticas Públicas seria fazer constar, no preâmbulo das deliberações, o inciso de competência do Regimento Interno que embasou aquele ato.

Trata-se de uma adaptação do comando previsto no artigo 6º da Lei Complementar nº 95/1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis (entre outras matérias), dispositivo cuja redação determina que o preâmbulo indicará a base legal para a prática do ato. Assim, cumprindo a obrigação de sempre fazer esse registro, o Conselho teria mais uma variável importante para acrescentar à sua base de dados.

Essa providência permitiria análises como, por exemplo, a de identificar quais competências regimentais estão sendo pouco exercidas e quais estão sendo o foco do Conselho – informação que pode subsidiar duas frentes de ação, opostas e complementares: a de permitir a adequação das determinações do Regimento Interno à realidade prática de atuação do Conselho; e a de permitir a adequação da realidade prática de atuação do Conselho às determinações do Regimento Interno.

Por fim, partindo da premissa de que o CEDCA-PR é capaz de contemplar a redistribuição, o reconhecimento e a representação, fato constatado por este trabalho, uma sugestão diretamente ligada à condução justa de políticas públicas seria que esse órgão planejassem sua atuação de acordo com as preocupações de cada escala de justiça trabalhada por Nancy Fraser.

Os planejamentos do Conselho poderiam incluir linhas de atuação baseadas nessas três categorias (sem perder de vista que uma mesma política pública pode contemplar mais de uma delas), de modo que o órgão mantenha o compromisso constante de garantir o princípio da paridade de participação em sua compreensão mais elevada, conjugando o enfrentamento de desigualdades, a preservação de identidades e a vocalização de demandas.

¹⁵⁶ SECHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 70.

Com isso, haveria menos margem para que circunstâncias transitórias prejudicassem a atuação do Conselho em alguma das três frentes – embora, no estudo empírico ora realizado, esse fenômeno foi observado em um contexto excepcional de calamidade pública, o que certamente justificaria uma reorganização extraordinária e emergencial, como visto na prática.

Ainda assim, a consciência sobre diretrizes a serem seguidas quanto à existência de linhas bem demarcadas de atuação, focadas na redistribuição, no reconhecimento e na representação, seria um ótimo incentivo para que, mesmo em tempos atípicos e em situações extremas, um mínimo de cada pilar da tríade de justiça de Nancy Fraser pudesse ser resguardado, no que concerne à atuação concreta do CEDCA-PR.

Feitas essas ponderações, proposições de cunho teórico-sugestivo calcadas na pesquisa empírica conduzida, e uma vez atingidos satisfatoriamente os objetivos do presente trabalho, cumpre, à guisa de conclusão, apresentar as considerações finais da tese, que serão abordadas no capítulo seguinte.

CONCLUSÃO

As preocupações com a (in)justiça e a exclusão social foram a motivação para o desenvolver desta pesquisa, cujo relato se deu em forma da presente tese. O interesse pelo tema orientou a escolha do referencial teórico e de toda a metodologia utilizada desde o delineamento do problema até o efetivo teste da hipótese aventada.

A busca por realizar uma pesquisa que pudesse ter afinidade com as questões contemporâneas relacionadas à injustiça e à exclusão social levou a autora da presente tese a eleger como principal referencial teórico a filósofa Nancy Fraser. Assim, buscou-se apresentar a teoria da justiça delineada pela autora.

Para Nancy Fraser, uma teoria social crítica da justiça delimita seus conceitos de acordo com os objetivos e as atividades dos movimentos sociais de sua época, ou seja, para que uma teoria possa ser considerada como crítica, ela deve elucidar as lutas e os desejos da sociedade no momento em que aquela teoria será apresentada. Fraser busca uma construção teórica que seja capaz de diminuir desigualdades, desenvolvendo uma teoria social da justiça.

A preocupação da autora, no momento do desenvolvimento de sua teoria no final do século XX, era a sobreposição das lutas por reconhecimento cultural em detrimento das lutas por redistribuição, que vinham sendo a principal pauta dos movimentos sociais até o momento. A polarização que foi sendo projetada entre esses dois paradigmas, redistribuição *versus* reconhecimento, era a principal preocupação da filósofa norte-americana.

Para Fraser, existem nas sociedades dois tipos de injustiça, a econômica, relacionada a estrutura político-econômica da sociedade, e a cultural, vinculada aos padrões sociais e culturais. Para as injustiças econômicas os remédios demandariam alguma reestruturação político-econômica, como políticas de redistribuição, já as injustiças culturais demandariam remédios que envolvessem mudança cultural ou simbólica.

Nesta construção teórica, Fraser debate com vários autores importantes para a teoria crítica, entre eles Habermas, a quem a autora critica o afastamento de sua teoria com a realidade e as lutas sociais da época, e Honneth, com quem a autora discute diretamente o dilema redistribuição *versus* reconhecimento.

Fraser se posiciona no sentido de que existe uma falsa antítese entre redistribuição e reconhecimento, pois, para a autora, a fim de que o ideal de justiça seja alcançado estes conceitos não podem se excluir, mas atuar em conjunto. Assim, em um primeiro momento desenha uma teoria bidimensional de justiça.

Posteriormente, Fraser reconhece a necessidade de inserir uma nova dimensão à sua teoria da justiça, definindo o que a filósofa denomina uma terceira escala de justiça, que é a representação. Esta terceira escala de justiça está ligada à necessidade de arranjos que permitam a todos os membros da sociedade que possam interagir como pares. Assim, a autora define que uma teoria social da justiça deve ser composta por estas três escalas de justiça: redistribuição, reconhecimento e representação, o que Fraser chama em alguns momentos de princípio da paridade de participação.

Considerando que o tema-problema da tese era compreender se o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná (CEDCA-PR) poderia ser considerado como canal apto a abarcar as escalas de justiça de Nancy Fraser, após apresentada a teoria da autora, a pesquisa trouxe a discussão sobre esse órgão, no intuito de posteriormente poder testar a sua hipótese, qual seja: a de que ele poderia ser considerado um canal ou instituição apta a contemplar a teoria da justiça de Nancy Fraser.

Os Conselhos de Políticas Públicas são canais que possibilitam a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas, servindo de elo entre sociedade e atuação estatal nas áreas a que estão vinculados. São instâncias consultivas e/ou deliberativas, que tiveram destaque no Brasil especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, atuando em várias políticas, sempre no intuito de se construir uma gestão mais participativa e consequentemente mais democrática.

A pesquisa se dedicou também ao debate sobre as políticas públicas, entendidas na presente tese como sendo as diretrizes elaboradas para enfrentar problemas públicos, abordando ainda as principais nuances do tema como a tipologia e os ciclos que integram o conceito do que venha a ser uma política pública.

Buscando compreender a atuação concreta do CEDCA-PR, a pesquisa desenvolveu um estudo de caso empírico, amparado pela análise de conteúdo das deliberações desse Conselho de Políticas Públicas, no intuito de verificar se as características das escalas de justiça de Nancy Fraser estavam presentes na prática deliberativa do órgão.

Após a administração das técnicas de análise no *corpus* das deliberações, constatou-se que a tríade de justiça de Fraser – a redistribuição, o reconhecimento e a representação – é contemplada pela atividade do CEDCA-PR, ainda que em diferentes níveis e com oscilações no decorrer dos anos.

A maior parte das deliberações do órgão, contudo, não apresentou características dos conceitos de Nancy Fraser, de modo que tais deliberações ficaram classificadas como “operacionais”, por não tratarem diretamente de políticas públicas. Isso não significa que elas

foram irrelevantes, na medida em que decisões dessa natureza são imprescindíveis para o funcionamento do Conselho e, assim, resultam indiretamente no desenvolvimento de políticas públicas. Todavia, por seu conteúdo e pela metodologia empregada, não foi possível classificar esses documentos dentro de uma das categorias das escalas de justiça de Fraser.

Excluindo-se as deliberações operacionais, a redistribuição foi o pilar da tríade de justiça mais frequente, tendo inclusive se acentuado significativamente durante a pandemia – quando a atuação do CEDCA-PR se voltou a esforços emergenciais, no interesse de mitigar os efeitos da situação de calamidade pública decorrente da COVID-19.

O reconhecimento e a representação, nos anos em que a pandemia não foi o foco da atuação do Conselho, aparecem alternadamente, de forma menos expressiva do que a redistribuição. Essa característica, dentre outras possibilidades, pode ser um indicativo de que o CEDCA-PR não tem priorizado esses vértices do triângulo proposto por Nancy Fraser; como também pode significar que o reconhecimento e a representação são praticados de outras maneiras, que não a edição de deliberações pelo órgão.

Considerando apenas as deliberações classificadas em alguma das três escalas de justiça, a redistribuição esteve presente, todos os anos, em ao menos três quartos das deliberações do Conselho: representou 75,0% das deliberações em 2019; 96,3% em 2020; 95,2% em 2021; e 81,8% em 2022. É notável o avanço percentual durante os anos mais graves da crise pandêmica, nos anos de 2020 e 2021, com uma gradual redução em 2022, quando a situação começa paulatinamente a se normalizar.

Com relação ao reconhecimento e à representação, o trabalho identificou uma inversão no transcorrer do período analisado: o reconhecimento marcou 18,8% das deliberações de 2019, enquanto a representação ficou em 6,3% no mesmo ano; em 2020, já na pandemia, o reconhecimento caiu para 3,7%, e não foram observadas deliberações sobre a representação; a inversão ocorre em 2021, quando a representação passa a 4,8% e não há deliberações sobre o reconhecimento; por fim, em 2022, a representação mantém a frente, com 13,6%, contra 4,5% referentes ao reconhecimento.

Não foram identificados fatores que possam explicar, definitivamente, as razões para o deslocamento do reconhecimento à representação. Uma possibilidade seria a mudança de composição dos membros do Conselho – ou mesmo de seus representantes. A retomada de atividades presenciais e de eventos parece explicar o aumento da representação em 2022, que no fim do período estudado chegou a um percentual maior que o dobro daquele visto em 2019, no ano inicial do recorte temporal.

Pela análise das competências regimentais mais exercidas nas deliberações, observou-se que o Conselho delibera, principalmente, sobre a gestão do fundo sob seu controle – o Fundo Estadual para a Infância e Adolescência (FIA). Essa descoberta, somada à prevalência de deliberações de caráter operacional, parece revelar que a existência de um fundo sob responsabilidade do Conselho acaba tornando as discussões orçamentárias, relacionadas às políticas públicas, o foco da atuação do órgão.

A pesquisa observou que as deliberações amparadas na competência regimental referente à gestão do fundo predominaram em todos os anos – representam 55,3% das deliberações de 2019; 57,3% das de 2020; 63,1% das de 2021; e 56,6% das de 2022. Esse mesmo movimento, atingindo picos durante os principais anos de pandemia, também foi encontrado para as deliberações classificadas como operacionais, que chegaram os percentuais de 51,5% em 2019; 64,6% em 2020; 75,0% em 2021; e 71,1% em 2022.

Diante dos dados empíricos obtidos (bem como daqueles que não puderam ser gerados), a pesquisa propõe algumas sugestões de atuação no intuito de favorecer a garantia da tríade de justiça de Nancy Fraser na atuação concreta do CEDCA-PR. A primeira delas é de que o Conselho mantenha uma base de dados pública reunindo informações sobre as deliberações e as políticas públicas que delas são objeto, facilitando o acompanhamento e a avaliação pela sociedade civil, pelos órgãos de fiscalização, pelo meio científico e pelo próprio Conselho.

Em segundo lugar, as políticas públicas desenvolvidas poderiam ser aperfeiçoadas pela elaboração de planos de atuação que enquadrassem as ações a serem realizadas de acordo com as características das escalas de justiça de Nancy Fraser. Com isso, o CEDCA-PR poderia estabelecer metas a serem cumpridas de medidas objetivando a redistribuição, o reconhecimento a representação, de modo a cada vez mais concretizar o princípio da paridade de participação, que é inerente à existência dos Conselhos de Políticas Públicas.

O aprofundamento dessas reflexões teóricas, acompanhado do devido monitoramento empírico permanente, é o caminho para que o CEDCA-PR aprimore o desenvolvimento da sua atribuição constitucional de assegurar, com prioridade absoluta, a efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.
- ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33. n. 96, 2018.
- AVRITZER, Leonardo. Do reconhecimento do *self* a uma política institucional de reconhecimento: uma abordagem da polêmica entre Axel Honneth e Nancy Fraser. *Anpocs 2007 GT Teoria Social*. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/papers-31-encontro/st-7/st33-1/3146-lavritzer-do-reconhecimento/file>. Acesso em: 4 jun. 2022.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, p. 43-64, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 15 fev. 2023.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. *Conselhos de Políticas Públicas: instâncias deliberativas na busca da efetivação do estado democrático*. 2017. Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em Ciência Jurídica. Universidade Estadual do Norte do Paraná. Jacarezinho, 2017.
- BEZERRA, Carla de Paiva; RODRIGUES, Mair; ROMÃO, Wagner de Melo. *Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil* Texto elaborado para compor livro da Área Temática de Participação Política da ABCP - 3ª. Versão (01/10/2021). Disponível em: https://www.academia.edu/46872457/Institui%C3%A7%C3%B5es_participativas_no_governo_Bolsonaro_impactos_do_Decreto_9_759_2019_sobre_os_Conselhos_de_Direitos_Humanos. Acesso em: 28 set. 2022.
- BEZERRA, Felipe Portela. *Controle Social, Democracia e Administração Pública*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/artigos/controle-social-democracia-e-administracao-publica>. Acesso em: 15 fev. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade* nº 6.151, rel. min. Marco Aurélio de Mello. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 04 maio 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* n. 622, rel. min. Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>. Acesso em: 4 maio 2022.
- BRESSIANI, Nathalie. Redistribuição e Reconhecimento. Nancy Fraser entre Jürgen Habermas e Axel Honneth. *CADERNO CHR*, Salvador, v. 24, n. 62, p. 331-352, Maio/Ago. 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trinta anos da Constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. In: BOLONHA, Carlos; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de; ALMEIDA, Máira; LUZ SEGUNDO, Elpídio Paiva (orgs.). *30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

CONTATOS dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente do Brasil. Portal Gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/contatos-dos-conselhos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-do-brasil->. Acesso em: 24 ago. 2022.

COSTA, Ilton Garcia da; DEGRAFF, Guilherme; SANTIN, Valter Foletto. Segurança pública brasileira: direito fundamental social participativo. *Revista de Movimentos Sociais e Conflitos*, v. 6, p. 21-41, 2020.

COSTA, Ilton Garcia da; REZENDE, Rita de Cássia. Do combate ao trabalho em condição análoga à de escravo sob a perspectiva da inclusão social e da proibição do retrocesso. *Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho*, v. 4, p. 97-116, 2019.

COSTA, Ilton Garcia da; POZZOLI, Lafayette; CACHICHI, Rogério Cangussu D.; SIQUEIRA, Gilmar. A participação da comunidade no método APAC: uma ferramenta de efetividade da lei de execução penal. *Revista de Direito Brasileira*, v. 29, p. 324-341, 2021.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Alberto Pimenta (org.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

FIOCRUZ. *Boletim InfoGripe Semana Epidemiológica*. 2020. Disponível em: <http://info.gripe.fiocruz.br/>. Acesso em: 25 nov. 2022.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 63, p. 7-20, out. 2002.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça em uma era “pós socialista”. In: FRASER, Nancy. *Justiça Interrompida: reflexões críticas sobre a condição “pós socialista”*. Tradução: Ana Cláudia Lopes, Nathalie Bressiani. São Paulo: Boitempo, 2022.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. *Cadernos de Campo*, São Paulo, v. 15, n. 14, p. 231-239, 2006.

FRASER, Nancy. *Escalas de justicia*. Tradução de Antoni Martínez Riu. Barcelona: Herder Editorial, 2008. (Tradução de: FRASER, Nancy. *Scales of Justice – Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press, 2009.)

FRASER, Nancy. *Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação*. Florianópolis: Estudos Feministas, 2007. (Tradução de: FRASER, Nancy. *Mapping the Feminist Imaginations: From Redistribution to Recognition to Representation*.

Tradução de Ramayana Lira. *Constellations*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd., v. 12, n. 3, p. 295-307, 2005.)

FRASER, Nancy. Marchandisation, protection sociale et émancipation les ambivalences du féminisme dans la crise du capitalisme. In: MILEWSKI, Françoise; PÉRIVIER, Hélène (Orgs). *Les discriminations entre les femmes et les hommes*. Paris: Science Po, 2011 [Traduzido em: FRASER, Nancy. Mercantilização, proteção social e emancipação: As ambivalências do feminismo na crise do capitalismo. *Revista Direito GV*, 7, 2011].

FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, a. 4, n. 1, p. 7-32, jan./jun. 2002.

FRASER, Nancy. What's Critical About Critical Theory? The case of Habermas and the Gender. *New German Critique*, n. 35, p. 97-131, 1985. (Traduzido em: FRASER, Nancy. Que é Crítico na Teoria Crítica? O Argumento de Habermas e o Gênero. In: BENHABIB, S.; CORNELL, D. (orgs.). *Feminismo como Crítica da Modernidade*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1987.)

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 77, 2009.

FRASER, Nancy, HONNETH, Axel. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Trad. Pablo Manzano. Madrid: Ediciones Morata, 2006.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. 2.ed. São Paulo, Cortez 2003.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 21.

IPEA. *Avaliação de políticas: guia prático de análise ex post*, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1*. Brasília: ENAP, 2007, p. 219-246.

LEITE, Kelen Christina. A (in)esperada pandemia e suas implicações para o mundo do trabalho. *Psicologia & Sociedade*, v. 32, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2020v32240215>. Acesso em: 15 fev. 2023.

LINHARES, Maria Beatriz Martins; ENUMO, Sônia Regina Fiorim. Reflexões baseadas na Psicologia sobre efeitos da pandemia COVID-19 no desenvolvimento infantil. *Estudos de*

Psicologia, Campinas, v. 37, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0275202037e200089>. Acesso em: 15 fev. 2023.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, 1972, p. 298-310. JSTOR. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/974990>. Acesso em: 11 jun. 2022.

MACHADO, Máira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 357-389.

MARCONI, Marina de Andrade.; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 59, n. 2, p. 151-185, abr./jun. 2008.

OLIVEIRA, Assis da Costa. Participação social nos conselhos de políticas públicas na “era Bolsonaro”: o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Interseções*, Rio de Janeiro. v. 24 n. 1, p. 172-195, jun. 2022. p. 191.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: SARAVALA, Enrique *et al.* (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

PINTO, Celi Regina Jardim. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, v. 74, p. 35-58, 2008.

PINTO, Céli Regina Jardim. A democracia desafiada: presença dos direitos multiculturais. *Revista USP*, São Paulo, n. 42, p. 56-69, jun./ago. 1999.

SARAVALA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVALA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

SECHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações e soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SOUZA, Alex Sandro Rolland *et al.* General aspects of the COVID-19 pandemic. *Revista Brasileira De Saúde Materno Infantil*, v. 21, p. 547-564, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9304202100S100003>. Acesso em: 15 fev. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 7 jun. 2022.

ANEXO A – REGIMENTO INTERNO DO CEDCA-PR

REGIMENTO INTERNO

CAPÍTULO I

Disposição Preliminar

Art. 1º O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado pela Lei nº 9.579, de 22 de Março de 1991, e suas alterações posteriores, funcionará na forma deste Regimento.

CAPÍTULO II

Das Finalidades

Art. 2º O Conselho, órgão colegiado e paritário, é normativo, deliberativo, fiscalizador e controlador da política estadual da criança e do adolescente, e tem por finalidade assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

CAPÍTULO III

Da Composição

Art. 3º O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto de vinte e quatro membros efetivos e respectivos suplentes nomeados por ato do Governador do Estado, dentre os indicados pelos órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, estas últimas eleitas conforme regulamento publicado em edital específico e divulgado em tempo hábil.

Art. 4º A Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/PR é órgão consultivo do Conselho, sem exclusão de outras organizações que este julgar necessário.

Art. 5º O Ministério Público é órgão fiscalizador do Conselho.

CAPÍTULO IV

Da Competência

Art. 6º São funções do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme estabelecidas na Lei 9.579/1991 e suas alterações posteriores:

I - Formular a política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, observados os preceitos expressos nos artigos 203, 204 e 227, da Constituição Federal, artigos 165, 173 e 216, da Constituição Estadual e todo o conjunto de instrumentos normativos nacionais e internacionais voltados a garantia dos direitos da criança e do adolescente;

II - Acompanhar a elaboração e avaliar a proposta orçamentária do governo do Estado e indicar aos

Secretários de Estado competentes as modificações necessárias à execução da política formulada;

III - Deliberar sobre as prioridades de atuação na área da criança e do adolescente, de forma a garantir que as ações do governo contemplem de forma integral a universalidade de acesso aos direitos preconizados pelo ordenamento jurídico, embasadas em diagnósticos atuais na área da criança e do adolescente;

IV - Controlar as ações de execução da política estadual de atendimento à criança e ao adolescente;

V - Propor aos poderes constituídos modificações nas estruturas dos órgãos governamentais diretamente ligados à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

VI - Oferecer subsídios para a elaboração de leis atinentes aos interesses da criança e do adolescente;

VII - Incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas no campo da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

VIII - Promover intercâmbio com entidades públicas e privadas, organizações nacionais e internacionais, visando atender as finalidades deste Conselho;

IX - Pronunciar-se e prestar informações sobre assuntos que digam respeito à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

X - Aprovar, de acordo com os critérios estabelecidos em Regimento Interno, o cadastramento de entidades de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e que pretendem integrar o conselho;

XI - Receber e encaminhar petições, denúncias, reclamações, representações por desrespeito aos direitos assegurados à criança e ao adolescente;

XII - Gerir seu respectivo Fundo, aprovando planos de aplicação;

XIII - Incentivar a criação e estimular o funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares;

XIV - Emitir, por meio de deliberações e resoluções, orientações destinadas aos municípios, organizações da sociedade civil, conselhos tutelares e dos direitos sobre assuntos afetos à área da criança e do adolescente;

XV - Propor publicações promocionais de matéria relativa à criança e ao adolescente.

CAPÍTULO V

Do Funcionamento

Art. 7º O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente funcionará regularmente em reuniões ordinárias mensais, com horários e datas fixadas em calendário estabelecido até a última reunião do ano anterior e, em reunião extraordinária, sempre que convocado pelo seu presidente ou por um quorum mínimo de 2/3 (dois terços) de seus membros.

§ 1º Após aprovado, o calendário deverá ser disponibilizado no *website* do CEDCA/PR.

§ 2º As reuniões serão presididas pelo Presidente e na sua ausência ou impedimento, pelo Vice-Presidente. Na ausência ou impedimento de ambos, a reunião será aberta pela Secretaria Executiva, sendo eleito, dentre os membros titulares, pela maioria simples, em voto aberto, o Presidente e Vice-Presidente *ad hoc*, para conduzir exclusivamente esta reunião, respeitando-se a representação.

§ 3º O CEDCA/PR poderá designar, sempre respeitando a paridade, conselheiros para representação em reuniões específicas em locais previamente definidos.

§ 4º As reuniões ordinárias somente poderão ser transferidas ou canceladas por motivo justificado com concordância de 2/3 (dois terços) dos conselheiros, em plenária ou por correio eletrônico.

Art. 8º As reuniões ordinárias do Conselho serão realizadas em primeira convocação com o quórum mínimo de 2/3 (dois terços) de seus membros e, em segunda convocação, trinta minutos após, com qualquer número de presentes.

Parágrafo único. Para início das atividades das Câmaras deverão estar presentes no mínimo um conselheiro governamental e um conselheiro das organizações da sociedade civil.

Art. 9º As reuniões extraordinárias poderão ser convocadas, para assuntos deliberativos, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas úteis, devendo recair sua realização, preferencialmente, em dia útil, com o mesmo quórum estabelecido no artigo anterior.

Parágrafo único. As reuniões extraordinárias quando não convocadas no próprio Plenário serão convocados mediante aviso por correio eletrônico ou qualquer outro meio, desde que idôneo com comprovante de envio, aos membros titulares e suplentes, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas úteis, mencionando-se a respectiva pauta.

Art. 10. As decisões do Conselho serão tomadas por maioria simples, exceto quando este Regimento exigir quórum qualificado.

§ 1º. Quando houver empate será formada uma comissão composta por dois Conselheiros Governamentais e dois Conselheiros das Organizações da Sociedade Civil que reexaminarão a matéria e trarão suas considerações em relatório único por escrito e fundamentado, devidamente assinado por todos, para deliberação na próxima plenária.

§ 2º Permanecendo o empate após apresentação de relatório da comissão, a matéria será posta em pauta nas reuniões plenárias de encerramento subsequentes até que haja deliberação por maioria.

Art. 11. As reuniões ordinárias serão dispostas por:

I - Plenária de Abertura:

a. Apresentação da pauta estabelecida na convocação, e solicitações de inclusões pelos conselheiros aprovadas pela Plenária;

II - Trabalhos das

Câmara Setoriais; III -

Plenária de Encerramento:

i). Leitura e aprovação da ata da reunião

anterior; ii). Informes da Secretaria Executiva;

iii). Deliberação de assuntos pendentes da plenária

anterior; iv). Relato das Câmaras Setoriais e Deliberação

da Plenária; v). Encerramento da Reunião.

§ 1º A Plenária de Abertura terá a primeira chamada realizada às 9h30, os trabalhos das câmaras setoriais ocorrerá imediatamente após a plenária de abertura e a Plenária de Encerramento terá a primeira chamada

realizada às 8h30 do dia subsequente.

§ 2º As solicitações de apresentações temáticas, a serem feitas na Plenária de Encerramento, serão agendadas pela Secretaria Executiva, sendo permitida somente uma apresentação por reunião, cujo tempo de explanação será definido caso a caso.

Art. 12. A Reunião Plenária de Encerramento será registrada em áudio e vídeo e seus arquivos digitais disponibilizados eletronicamente.

§ 1º A Secretaria Executiva manterá cópia dos arquivos de áudio e vídeo e redigirá ata contendo data da realização, lista dos presentes e, em cada ponto de pauta anotar, quando solicitado, seus autores e os respectivos votos.

§ 2º A transcrição integral de áudio no registro de ata deverá ser solicitada pelo conselheiro interessado em plenária.

§ 3º Todas as deliberações aprovadas em plenária, acompanhadas dos respectivos relatórios das câmaras e demais documentos que a câmara entender pertinentes, serão disponibilizados no prazo de quinze dias úteis no *website* do CEDCA/PR, ressalvadas as questões protegidas por sigilo.

Art. 13. Todas as proposições que necessitem ser deliberadas pelo CEDCA/PR deverão ser protocoladas em papel impresso datado e assinado.

Parágrafo único. Os documentos encaminhados em formato digital deverão ser protocolados e substituídos pelo original datado e assinado até a data do fechamento da pauta, com exceção das inclusões previstas no art. 11, I, “a”.

Art. 14. A Secretaria Executiva do CEDCA/PR será o órgão responsável pelo recebimento, digitalização e distribuição das proposições às Câmaras Permanentes, conforme a pertinência do assunto a ser apreciado.

Art. 15. A Câmara Permanente recebe as pautas, e após análise e parecer procede o encaminhamento à Plenária de Encerramento por meio de seu relator para Deliberação.

Parágrafo único. O relator será o responsável por levantar todas as informações necessárias e apresentá-las para discussão na Reunião Plenária de Encerramento.

Art. 16. Propostas de deliberações, com respectivas minutas, serão encaminhadas aos Conselheiros via e-mail, para apreciação, até 48 (quarenta e oito) horas úteis antes da Reunião Plenária de Abertura.

Art. 17. O Conselho pode oportunizar consultas públicas para formulação dos seus planos, projetos e

programas respeitando os prazos/ etapas deliberados em plenária.

Art. 18. Na reunião de Câmara Permanente quando não houver consenso sobre determinado assunto, a mesma deverá remeter o assunto a discussão plenária.

Parágrafo único. Havendo questão jurídica a ser sanada, a Câmara poderá encaminhar o protocolado a Assessoria Técnica Jurídica da Secretaria a qual o Conselho está vinculado para emissão de parecer e

devolução do protocolado à Câmara Permanente de origem preferencialmente na reunião seguinte.

Art. 19. Havendo pedido de vistas por um conselheiro, a proposição em análise será imediatamente suspensa e voltará, impreterivelmente, para apreciação na próxima reunião, seja de abertura ou encerramento respeitando sua origem.

§ 1º Caso haja mais de um pedido de vistas o prazo para análise será comum, sendo as cópias disponibilizadas pela Secretaria Executiva.

§ 2º O (s) Conselheiro (s) deverá (ão) apresentar por escrito relatório opinativo no prazo de dez dias anteriores à próxima reunião da Câmara Permanente de origem.

§ 3º Somente poderá haver novo pedido de vistas sobre o mesmo protocolado, se aprovado por maioria absoluta do plenário.

Art. 20. As proposições que tratem de projetos para obtenção de recursos a serem executadas por órgãos governamentais e/ ou organizações da sociedade civil somente serão apreciadas se houver Deliberação do CEDCA/PR que já disponha dos critérios para apresentação e aprovação, e que preveja recursos para o fim proposto.

§ 1º As proposições serão analisadas pelos técnicos da Secretaria ordenadora e encaminhada para apreciação da Câmara pertinente.

§ 2º A Secretaria a qual o Conselho está vinculado apresentará relatório trimestral de acompanhamento em relação aos projetos analisados e aprovados para o exercício do controle pelo CEDCA/PR.

§ 3º O relatório de acompanhamento a ser apresentado conforme parágrafo anterior, evidenciará minimamente: número e objeto da deliberação, valor total da deliberação, nome do proponente, valor solicitado, valor empenhado, valor pago e o saldo da deliberação.

Art. 21. As minutas de Deliberações de Editais e Deliberações Conjuntas com outros Conselhos, após a análise da Câmara Permanente, deverão ser encaminhadas para análise da Assessoria Técnica Jurídica da Secretaria a

qual o CEDCA esta vinculado, retornando à Câmara de origem para posterior apreciação pela Plenária de Encerramento do CEDCA/PR.

§ 1º Havendo alteração de mérito apresentado pela plenária a minuta de deliberação retornará a assessoria jurídica para análise e parecer.

§ 2º Após aprovação da Plenária do CEDCA/PR a Deliberação seguirá o fluxo para a publicação, não havendo análise posterior da Assessoria Jurídica.

CAPÍTULO VI

Das Câmaras Setoriais, das Comissões Especiais e da Comissão Especial de Ética

Art. 22. As Câmaras Setoriais e as Comissões Especiais terão a função de proceder análise, emitir pareceres e encaminhar sugestões à Plenária no âmbito de sua competência para apreciação e deliberação do Conselho.

§ 1º As Câmaras Setoriais Permanentes poderão se valer de pessoas de notório saber para tratar de assuntos específicos, assim como contarão com o apoio técnico da Secretaria a qual esta vinculado o Conselho, durante suas reuniões, na garantia da efetividade dos encaminhamentos deliberados.

§ 2º Cada Câmara Setorial Permanente e Comissão Especial terá um Presidente e um Relator, preenchidos de forma alternada entre representantes de órgãos governamentais e das organizações da sociedade civil, durante o período de doze meses.

§ 3º As funções de Presidente e Relator das Câmaras Setoriais Permanentes e Comissões Especiais serão escolhidas internamente pelos próprios membros.

§ 4º As Câmaras Setoriais Permanentes reunir-se-ão ordinariamente, no mínimo uma vez por mês, em dia anterior à reunião da Plenária de Encerramento e após a Plenária de Abertura, mediante calendário anual aprovado, atendendo ao disposto do parágrafo único do art. 8º.

§ 5º As Câmaras Setoriais Permanentes registrarão suas conclusões em relatório, para arquivo na Secretaria Executiva do Conselho, e as apresentarão à Plenária de Encerramento por meio de seu relator.

Art. 23. São quatro Câmaras Setoriais Permanentes, cada uma formada por no mínimo seis Conselheiros, respeitando-se o princípio da paridade, assim designadas:

I - Câmara Setorial Permanente de Políticas Públicas;

II - Câmara Setorial Permanente de Garantias de Direitos;

III - Câmara Setorial Permanente de Capacitação, Mobilização e Articulação;

IV - Câmara Setorial Permanente de Gerenciamento do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência e Orçamento.

Art. 24. Compete à Câmara Setorial Permanente de Políticas Públicas:

I - Formular as propostas de Política Pública Anual de garantia de direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, de acordo com o calendário de evolução do orçamento do Estado;

II - Analisar e monitorar as políticas públicas e programas aprovados pelo Conselho, podendo propor diagnóstico sobre a realidade da criança e do adolescente;

III - Acompanhar e monitorar o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente propondo e acompanhando a execução de seu plano de ação no que diz respeito às responsabilidades atribuídas ao Conselho;

IV - Propor à Plenária e acompanhar anteprojetos de lei que contemplem as políticas públicas da criança e do adolescente no Estado;

V - Acompanhar as políticas públicas voltadas às crianças e aos adolescentes relacionadas à diversidade;

VI - Monitorar o desempenho das políticas e sua incidência na garantia dos direitos propondo a realização de diagnósticos baseados em informações sobre os diferentes cenários da infância e adolescência.

Art. 25. Compete à Câmara Setorial Permanente de Garantias de Direitos:

I - Zelar pelos direitos de crianças e adolescentes, monitorando ações destinadas à sua efetivação no âmbito do Estado;

II - Encaminhar e acompanhar, junto aos órgãos competentes, denúncias sobre todo tipo de violação de direitos de crianças e de adolescentes;

III - Requisitar fiscalização do cumprimento das leis que visem a garantia dos direitos da criança e do adolescente;

IV - Acompanhar o funcionamento dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares;

V - Estimular a criação de centros de defesa e de fóruns permanentes da criança e do adolescente.

Art. 26. Compete à Câmara Setorial de Capacitação, Mobilização e Articulação:

I - Propor, estimular e monitorar ações de capacitação para os diversos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente;

II - Propor, estimular e monitorar ações de mobilização e articulação dos diversos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente;

III - Apresentar ao Conselho calendário periódico de mobilizações, vinculado ao planejamento de ações a serem executadas;

IV - Propor e monitorar o plano de comunicação do CEDCA/PR;

V - Propor mecanismos de articulação entre o CEDCA/PR e os demais Conselhos para integração das ações e programas relativos à criança e ao adolescente.

Art. 27. Compete à Câmara Setorial Permanente de Gerenciamento do Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência e Orçamento:

I - Propor o Plano de Ação Anual e analisar a execução dos recursos do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência - FIA voltados à garantia dos direitos da criança e do adolescente;

II - Emitir parecer financeiro nos processos encaminhados ao Conselho, com base no Plano de Ação, parâmetros e deliberações dos recursos do FIA;

III - Manter, mensalmente, o Conselho informado sobre a situação orçamentária e financeira do FIA, analisando e encaminhando demonstrativos de acompanhamento e avaliação dos recursos;

IV - Propor os parâmetros técnicos operacionais para acesso aos recursos do

FIA; V - Propor campanhas de incentivo, visando captação de recursos;

VI - Acompanhar e sugerir alterações na proposta orçamentária estadual e a implantação do Orçamento Criança e Adolescente - OCA, garantindo a prioridade absoluta;

VII - Submeter ao Plenário o Plano de Ação e a programação físico-financeira das atividades.

Art. 28. O Conselho poderá deliberar pela criação de Comissões Especiais, cuja área de abrangência, estrutura organizacional e funcionamento serão estabelecidos em deliberação aprovada pela Plenária.

Art. 29. Serão consideradas Comissões Especiais a de Ética e a Eleitoral, vinculadas à plenária, que serão instaladas sempre que necessário.

Art. 30. A Comissão Especial de Ética será formada por seis conselheiros escolhidos em votação secreta e de forma paritária, presidida pelo mais votado, e terá atribuições quando da imposição de penalidades na forma do Capítulo XII - Das Penalidades do presente Regimento.

Art. 31. A Comissão Especial com atribuição de elaborar o Edital Especial Eleitoral será formada, paritariamente, por quatro conselheiros.

Art. 32. As comissões especiais não previstas nesse regimento terão sua composição definida em plenária.

CAPÍTULO VII

Dos Conselheiros

Art. 33. Cada conselheiro terá um suplente, que o substituirá em suas faltas ou impedimentos, cabendo-lhe deliberar sobre os assuntos tratados.

§ 1º Será obrigatória a presença do conselheiro titular ou de seu suplente em todas as reuniões plenárias, das câmaras e das comissões.

§ 2º Em caso da presença dos dois Conselheiros, ambos terão direito à voz, cabendo ao titular o direito ao assento à mesa da plenária e ao voto.

Art. 34. As atividades dos conselheiros serão inteiramente gratuitas sendo-lhes vedadas remuneração, bonificação ou vantagem de qualquer natureza.

§ 1º O exercício da função de Conselheiro não é remunerado, tem caráter público relevante e é considerado prioritário, justificando a ausência a quaisquer outros serviços, quando determinado pelo comparecimento às assembleias gerais ordinárias ou extraordinárias, reuniões das comissões especiais e/ou de diligências.

§ 2º Serão consideradas justificativas de ausências as previstas no art. 49 §1º deste Regimento Interno.

§ 3º Toda justificativa de ausência será levada à apreciação da Plenária, que verificará sua vinculação com as previstas no art. Art 49 §1º deste Regimento Interno.

Art. 35. Fica expressamente proibida a manifestação político-partidária nas atividades do Conselho.

Art. 36. Nenhum membro poderá agir em nome do Conselho sem prévia autorização, encaminhando-se a Comissão de Ética os casos de descumprimento desta disposição.

Art. 37. São competências e prerrogativas dos Conselheiros:

I - Comparecer às reuniões plenárias, das câmaras setoriais e das comissões especiais, quando deliberado; II -

Debater e votar a matéria em discussão;

III - Solicitar informações, esclarecimentos e providências à Presidência ou à Secretaria Executiva;

IV - Realizar pedido de vistas das matérias da ordem do dia, conforme o art. 19 deste Regimento;

V - Propor, por escrito à Secretaria Executiva, matérias para apreciação do Conselho;

VI - Justificar por escrito a impossibilidade de comparecer às

reuniões; VII - Cumprir e fazer cumprir o Regimento Interno;

VIII - Zelar, permanentemente, pelo respeito aos direitos da criança e do adolescente.

Art. 38. Cada conselheiro somente poderá participar na mesma Câmara Setorial Permanente pelo prazo de doze meses consecutivos, garantindo a alternância dos membros.

Art. 39. Os Conselheiros representantes das organizações da sociedade civil serão eleitos para o mandato de dois anos, mediante convocação para esse fim, em deliberação específica do CEDCA/PR, tendo seu regulamento publicado no Diário Oficial do Estado e no *website* do Conselho.

§ 1º As organizações da sociedade civil serão eleitas entre as entidades habilitadas tendo como responsável para organizar o pleito o Fórum DCA/PR em plenária especialmente convocada para este fim, com a fiscalização e o acompanhamento do representante do Ministério Público e da OAB/PR, em todo processo eleitoral.

§ 2º O processo eleitoral se inicia com a constituição da Comissão Especial de Fiscalização Eleitoral, que será formada por três Conselheiros.

§ 3º O resultado das eleições do CEDCA/PR, de que trata o *caput* deste artigo, deverá ser lavrado em Ata, onde constará o nome das entidades titulares e suplentes eleitas, com os seus respectivos representantes.

§ 4º O documento que trata o §3º deste artigo deverá ser enviado ao Presidente do CEDCA/PR, que dará encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo para nomeação e posse dos representantes eleitos na primeira

plenária subsequente.

§ 5º Os Conselheiros representantes das organizações da sociedade civil, assim como seus suplentes,

serão nomeados por dois anos e não poderão ser destituídos, salvo por deliberação de 2/3 (dois terços) dos componentes do Conselho.

Art. 40. Os conselheiros representantes dos órgãos governamentais serão indicados, no início de cada mandato, pelos respectivos Secretários de Estado e nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, que poderá destituí-los a qualquer tempo, inclusive nos casos previstos no Capítulo XII - Das Penalidades.

CAPÍTULO VIII

Da Participação Do Adolescente

Art. 41. O CEDCA/PR garantirá a participação de um representante dos adolescentes, titular ou suplente, com direito à voz.

§ 1º A eleição dos representantes dos adolescentes será realizada na Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo seu mandato seguir a periodicidade desta.

§ 2º Para se candidatar o adolescente deverá ter idade mínima de doze anos completos.

§ 3º O mandato extinguir-se-á automaticamente quando o adolescente completar dezoito anos, sendo nomeado seu próximo suplente.

CAPÍTULO IX

Da Eleição do Presidente e do Vice-Presidente

Art. 42. Poderão se candidatar a Presidente e Vice-Presidente apenas membros titulares, sendo eleitos em sessão plenária extraordinária específica.

§ 1º A Presidência e a Vice-Presidência serão preenchidas de forma alternada entre representantes titulares dos órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, em eleição própria para mandato de um ano, respeitando-se inclusive a alternância do mandato anterior do conselho e o princípio da paridade.

§ 2º A eleição do Presidente ou Vice-Presidente por representação das organizações da sociedade civil far-se-á dentro do segmento sendo considerados eleitos aquele que obtiver a maioria absoluta dos votos, devendo o resultado ser registrado em ata e assinado por todos os presentes.

§ 3º A eleição do Presidente ou Vice-Presidente por representação dos órgãos governamentais far-se-á dentro

do segmento por indicação deste, devendo a indicação ser registrada em ata assinada por todos os presentes.

§ 4º A eleição do Presidente e Vice-Presidente feita por segmento será ratificada em sessão plenária

extraordinária específica com quorum qualificado de 2/3 (dois terços), em primeira chamada, ou com quorum de maioria absoluta, em segunda chamada, que ocorrerá trinta minutos depois da primeira chamada.

§ 5º O CEDCA/PR nomeará, em sessão plenária, a comissão eleitoral paritária, que conduzirá o processo de eleição do Presidente e do Vice-Presidente, e será composta de:

I - dois conselheiros titulares governamentais;

II - dois conselheiros titulares das Organizações da Sociedade Civil.

§ 6º Todo o processo eleitoral será acompanhado pela OAB/PR e fiscalizado pelo Ministério Público.

§ 7º Para validade do processo eleitoral serão observadas as seguintes exigências:

I - Registro dos candidatos de cada segmento para os cargos de Presidente e Vice-Presidente, na Secretaria Executiva do CEDCA/PR, com prazo de dez dias úteis anteriores à sessão plenária extraordinária de ratificação do processo, até às 17:00h;

II - A lista de candidatos será divulgada aos Conselheiros, OAB e Ministério Público no primeiro dia útil posterior a candidatura;

III - Após a divulgação da lista de candidatos haverá prazo de dois dias úteis para apresentação de impugnação à candidatura, protocolada na Secretaria Executiva;

IV - O candidato ao qual se apresente pedido de impugnação terá prazo de dois dias úteis para apresentar defesa, que deverá ser protocolada na Secretaria Executiva;

V - A Comissão Eleitoral, após protocolada a defesa, terá prazo de dois dias úteis para julgar o pedido de impugnação e divulgar a lista definitiva de candidatos;

§ 8º Havendo empate na votação no segmento da sociedade civil, será considerado eleito o candidato mais idoso.

§ 9º Na hipótese de renúncia ou vacância do cargo de Presidente ou de Vice-Presidente, dar-se-á início ao processo eleitoral, conforme o estabelecido no § 7º, deste artigo, no prazo máximo de dez dias úteis, salvo se restarem menos de trinta dias para o término do mandato.

§ 10. O Presidente e o Vice-Presidente, depois de eleitos pelo Conselho, serão nomeados pelo Governador do Estado e empossados na primeira sessão plenária subsequente.

§ 11. Os casos omissos serão resolvidos pela Comissão Eleitoral paritária.

SEÇÃO I

Das Atribuições do Presidente e do Vice-Presidente

Art. 43. Compete ao Presidente do CEDCA/PR:

I - Convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias, podendo limitar a duração das intervenções e dos debates;

II - Representar o Conselho em juízo ou fora dele, podendo delegar a sua representação dentre os conselheiros;

III - Cumprir e diligenciar para o fiel cumprimento do presente Regimento Interno;

IV - Assinar, dar publicidade e cumprir ou fazer cumprir as deliberações, resoluções e as moções do Conselho;

V - Acatar as decisões do Conselho e encaminha-las aos órgãos competentes para sua execução;

VI - Manter o Conselho informado das medidas e assuntos relacionados à criança e ao adolescente;

VII - Definir e supervisionar as atividades da Secretaria Executiva, dentro das atribuições previstas no art. 49 deste Regimento Interno;

VIII - Submeter à Plenária os assuntos recebidos para decisões de mérito ainda não

deliberadas; IX - Solicitar pedidos de informações e consultas às autoridades competentes;

X - Requisitar servidores públicos para assessoramento temporário;

XI - Propor a composição das Câmaras Setoriais, Comissões Especiais, Comissão Especial de Ética, para deliberação da plenária.

XII - Assinar as atas, as correspondências e os demais documentos oficiais do Conselho;

XIII - Acompanhar o controle de faltas injustificadas dos conselheiros governamentais e das organizações da sociedade civil, tomando as medidas necessárias para garantir a composição paritária do Conselho.

Art. 44. Compete ao Vice-Presidente substituir o Presidente em suas ausências ou impedimentos temporários e, no caso de vacância, até a eleição do novo titular da função.

CAPÍTULO X

Da Secretaria Executiva

Art. 45. A Secretaria Executiva funcionará no desempenho das funções do CEDCA/PR com toda a estrutura necessária garantida pela Secretaria de Estado à qual está vinculada.

Art. 46. O Secretário Executivo será escolhido e designado pela Secretaria de Estado a qual está vinculado, não podendo ser membro do Conselho.

§ 1º Nos seus impedimentos e suspeições, o Secretário Executivo será substituído por um Secretário “*ad hoc*”, designado pela Secretaria de Estado a qual está vinculado;

§ 2º Nos afastamentos será substituído por um secretário executivo escolhido e designado pelo Secretário da Secretaria a qual está vinculada.

Art. 47. Compete à Secretaria Executiva:

I - Elaborar e encaminhar para aprovação as atas das reuniões do Conselho;

II - Elaborar, registrar, encaminhar e arquivar os documentos e correspondências do Conselho; III - Informar à Presidência os compromissos agendados, para o respectivo cumprimento;

IV - Informar aos Conselheiros das reuniões e das pautas a serem discutidas, inclusive no âmbito das Câmaras Setoriais, Comissões Especiais ou Comissão Especial de Ética;

- V - Emitir e assinar documentos pertinente ao gerenciamento do Conselho, por determinação do Presidente; VI - Coordenar as atividades da Secretaria Executiva;
- VII - Elaborar a pauta das reuniões ordinárias, encaminhando-as aos Conselheiros com cinco dias úteis de antecedência;
- VIII - Pautar nas Câmaras Setoriais, no início do quarto trimestre, a elaboração dos relatórios das respectivas atividades, a serem apresentados na Plenária;
- IX - Sistematizar o relatório anual do Conselho, baseado nos relatórios anuais das Câmaras Setoriais, apresentando na última reunião plenária, para conhecimento;
- X - Receber e encaminhar à Presidência a documentação e correspondências recebidas pelo Conselho; XI - Apresentar anualmente ao Conselho relatório sucinto das atividades da Secretaria Executiva;
- XII - Receber relatórios, ofícios e documentos dirigidos ao Conselho, os quais deverão ser apresentados ao Plenário como informes quando protocolizados em até dois dias úteis antes da reunião;
- XIII - Encaminhar as solicitações que possuem prazos e não possam aguardar a reunião plenária subsequente ao Presidente com cópia ao Vice-Presidente para encaminhamentos.
- XIV - Providenciar a publicação dos atos do Conselho no Diário Oficial do Estado, no prazo máximo de dez dias úteis após finalização dos trâmites necessários;
- XV - Encaminhar para publicação no *website* do CEDCA/PR, no prazo máximo de quinze dias úteis após finalização dos trâmites necessários, as matérias e documentos referentes às conclusões das reuniões;
- XVI- Exercer outras funções correlatas que lhe sejam atribuídas pelo Presidente ou pela Plenária.

Parágrafo único. As atas das reuniões devem ser encaminhadas aos Conselheiros até oito dias antes da reunião ordinária seguinte, para apreciação e posterior aprovação.

CAPÍTULO XI

Das Penalidades

Art. 48. A deliberação sobre aplicação de qualquer penalidade será precedida de parecer emitido pela Comissão Especial de Ética, salvo no caso de perda de mandato por faltas e condenação pela prática de crime doloso ou infrações administrativas previstas no ECA com sentença judicial transitada em julgado.

§ 1º Para emissão do parecer, a Comissão Especial de Ética poderá instaurar procedimento investigatório, garantida ampla defesa, ouvindo o indiciado e testemunhas e juntando documentos, requerendo certidões a repartições públicas e outras, enfim praticando todas as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas atribuições.

§ 2º Após a publicação da Deliberação que define a composição da Comissão de Ética, esta terá o prazo de até sessenta dias para apresentar o relatório à Plenária.

Art. 49. O representante das organizações da sociedade civil ou do órgão governamental que se ausentar, sem justificativa acolhida, a três reuniões plenárias consecutivas ou cinco alternadas ou três reuniões de Câmaras consecutivas ou cinco alternadas, deverá ser substituído.

§ 1º Considera-se como falta justificada:

I - Doença atestada por médico ou dentista;

II - Falecimento e/ou nascimento de familiar

de 1º grau; III - Casamento;

IV - Participação em congressos, cursos ou seminários na área da criança e do adolescente, dentro e fora do Estado;

V - Representação do

CEDCA/PR; VI - Gozo de

férias;

VII - Outras justificativas de ausência previstas em Lei.

§ 2º A ausência em reunião deverá ser justificada até a reunião subsequente para análise e aprovação da plenária, mediante a apresentação de documento comprobatório devidamente datado e assinado, sendo que a ausência desta justificativa ensejará o lançamento de falta.

§ 3º Em se tratando de organização da sociedade civil o plenário do CEDCA/PR declarará a perda do mandato

na primeira reunião seguinte após o limite de faltas ser atingido e será encaminhada comunicação oficial informando que a mesma será substituída pela que estiver na ordem subsequente de suplência.

Art. 50. Será encaminhado para comissão especial de ética para apresentação do relatório na plenária subsequente que deverá informar sobre a destituição do conselheiro que for condenado nos termos da Lei Complementar 64 de 18 de maio de 1990.

CAPÍTULO XII

Disposições Gerais

Art. 51. Na última reunião ordinária do mandato do Conselho as Câmaras Setoriais e Secretaria Executiva apresentarão relatório sistematizado de suas atividades até o momento para aprovação e posterior ciência da nova gestão que se dará na reunião subsequente.

Art. 52. Nos meses de novembro e dezembro deverá ser pauta do conselho e de suas câmaras o planejamento de suas ações para o ano subsequente.

Art. 53. O Conselho acompanhará os assuntos do seu interesse em âmbito municipal, estadual, nacional e internacional, e se fará representar paritariamente junto as mesmas instâncias, realizando estudos, debates e propondo ações.

Art. 54. O conselho convocará a conferência estadual dos direitos da criança e do adolescente em cumprimento ao calendário e diretrizes estabelecidas em convocação do Conselho Nacional.

Art. 55. A Secretaria a qual o Conselho está vinculado cobrirá despesas do Conselheiro, especialmente transporte, hospedagem e alimentação, para reuniões ordinárias e extraordinárias e quando em atividades de representação do Conselho, ficando estas últimas condicionadas à deliberação em plenária e condicionadas à disponibilidade de recursos da Secretaria.

Art. 56. Os casos omissos serão deliberados pelo Plenário.

Art. 57. O presente Regimento Interno entra em vigor na data da sua publicação.